

**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-1755/2018.  
számú ügyben

Előadó: Dr. Garaguly István  
Érintett szervek: Földművelésügyi Minisztérium, Borsod-Abaúj-Zemplén  
Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala, Mátraszentimre Község  
Önkormányzatának jegyzője

2018.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-1755/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszbeadvány szerint 2013 decemberében Mátraszentimrén a Darázshegyi út felső, kb. 150 méteres, döngölt földút szakaszát egy közeli épület bontásából származó építési hulladékkal (beton és téglapriték) terítették végig. Panaszos mellett az utca nyaralótulajdonosai közül többen is a jegyzőhöz fordultak közérdekű bejelentéssel a jogellenes hulladéklerakás miatt.

A jegyzőhöz tett közérdekű bejelentésekre a polgármester azt a tájékoztatást adta a bejelentők részére, hogy az ismeretlen személy által szétterített „zúzalék nagy részét felszedik, illetve azt útalap-kezdeménynak szórták ki, mert az Önkormányzat a közeljövőben le kívánja aszfaltozni” az útszakaszt.

Bejelentők, azaz a hozzánk forduló panaszos és a nyaralótulajdonosok álláspontja szerint az építési (inert) hulladék lerakásának nem a jogszabályoknak megfelelő módja környezetidegen, különös tekintettel arra, hogy az érintett út országos védettségű természetvédelmi területet is érint. Kifejtették, hogy az útra kiszórt, nagy mennyiségű építési hulladék, törmelék sem minőségében, sem lerakásának módja tekintetében nem felel meg a polgármester utólagos tájékoztatása szerint tervezett aszfaltozáshoz szükséges útalap céljára, ezért kérték, hogy az Önkormányzat az eredeti állapotot állítsa vissza, ám erre nem került sor, a probléma változatlanul, máig fennáll.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal, továbbá a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján a biztos vizsgálatot indított.

Eljárásunk során megkerestük Mátraszentimre Község Önkormányzatának polgármesterét és jegyzőjét (a továbbiakban: polgármester és jegyző), valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében, továbbá vizsgálatunk lezárását megelőzően munkatársunk helyszíni ellenőrzést folytatott.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

## Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.);
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Btv.);
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.);
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (rég. Szabstv.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (új Szabstv.);
- Az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet (ÉpanyKv.);
- Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (ÉpKivKv.);
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet (rég. KTFr.);
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (új KTFr.);
- A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet (NKHr.);
- Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet (ÚtépKv.);
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (HulladékjegyzékVMr.);
- Az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet (BontásiHR.);
- A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet (HLr.);
- A Mátrai Tájvédelmi Körzet védettségének fenntartásáról szóló 137/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet (MátraTKr.);
- A Mátrai Tájvédelmi Körzet természetvédelmi kezelési tervéről szóló 15/2008. (VI. 3.) KvVM rendelet (Kezelési Terv)

## A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak és a helyszíni szemle alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A Darázshegy utca panasszal érintett felső, mintegy 150 méteres, döngölt föld burkolatú szakasza a Mátra Természetvédelmi Körzettel közvetlenül határos településrészen, a közigazgatási terület belterületi részén, a külterület határvonalának közelében, hétvégi házas

üdülőterületen, a Mátraszentimre 644. hrsz.-ú, az Önkormányzat tulajdonában és kezelésében álló ingatlanon található.<sup>1</sup>

A beadvány szerint a panaszos és más ingatlantulajdonosok is 2013. év végén észlelték, hogy ezen az útszakaszon ismeretlenek nagy mennyiségű bontási törmelékot szórtak szét. Emiatt 2014. január 3-án a panaszos a jegyzőnél szóban tett bejelentést. A jegyző szóban tájékoztatta a panaszost, hogy a polgármester részére továbbítja a bejelentést.

A beadványhoz mellékelt iratok szerint ugyanezen okból panaszos mellett egy másik ingatlantulajdonos elektronikus levélben tett közérdekű bejelentéssel fordult 2014. január 15-én a polgármesterhez, kérve, hogy az utcában jogellenesen elhelyezett építési-bontási hulladékot távolítsák el és az eredeti állapotot állítsák vissza. A polgármester a közérdekű bejelentő részére január 17-én e-mailben küldött válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy helyszíni szemlét követően arra az álláspontra jutottak, hogy a napokban az ismeretlen eredetű zúzalék nagy része felszedésre kerül, illetve a zúzalékot útalap-kezdeménynek szórták le, mert a közeljövőben az Önkormányzat az érintett utat le kívánja aszfaltozni.

A beadvány szerint az építési-bontási hulladék elszállítására a tájékoztatást követően sem került sor, ehelyett a kiszórt törmelékot 15-20 cm vastagságban elegyengették.

2. Vizsgálatunk során többszöri megkeresésünkre, sürgetéseinkre a jegyző nem reagált, a tájékoztatást, az iratok megküldését elmulasztotta.

A polgármester sürgetésünket követően adott válaszában<sup>2</sup> azt a tájékoztatást adta, hogy a Darázshegyi utca egyik állandó lakosa az Önkormányzat megkérdezése, illetve engedélye nélkül terítette el a földútra az épületbontásból származó anyagot. A polgármester véleménye szerint az út ezáltal számottevően járhatóbbá vált, csupán az alapvető jogok biztosának hivatalához levelet író néhány hétvégiház-tulajdonos nehezítette az épületbontásból származó anyag megjelenését a házuk előtt. A polgármester arról is tájékoztatást adott, hogy egy korábbi eljárásban az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek (továbbá: Felügyelőség) már megküldték a földúton elterített anyag származási igazolását, amelynek másolatát tájékoztatásához mellékelten részünkre is megküldte, a Felügyelőség eljárást megszüntető végzésének másolatával együtt.<sup>3</sup> Végül a polgármester tájékoztatása szerint a Darázshegyi utca útépitési tervezése, engedélyezése folyamatban van, és a kivitelezés folyamatában nagy valószínűséggel a mostani zúzalék egy része eltávolításra kerül.

3. A polgármester tájékoztatása alapján a Felügyelőség eljárása tekintetében megkerestük<sup>4</sup> az új KTFr. 2. melléklete szerint illetékes jogutódaként a Kormányhivatalt.

A Kormányhivatal tájékoztatása<sup>5</sup> szerint panaszos 2014. március 11-én tett telefonon közérdekű bejelentést a Felügyelőségen a Darázshegyi úton a buszforduló irányából a Peres-tetőre vezető 150 méteres szakaszon kb. 10 cm vastagságban elterített építési-bontási törmeléknek az Önkormányzat utólagos jóváhagyásával történt jogellenes elhelyezése miatt. A bejelentés alapján a Felügyelőség megkereste<sup>6</sup> az Önkormányzatot a hulladék elhelyezés ténye, körülményei, a hulladék eredete, mennyisége és a lerakást végző személye, valamint az esetleges elszállításának igazolása tekintetében.

Az Önkormányzat jegyzőjének a Felügyelőség részére küldött tájékoztatása<sup>7</sup> szerint a Darázshegyi utca az Önkormányzat tulajdonában álló közterület, amelynek aszfalttal történő felújítása az Önkormányzat 2014. évi költségvetésében szerepel. Az utat aszfaltozás előtt fel

<sup>1</sup> A Darázshegyi utca további szakaszai: a 3235 Mátraszentimre 582/2. és 639. hrsz.-ú ingatlanok

<sup>2</sup> 1995-2/2015. Iktatószámú, 2015. június 2-án kelt tájékoztatás

<sup>3</sup> 5694-7/2014. számú 2014. június 26-án kelt végzés

<sup>4</sup> AJB-2836-7/2014. számú, 2015. október 6-án kelt megkeresés

<sup>5</sup> 18969/2015. számú tájékoztatás

<sup>6</sup> 5694-2/2014.

<sup>7</sup> 5694-3/2014

kellett tölteni, hogy egyenletes legyen, de azt nem az Önkormányzat rendelte meg, hanem az utcában lakó ingatlantulajdonosok. Az Önkormányzat utólag értesült a munkálatokról. A hulladék az Önkormányzat saját tulajdonát képező lebontott ingatlan építési törmeléke, mely andezit kőből és cserépből áll, mennyisége kb. 5 m<sup>3</sup>. Az Önkormányzat tudomása szerint az anyagot bevizsgáltatták, nem képezi „a veszélyes hulladék kategóriát.”

A tájékoztatást követően az Önkormányzat megküldte<sup>8</sup> a Felügyelőség részére az építési hulladék hulladékjegyzék (EWC) szerinti típusáról, mennyiségéről és a kezelés módjáról szóló hulladékkezelői igazolást, amely szerint az építési hulladék a Mátrászentimre, Rákóczi út 35-37. szám alatti volt Vadvirág turistaház, étterem és konyha (hrs.: 78.) bontási munkáiból származó beton (EWC 170101) és téglahulladék (EWC 170102), amelynek törését a Daráló-aprító Újrahasznosító Kft. (a továbbiakban: Hulladékkezelő) mobil darológéppel végezte. Az igazolás szerint a töret mennyisége kb. 1500 m<sup>3</sup>, becsült tömege 1950 tonna volt. Az igazolásban hivatkozott, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által kiadott hulladékkezelési engedély<sup>9</sup> alapján az igazolásban szereplő építési hulladékok (beton, téglák) begyűjtésére és szállítására, valamint a munkavégzés helyszínein (változó bontási területeken) előkezelésére és hasznosítására volt jogosult a Hulladékkezelő. A hulladékkezelési engedély 3. pontjában az engedélyezett tevékenységre vonatkozó előírások között szerepel, hogy „Felhasználás során a hulladékokból aprítással és osztályozással előállított anyag forgalomba hozatala, építőanyagként történő beépítése az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet 3. §-a szerinti megfelelőségi igazolás birtokában lehetséges. (..)”

A Kormányhivatal által megküldött, a Felügyelőség eljárásáról szóló iratok között az előkezelt hulladéknak a közút korszerűsítése, szilárd burkolattal ellátása céljára bontott építési terméként történő beépíthetőségéről, a műszaki követelményeknek való megfelelőségéről szóló, felelős műszaki vezető által tett nyilatkozat nem volt megtalálható.

A hulladékkezelői igazolás 1500 m<sup>3</sup> beton és téglák hulladék-anyag előkezelésére vonatkozik, ezzel szemben a jegyző tájékoztatása szerint a Darázshegyi utca feltöltésére használt anyag andezit és cserép, mennyisége 5 m<sup>3</sup>.<sup>10</sup>

Az Önkormányzat korábbi tájékoztatása a feltöltési munkálatokkal kapcsolatosan további ellentmondásokat tartalmazott, ezért a Felügyelőség 2014. május 26-án hivatalból eljárást indított<sup>11</sup> az Önkormányzattal szemben hulladékgazdálkodási kötelezettség megsértése tárgyában. Eljárása során a Felügyelőség a tényállás tisztázása érdekében nyilatkozattételre hívta fel az Önkormányzatot arra vonatkozólag, hogy a hulladék elhelyezést kinek a megbízásából, milyen engedély alapján és ki végezte, mely önkormányzati tulajdonú épület került elbontásra, valamint kérte, hogy a bontási nyilvántartó lapot és az átvételi bizonylatokat, a hulladék elszállítása esetén a szállítással kapcsolatos iratokat (szállítólevél, mérlegjegy, számla) küldje meg. A Felügyelőség arról is tájékoztatta az Önkormányzatot, hogy a hulladékkal történő feltöltés engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenységnek minősül.

Az eljárásban az Önkormányzat jegyzője 2014. június 4-én azt a tájékoztatást adta a Felügyelőség megkeresésére, hogy az önkormányzati utak felújítására közbeszerzési eljárás van folyamatban, amelyet követően az útfelújítás kivitelezése várhatóan 2014 szeptemberében kezdődik meg. A jegyző tájékoztatásához a Felügyelőség részére mellékelten megküldte a felújítandó utak – tájékoztatása szerinti – „kötségvetését” táblázatos formában, amelyben – egyéb

<sup>8</sup> 5694-4/2014.

<sup>9</sup> KTVF: 4690-6/2011.

<sup>10</sup> A rendelkezésünkre álló adatok szerint a törmelék 150 méter hosszú útszakaszon kb. 15 cm vastagságban helyezték el a mintegy 2,5 méter széles úton. Hozzávetőlegesen - ezen adatokra figyelemmel - kb. 50 m<sup>3</sup> építési hulladék elhelyezése valószínűsíthető.

<sup>11</sup> 5694-5/2014. számú értesítés az önkormányzat részére

települések mellett – a Mátraszentimre Arany János utca, Rákóczi út parkoló, Deák Ferenc út, Széchenyi út, Maléter Pál út, Szabadság út, Zrínyi út útfelújítási munkafázisaihoz kapcsolódó, ütemezett építési feladatok és mennyiségi mutatók szerepelnek, a költségek nem. Ez az irat azonban a Darázshegyi utca adatait nem tartalmazza.

A Felügyelőség ezt követően 2014. június 26-án hivatalból indított eljárását – jogsértés hiányában – végzéssel<sup>12</sup> megszüntette. A megszüntető végzés indokolása szerint a Darázshegyi utca területe közterület a község belterületén, nem védett, Natura 2000 területet nem érint, továbbá az előkezelt hulladék a tervezett útfelújítás céljait szolgálja útalapként, amelyet az arra jogosultsággal rendelkező Hulladékkezelő vállalkozó kezelt elő és tanúsította felhasználhatóságát.

A Kormányhivatal megkeresésünkre adott válasza szerint a bejelentő tájékoztatására levelezési cím hiányában nem került sor, a panaszos csak telefonos elérhetőségét adta meg.

5. A vizsgálatunk lezárását megelőzően folytatott helyszíni ellenőrzés feltárta, hogy a Darázshegyi utca panasszal érintett szakaszán a részünkre küldött tájékoztatás ellenére a közút aszfaltozása nem valósult meg, és a 2013 végén ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett, előkezelt bontási hulladékok részben, vagy egészben való elszállítására sem került sor, hanem azok változatlanul a döngölt földút felszínén kiszórva, illetve az időmúlás következtében a földbe süllyedve megtalálhatóak.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette és jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosáé 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 biztosáé következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását

<sup>12</sup> 5694-7/2014.

kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>13</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>15</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>16</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>17</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

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

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

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>18</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére.

<sup>13</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>14</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>15</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>16</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>17</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>18</sup> 996/G/1990. AB határozat

Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>19</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>20</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>21</sup>.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől *a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben*.<sup>22</sup>

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>23</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező

<sup>19</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>20</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>21</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>22</sup> 14/1998. (V. 8.) AB határozat

<sup>23</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat



változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

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 eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki<sup>24</sup>. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíró megállapította<sup>25</sup>, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

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

Az Alkotmánybíró szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a

<sup>24</sup> Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

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

XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>26</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>27</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

A petíciós jog a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyükben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösséگیleg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog *egyfelől* az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

### III. A vizsgálat érdemében

A panasszal érintett ügyben először azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy a Darázshegyi utca 150 méteres szakaszán kiszórt építési-bontási hulladékról a jegyzőnek, majd a polgármesternek 2014 januárjában tett közérdekű bejelentések alapján indult eljárások, intézkedések megfeleltek-e a jogszabályoknak.

Ezt követően a 2014 márciusában a Kormányhivatalhoz tett közérdekű bejelentéssel összefüggésben azt a kérdést vizsgáltuk meg, hogy az erre vonatkozó jogszabályok alapján

<sup>26</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>27</sup> pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

lehetséges-e, s ha igen, miként, milyen feltételek mellett a földút építési-bontási hulladékkal való feltöltése, illetve az előkezelt építési-bontási hulladékoknak a földút szilárd burkolattal borítása, korszerűsítése céljára az útépités során való beépítése, hasznosítása.

1. Ahogyan a tényállásban összefoglaltuk, a Darázshegy utca felső 150 méteres szakaszán kiszórt építési-bontási hulladékról először a panaszos tett szóban közérdekű bejelentést a jegyzőnek, majd a beadvány mellékletei szerint egy másik ingatlantulajdonos a polgármesternek e-mail útján, a hulladék elszállítását és az eredeti állapot visszaállítását kérve.

A jegyző többszöri megkeresésünkre sem válaszolt, míg a polgármester megkeresést követő sürgetésünkre adott válasza szerint a hulladék kiszórásának tényéről utólagosan, a bejelentőktől értesültek, arról korábban nem volt tudomása sem a jegyzőnek, sem a polgármesternek. (A polgármester nyilatkozatai az Önkormányzat nevében a közterület tulajdonosaként a kiszórt hulladék „útalapként” való hallgatólagos elfogadásáról a bejelentéssel való tudomásszerzést követő, utólagos tényálláselem, amelynek értékelésére a Jelentés második részében visszatérünk).

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). A szóbeli közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv írásba foglalja és a közérdekű bejelentő számára másodpéldányban átadja.

*A beadvány szerint megállapítható, hogy a panaszos szóban tett közérdekű bejelentésének írásba foglalását a jegyző elmulasztotta.*

A Htv. 61. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladéktól a 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a hulladék birtokosára, illetve tulajdonosára vonatkozó szabályok alól az, aki a birtokában, illetve tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. A (6) bekezdés szerint pedig 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.

Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentések idején a beadvány, valamint a polgármester megkeresésünkre adott válasza szerint is a Darázshegy utca felső szakaszán az építési-bontási hulladék elhelyezése ellenőrizetlen körülmények között történt, az a Htv. 61. §-a szerint jogellenesen elhelyezett, elhagyott hulladéknak minősült.

A régi KTFr. 13. §-a szerint a települési önkormányzat jegyzője - a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Budapest Főváros Önkormányzata által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző - jár el a Htv. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

Megállapítható, hogy az elhagyott hulladékot közterületen, önkormányzati tulajdonban álló ingatlanon helyezték el, ezért a települési önkormányzat jegyzője nem rendelkezett hatáskörrel. A közérdekű bejelentésben foglalt jogellenesen elhelyezett hulladék tekintetében a Htv. 61. § (6) bekezdése alapján eljárásra jogosult, hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatóság a régi KTFr. 8.§ (2) bekezdése alapján a területileg illetékes Felügyelőség volt.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy az Önkormányzat - a közterület tulajdonosaként, illetve a közút kezelőjeként a hulladékok ellenőrizetlen körülmények között történő, jogellenes

elhelyezését követően tett – utólagos nyilatkozata önmagában nem „legitimálja”, nem teszi jogossá a közérdekű bejelentésben foglalt, tényállás szerinti jogellenes hulladékelhelyezést. Az Önkormányzat tulajdonosi nyilatkozata a Htv. 61. § (5) bekezdése<sup>28</sup> alapján a hulladékot közterületen jogellenesen elhelyező személyének megnevezésére kiterjedhet. (Az előkezelt építési-bontási hulladékok beépíthetőségének, útépités céljára való hasznosításának jogszabályok szerinti lehetőségét alább vizsgáljuk.)

Az elhagyott hulladékokkal kapcsolatos jegyzői hatáskörré vonatkozó, a régi KTFr. 13. §-ában foglalt kivétel pontosan azt a célt szolgálta<sup>29</sup>, hogy az önkormányzat Möt. 13. § (1) bekezdés 2. és 19. pontjában foglalt településüzemeltetési és helyi környezetvédelmi feladatai, tulajdonosi pozíciója, valamint a közterülettel összefüggő közérdek érvényesítésére jogszabályban megállapított környezetvédelmi önkormányzati feladatok, hatósági hatáskörök ne kerülhessenek egymással ellentétbe.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

A jegyző és a polgármester a fenti rendelkezés alapján egyaránt elmulasztották a közérdekű bejelentés áttételét a hatáskörrel rendelkező, területileg illetékes Felügyelőséghez, valamint a közérdekű bejelentők áttételről való értesítését.

*Megállapítottuk, hogy a jegyző és a polgármester mulasztásukkal a petíciós joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoztak.*

*Megállapítottuk azt is, hogy a jegyző azzal, hogy többszöri, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, ismételt megkeresésünkre tájékoztatási kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem teljesítette, az Ajbt. 25. §(1) bekezdése szerint fennálló együttműködési kötelezettségének nem tett eleget, vizsgálatunkat akadályozta.*

2. A panaszos ezt követően 2014. március 11-én a Felügyelőséghez tett közérdekű bejelentést a jogellenes hulladék-elhelyezésről. A szóbeli bejelentést a Felügyelőség írásban rögzítette.<sup>30</sup>

A közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata eredményeként a Felügyelőség hivatalból indított eljárást az útfeltöltés céljával elhelyezett építési-bontási hulladékkal kapcsolatban.

Ahogy a tényállásban ismertettük, a Felügyelőség hivatalból indított eljárását jogsértés hiányában végzéssel<sup>31</sup> megszüntetette az Önkormányzat jegyzőjének az érintett út korszerűsítése tervéről szóló tájékoztatására, a Hulladékkezelőnek az építési-bontási hulladékok EWC besorolására, mennyiségére, és előkezelésének módjára vonatkozó igazolására, továbbá a Hulladékkezelő hulladékkezelési engedélyére, továbbá a panasszal érintett ingatlan természetvédelmi egyedi védettsége, illetve NATURA 2000 védettsége hiányára figyelemmel.

A Tvt. 28. § (3) bekezdése szerint *tájvédelmi körzet* az ország jellegzetes természeti, tájképi adottságokban gazdag nagyobb, általában összefüggő területe, tájrészlete, ahol az ember és természet kölcsönhatása esztétikai, kulturális és természeti szempontból jól megkülönböztethető jelleget alakított ki, és elsődleges rendeltetése a tájképi és a természeti értékek megőrzése.

<sup>28</sup> Htv. 61. § (5) Az ingatlanhasználó, illetve a (4) bekezdés szerinti gazdálkodó szervezet vagy közszolgáltató mentesül a felelősség alól, ha azt, aki a hulladékot az ingatlan területén vagy közterületen elhagyta vagy jogellenesen elhelyezte, a környezetvédelmi hatóság előtt beazonosításra alkalmas módon megnevezi, és vele szemben a jogellenesség tényét bizonyítja.

<sup>29</sup> Az új KTFr. 11. § (4) bekezdés tartalmazza jelenleg hatályosan az azonos hatásköri rendelkezést

<sup>30</sup> ÉMI KTF 5694-1/2014.

<sup>31</sup> ÉMI KTF 5694-7/2014. számú végzés

A Mátra Tájvédelmi Körzet (továbbiakban: Tájvédelmi Körzet) egyedi természetvédelmi területi védettségét a Tvt. 24. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Miniszter a MátraTKr.-ben állapította meg, majd a Tvt. 24. § (3) bekezdés b) pontja szerinti kezelési tervről önálló jogszabályt alkotott (Kezelési Terv.) A Tájvédelmi Körzet Kezelési Terve 3. pontjában foglalt „Természetvédelmi kezelési módok, korlátozások és tilalmak” között az utak létesítésével és korszerűsítésével kapcsolatos előírás, hogy új közutak - kerékpárút kivételével -, valamint burkolt és burkolatlan feltáróutak létesítése tilos a területen; továbbá az is, hogy a földutak szilárd burkolattal való borítása tilos, kivéve, ha az országos közúthoz csatlakozó 100 m-es szakaszon vagy kerékpárút céljára történik.

A Felügyelőség eljárásában ezen természetvédelmi előírások szempontjából alapvetően vizsgálendő kérdés volt, hogy a Darázshegyi utca panasszal érintett szakasza a Mátra Tájvédelmi Körzethez tartozott-e.

A MátraTKr. 1. számú melléklete tartalmazza a Mátrai Tájvédelmi Körzet ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számait, a 2. számú melléklete pedig a Mátrai Tájvédelmi Körzet fokozottan védett területének ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számait, egyidejűleg megjelölve és feltüntetve azon ingatlanok helyrajzi számát is, amelyek NATURA 2000, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területnek minősülnek.

A Darázshegyi utca panasszal érintett szakasza, a Mátraszentimre belterület, 644. hrsz.-ú ingatlan a MátraTKr. mellékleteiben foglalt hrsz.-ek között nem szerepel.

*A Felügyelőség eljárását megszüntető végzésében helyesen állapította meg azt, hogy az útszakasz egyedi természetvédelmi területi védettség, illetve NATURA 2000 védettség alatt nem áll, és így a földút szilárd burkolattal való borításának a Tájvédelmi Körzet Kezelési Tervében foglalt tilalma e földútra nem vonatkozik.*

**3. Az előkezelt építési-bontási hulladéknak az ellenőrizetlen körülmények közötti, jogellenes elhelyezése azonban nem csak természetvédelmi területen tilos.**

A Htv. 1. § (3) bekezdés e) pontja úgy rendelkezik, hogy nem terjed ki a törvény hatálya a szennyezetlen talajra és más, természetes állapotában meglévő olyan anyagra, amelyet építési tevékenység során termelnek ki, és azt a kitermelés helyén természetes állapotában építési tevékenységhez használják fel,

Az előkezelt építési-bontási hulladékra, az azzal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekre, a hulladék kitermelés helyén kívüli kezelésére a Htv. hatálya kiterjed, a fenti kivétel erre nem vonatkozik.

A Htv. 61. §-a alapján ezen hulladékoktól – a többi hulladékhoz hasonlóan – megválni csak arra fenntartott, vagy kijelölt helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehetséges.

A Felügyelőség – Kormányhivatal tájékoztatása szerinti – eljárásával összefüggésben ezért most azt kell megvizsgálnunk először, hogy az építési-bontási kivitelezési tevékenység során keletkező hulladékok tekintetében a jogszabályok szerint ki minősül *hulladéktermelőnek* és *hulladékbirtokosnak*. Ennek elsőként való tisztázása azért alapvető fontosságú, hogy meghatározható legyen, hogy ki az épület bontása során keletkező építési-bontási hulladékkal kapcsolatos egyes jogok és kötelezettségek alanya, illetve az alanyi jogokra és kötelezettségekre vonatkozó ejogszabályi rendelkezések érvényesülését a Felügyelőség teljes körűen vizsgálta-e a közérdekű bejelentés alapján indított eljárásában.

Ezt követően pedig külön is elemezzük az előkezelt bontási hulladékoknak az építési területen kívüli, *ex situ* más ingatlanon, a földút szilárd burkolattal ellátásával való korszerűsítése céljából beépítéssel, bontott építési terméként anyagában történő hasznosításának jogszabályi lehetőségét, illetve ezekkel összefüggésben a Felügyelőség eljárását.

3.1. A Htv. 2. § (1) bekezdés szerint

10. *építési-bontási hulladék*: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti építési tevékenységből származó hulladék;

24. *hulladék birtokos*: a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van;

32. *hulladéktermelő*: akinek tevékenységeiből hulladék képződik (eredeti hulladéktermelő), vagy bárki, aki előkezelést, keverést vagy egyéb olyan kezelési műveletet végez, amely a hulladék jellegében vagy összetételében változást eredményez.

Az építési-bontási hulladék fogalma alapján a hulladéktermelő, illetve a hulladék birtokos személyének megállapításához releváns rendelkezéseket az építési tevékenységet szabályozó Étv. tartalmazza. Az Étv. 2. § 4. pontja szerint *Építető*: a hatósági engedély vagy tudomásulvétel kérelmezője, a 33/A. § szerinti építési tevékenység bejelentője az építési beruházás megvalósításához szükséges hatósági engedélyek jogosultja, illetve az építési-bontási tevékenység megrendelője vagy folytatója. Ugyanezen szakasz 36. pontja szerint *Építési tevékenység*: építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési-szerelési vagy bontási munka végzése.

A Htv. rendszerében az építési-bontási hulladékok eredeti *hulladéktermelője* az Étv. szerinti építési tevékenység folytatója, vagyis a *kivitelező*, illetve abban az esetben, ha az építési-bontási tevékenységet az építető maga végzi, az építető. Az Étv. alapján az építési-bontási munka megrendelőjeként, illetve a bontandó épület tulajdonosaként az *építető* is *hulladék birtokosnak* minősül, valamint – amennyiben személyében különbözik – *hulladék birtokos az ingatlan tulajdonosa* is, akiknek a keletkező hulladék az építési területnek a tulajdonában álló ingatlanon való fennállása révén ténylegesen a birtokában van.

Bár a 2013. január 1-én hatályba lépő, egyidejűleg a korábbi Hgt.-t hatályon kívül helyező Htv. 88. § (1) 15. pontja az építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, az építési-bontási törmelék újrahasználatának, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak megalkotására a Kormány részére ad felhatalmazást, az ennek megfelelő, a Htv. rendszeréhez adaptált Korm. rendelet megalkotására máig nem került sor.

A Hgt. mind fogalmaiban, mind szabályozási struktúrájában lényegesen különbözött a Htv.-től, így például egyebek mellett *sem az építési-bontási hulladék, sem a hulladéktermelő és hulladék birtokos fogalmait nem tartalmazta.*

Az építési-bontási hulladékok kezelésének szabályait tartalmazó korábbi törvény, az azóta hatályon kívül helyezett *Hgt. felbatalmazása alapján* megalkotott BontásiHr. 3. §-a és 10. §-a szerint valamennyi, az „építmények építőipari kivitelezése” során keletkező építési-bontási hulladékkal kapcsolatos kötelezettség alanya az *építető*; vagyis neki kell gondoskodnia a keletkező hulladék elkülönített gyűjtéséről, a kezelőnek való átadásáról a keletkezés helyén, vagy amennyiben ez nem lehetséges, a hulladékkezelő létesítményben, továbbá köteles elkészíteni az építési, illetve bontási hulladék-nyilvántartó lapot, amelyet a területileg illetékes környezetvédelmi hatóságnak kell benyújtania, mert ha ez utóbbi kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság szabálysértési eljárást kezdeményezhet, illetve szakhatósági hozzájárulást nem adhat.

A hatályos hulladékos ágazati jog alapján a Htv. és a BontásiHr. rendelkezéseinek egybevetésével úgy tűnhet, hogy a **BontásiHr. szerint kizárólag az építető minősül hulladék birtokosnak.**

Azonban a BontásiKv. mellett az Étv. hatálya szerinti építési ágazati jog is tartalmaz az építési-bontási hulladékokkal kapcsolatos **hulladékgazdálkodási tevékenységekkel összefüggő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket.**

Az ÉpKivKv. a *kivitelező* építési vállalkozó és a *felelős műszaki vezető* részére is állapít meg kötelezettségeket az építési-bontási hulladékkal összefüggésben.

Így a *kivitelező* vállalkozó feladata az építési napló vezetése, ennek részeként az *építési munkaterületen keletkezett építési-bontási hulladék mennyiségének és fajtájának folyamatos vezetése az építési naplóban*<sup>32</sup>, az építési területen az építési-szerelési szakmai munkát irányító *felelős műszaki*

<sup>32</sup> ÉpKivKv. 12. § (2) bekezdés c) pont

vezető feladata pedig az építőipari kivitelezési tevékenység befejezésekor, az építési napló alapján az 5. melléklet szerinti *hulladék nyilvántartó lap kitétele és az építetőnek történő átadása*.<sup>33</sup>

Jóllehet, az ÉpKivKr. nem tartozik a Htv. szerinti szakterületi-ágazati joganyaghoz, hanem azt az Étv. felhatalmazása alapján alkotta meg a jogalkotó, mégis e rendelkezések – tartalmuk szerint – a Htv. szerinti *hulladéktermelő* (kivitelező építési vállalkozó) és a *hulladékbirtokos* (felelős műszaki vezető) alanyára vonatkozó hulladékgazdálkodási kötelezettségeket állapítanak meg a kivitelezési munkálatok során keletkező bontási hulladékokkal összefüggésben. Az ÉpKivKr. szerint a *kivitelezési szerződésnek tartalmaznia kell az építőipari kivitelezés során keletkező hulladékok - engedéllyel rendelkező kezelőhöz történő - elszállítására (elszállíttatására) kötelezett megnevezését*.<sup>34</sup>

3.2. Az alanyi vonatkozású, az építési-bontási hulladékok hulladéktermelőjével, valamint hulladékbirtokosával összefüggő rendelkezések áttekintését követően arra a kérdésre keresünk választ, hogy a jogszabályok milyen hulladékgazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg a hulladéktermelő és hulladékbirtokosok részére.

A BontásiHr. 3. § (4) bekezdés szerint *az elkülönítetten gyűjtött hulladékot - amennyiben az műszakilag lehetséges - az építető az építés során felhasználja, illetőleg a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló külön jogszabály előírásainak megfelelően a hulladékkezelőnek átadja*.

A BontásiHr. 4. §-a úgy rendelkezik, hogy az építési és bontási hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésekor, engedélyezésekor és ellenőrzésekor *a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló jogszabály előírásait kell alkalmazni*.

A BontásiHr. tehát *alap esetben az építető kötelezettségeként az építési-bontási hulladéknak az elkülönített gyűjtését és az erre engedéllyel rendelkező hulladékkezelőnek való átadását állapítja meg, jóllehet, a hivatkozott 3. § (4) bekezdés és 4. § szerinti, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló külön jogszabály*<sup>35</sup> már nem hatályos, ugyanakkor ez tartalmazta a hulladékkezelési engedélyezésre vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket jelenleg hatályosan a Htv. hulladékgazdálkodási engedélyekre vonatkozó X. fejezete szabályoz.

A BontásiHr. lehetővé teszi ugyanakkor az építési-bontási hulladékok építés során való felhasználását, amennyiben az műszakilag lehetséges<sup>36</sup>. Az építési területen, építkezés során való hasznosíthatóság érdekében a BontásiHr. 5. §-a lehetővé teszi, hogy a hasznosítandó hulladék aprítással, osztályozással és minőségjavító, tisztítási műveletekkel való előkezelésére egy évig az *építési területen* a hulladék előkezelésére áttelepíthető, illetve telepített berendezéseket alkalmazzanak. Vagyis az **építési-bontási hulladékok hasznosítása *in situ* az építési területen, a keletkezésük helyén lehetséges**, ennek érdekében a hulladék aprítással, osztályozással és tisztítási műveletekkel való helyszíni előkezelését is lehetővé teszi a jogszabály.

3.3. Tekintettel azonban arra, hogy a panasszal érintett esetben a közös tulajdonú, részben az Önkormányzat tulajdonában álló ingatlan bontásából származó, előkezelt hulladéknak az Önkormányzat tulajdonában és kezelésében lévő közúton, a polgármester utólagos nyilatkozata szerint „feltöltés” céljából való *ex situ* elhelyezése (hasznosítása?) történt, vagyis a *keletkezett építési-bontási hulladékot nem az építkezés helyén hasznosították*, azt kell megvizsgálnunk, hogy az *ex situ* hasznosítás, a polgármester tájékoztatása szerinti „feltöltés”-re a jogszabályok biztosítottak-e, s ha igen, milyen feltételek mellett lehetőséget.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 12. pontja szerint *feltöltés*: olyan hasznosítási művelet, amelynek során meghatározott célra alkalmas hulladék felhasználásával hulladéknak nem minősülő anyagokat helyettesítenek kitermeléssel érintett területek helyreállításakor vagy tájrendezéskor.

<sup>33</sup> ÉpKivKr. 13. § (3) bekezdés i) pont

<sup>34</sup> ÉpKivKr. 3. § (2) bekezdés h) pont

<sup>35</sup> A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet

<sup>36</sup> BontásiHr. 3. § (4) bekezdés

Az e fogalom-meghatározásban szereplő „*kitermeléssel érintett területek helyreállításakor vagy tájrendezéséskor*” esetkörére a bányászati ágazati jog irányadó.

A Btv. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult köteles azt a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászati vagy földtani kutatási tevékenység következtében megszűnt vagy lényegesen korlátozódott, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahasznosításra alkalmas állapotba hozni vagy a természeti környezetbe illően kialakítani (a továbbiakban: tájrendezés).

A Btv. 49. § 15. pontja szerint a törvény alkalmazásában *Kitermelés*: az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről történő lefejtése, elválasztása, felszínre hozatala. E törvény alkalmazásában kitermelésnek minősül az elhagyott meddőhányókból történő ásványi nyersanyag kitermelése és a szén föld alatti elgázosítása is.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 12. pontja szerinti felöltésre vonatkozó fogalmi definíciójának nem felel meg a Darázshegyi utca területén való szétszórása az előkezelt, aprított téglá és beton hulladéknak, mert az elhelyezéskor a *Darázshegyi utca nem minősült a Btv. szerinti kitermeléssel<sup>37</sup> érintett területnek, illetve az előkezelt bontási hulladék ellenőrizetlen szétterítésének célja nem a Btv. szerinti tájrendezés<sup>38</sup> volt*, vagyis a vizsgálattal érintett esetben *nem feltöltés valósult meg*.

3.4. Az (előkezelt) építési-bontási hulladék bontott építési terméként *ex situ* más ingatlanon folytatott építési tevékenység során való beépíthetőségének feltételeit az Étv. hatálya szerinti jogszabályok állapítják meg.

A BontásiHr. 6. §-a úgy rendelkezik, hogy a kezelt építési és bontási hulladékból, illetve annak felhasználásával készült termékek építési célra szolgáló forgalomba hozatalánál az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló külön jogszabályban foglalt előírásokat kell alkalmazni.

A BontásiHr. e szakaszában hivatkozott, az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló jogszabályt<sup>39</sup> 2013. július 1-től Korm. rendelet<sup>40</sup> hatályon kívül helyezte, így a vizsgálattal érintett időszakban az már nem volt hatályos.

2013. július 19-től hatályosan az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályait új jogszabály: az ÉpAnyKr. tartalmazza, amely a korábbi „megfelelőségi igazolás” helyett a bontási hulladékok beépíthetőségére vonatkozóan gyökeresen új, az adott építési tevékenység felelős műszaki vezetőjének egyedi nyilatkozatán alapuló szabályozást vezetett be, amelyet az alábbiakban ismertetünk.

Az ÉpAnyKr. hatályba lépésétől kezdődően, annak keretei között a BontásiHr. 6. §-ában hivatkozott *megfelelőségi igazolás* már nem értelmezhető, mert az egy időközben hatályon kívül helyezett jogszabályon alapuló, elavult jogintézményre utal.

A vizsgált időszakban az *ex situ felhasználás, hasznosítás* esetét abban az esetben teszi lehetővé az ÉpAnyKr., ha a forgalomba hozott, felhasználásra felkínált anyag *építési terméknek*

<sup>37</sup> Btv. 49. § 15. Kitermelés az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről történő lefejtése, elválasztása, felszínre hozatala. E törvény alkalmazásában kitermelésnek minősül az elhagyott meddőhányókból történő ásványi nyersanyag kitermelése és a szén föld alatti elgázosítása is.

<sup>38</sup> Btv. 36. § (1) A bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult köteles azt a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászati vagy földtani kutatási tevékenység következtében megszűnt vagy lényegesen korlátozódott, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahasznosításra alkalmas állapotba hozni vagy a természeti környezetbe illően kialakítani (a továbbiakban: tájrendezés).

(2) A bányafelügyelet a tájrendezéshez szükséges feladatokról a műszaki üzemi terv, valamint a (4) bekezdés szerinti használaton kívüli bányászati célú mélyfúrás tájrendezési tervének jóváhagyási eljárása során dönt.

<sup>39</sup> 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól

<sup>40</sup> 109/2013. (IV. 9.) Korm. rendelet az építőipari lánctartozás megakadályozását segítő intézkedésekről



minősül, vagyis a tervezett *felhasználási hely szerinti* építési engedélyezési, és kivitelezési eljárásban adott *bontott építési anyagok beépíthetőségét* elvárt műszaki teljesítménynek való megfelelőségük alapján az adott építési kivitelezés *felelős műszaki vezetőjének az építési naplóban rögzített nyilatkozata egyedileg megállapítja.*

Az ÉpAnyKr. 2. § 2. pontja szerint *bontott építési termék:* építmény bontása során keletkezett, újbóli felhasználásra szánt, *újrafeldolgozás nélkül* beépítésre szánt anyag, szerkezet.

Az e fogalomban szereplő *újrafeldolgozás* fogalmát a Htv. 2. § (1) bekezdés 44. pontja állapítja meg, amely szerint az újrafeldolgozás: olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékot terméké vagy anyaggá alakítják annak eredeti használati céljára, akár más célokra; ez magában foglalja a szerves anyagok feldolgozását, de nem tartalmazza az energetikai hasznosítást és az olyan anyaggá történő feldolgozást, amelyet feltöltési műveletek során használnak fel.

Az előkezelt építési-bontási hulladékoknak az ÉpAnyKr. szerinti bontott építési terméként való hasznosítása csak akkor lehetséges az elvárt műszaki teljesítménynek való megfelelőségük alapján, ha az építési termék *elvárt műszaki teljesítményét* a tervező az építészeti-műszaki dokumentációban megállapította és a *bontott építési termék megfelelőségét* a *felelős műszaki vezető* építési naplóban az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló kormányrendelet szerint tett *nyilatkozattal igazolja.*<sup>41</sup>

Az ÉpAnyKr. fentiek szerinti 3. §-ának megfelelő, a felelős műszaki vezető vizsgálatának és *nyilatkozatának módjáról* szóló rendelkezést az ÉpKivKr. 13. § (4) bekezdése tartalmazza, amely szerint a felelős műszaki vezető természetes építőanyagok és *a bontott építési termékek* - szükség szerint szakértővel történő - *vizsgálatát követően dönt* azok kezeléséről, építési célra való *megfelelőségéről*, ismételt felhasználhatóságáról, beépíthetőségéről. Döntését az *építési naplóba be kell jegyeznie.*

Lényeges rámutatnunk arra, hogy a felelős műszaki vezető vizsgálata és döntése mindig *egyedi:* egy adott építési területen folytatott kivitelezési eljárás keretében lehetséges, adott építési tevékenység keretei között. Ezt azért fontos hangsúlyoznunk, mert *egy adott helyen* a bontási kivitelezési eljárás felelős műszaki vezetőjének az építési naplóba bejegyzett döntése előkezelt építési-bontási hulladék beépíthetőségéről *másik helyen, ingatlanon* tervezett, jövőbeni építési kivitelezési tevékenység (pl. útkorszerűsítés) tekintetében *az építési-bontási hulladék beépíthetőségéről* szóló *nyilatkozatként nem vehető figyelembe.* A felelős műszaki vezetői nyilatkozatok nem „beválthatóak”, vagy átválthatóak: ugyanazon anyaggal, bontott építési termékkel szemben a különböző célú építési tevékenységek eltérő elvárt műszaki teljesítményt támasztanak, az ezeknek való megfelelőséget mindig azon építési tevékenység során, adott kivitelezés keretében kell igazolni, ahol és amikor az anyagot beépítik.

3.5. A tényállásban ismertettük, hogy a polgármester Felügyelőség részére és vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint az előkezelt építési-bontási hulladékok ellenőrizetlen elhelyezését, majd szétterítését az Önkormányzat a közterület tulajdonosaként és közútkezelőként *utólag* azért vette tudomásul, mert kinyilvánított szándéka szerint a közeljövőben szilárd burkolattal kívánják ellátni ezt a szakaszt. Az Önkormányzat utólagos tudásszerzést követő nyilatkozata a közérdekű bejelentés szerinti alaptényállásnak megfelelő elhagyott hulladék-jellegben nem változtat, azonban a Felügyelőség eljárása szempontjából értékelnünk kell az önkormányzat

<sup>41</sup> ÉpAnyKr. 3. § (1) Az építési termék akkor teljesíti az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 41. § (1) bekezdésében foglalt követelményeket, ha a) a tervező az építészeti-műszaki dokumentációban a 4. § (1) bekezdésében felsoroltak szerint állapítja meg a beépítendő építési termékek alapvető jellemzői tekintetében azok elvárt teljesítményét, és b) a beépítés során a tervező előírásai mellett, figyelembe veszik az építési termék gyártójának a termék teljesítményére vonatkozó nyilatkozatát és a tárolására, szállítására, beépítésére vonatkozó előírásait is. (2) Az építési termék elvárt műszaki teljesítménynek való megfelelését a) általános esetben az építési termék gyártói teljesítménynyilatkozat, b) egyedi, hagyományos, természetes, bontott vagy műemléki védelem alatt álló építménybe tervezett építési termék beépítése esetében a felelős műszaki vezető építési naplóban az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló kormányrendelet szerint tett nyilatkozattal, (...) igazolja.

tervezett útépitésre vonatkozó nyilatkozatát is, az eljárásban beszerzett egyéb dokumentumokkal együtt.

Az Étv. 1. § (2) bekezdése az Étv. komplementer hatályát rögzítve úgy rendelkezik, hogy e törvényt a sajátos építményszabályozás, valamint a műemlékvédelem alatt álló építmények és területek tekintetében a rájuk vonatkozó külön törvényekkel, kormányrendeletekkel, miniszteri rendeletekkel és önálló szabályozó szerv vezetője által kiadott rendeletekkel és miniszteri rendeletekkel együtt, a bennük foglalt kiegészítésekkel és eltérésekkel kell alkalmazni.

A Kkt. 29. § (7) bekezdése szerint közút, közforgalom elől el nem zárt magánút létesítéséhez, korszerűsítéséhez (továbbiakban együtt: építés), forgalom részére történő átadásához, megszüntetéséhez, elbontásához - mint fontos közérdekű és közcélú tevékenység végzéséhez - a közlekedési hatóság engedélye szükséges. Az engedélyezési eljárások ügyintézési határideje 55 nap. Ugyanezen szakasz (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki hatósági engedély nélkül épít utat, vagy az engedélyben foglaltaktól eltér, azt a közlekedési hatóság az eredeti állapot helyreállítására vagy - amennyiben az út a külön jogszabályban foglalt feltételeknek megfelel vagy megfelelővé alakítható át - a fennmaradáshoz szükséges intézkedések megtételére kötelezi.

A vizsgálattal érintett időszakban hatályos NKHr. 4. § (5) bekezdés 21. pontja alapján a közlekedési hatóság a területileg illetékes megyei (fővárosi) közlekedési felügyelőség volt.

Az ÚtÉpKr. 2. § 1. pontja szerint *földút*: az ingatlan-nyilvántartásba útként bejegyzett, eredeti természeti talajú, vagy földmunkával, szabályos keresztzelvénnyel, vízelvezetéssel kialakított, pályaszerkezet nélküli út, amelynek járhatósága a talajtól függő anyaggal - zúzottkő, kavics, pernye, kohósalak, feldolgozott és minősített építési és bontási hulladék - javítható, és amely szilárd burkolatú úthoz csatlakozás vagy vasúti átjáró előtt legfeljebb ötven méter hosszban rendelkezik szilárd burkolattal.

Ehhez kapcsolódóan szükségesnek látjuk kiemelni azt, hogy a földút e fogalom-meghatározásában szereplő, különböző anyagokkal, köztük bontási hulladékkal való javíthatóságának lehetősége nem mentesít a hulladékgazdálkodási és az építési termékek beépíthetőségére vonatkozó jogszabályokban foglalt kötelezettségek, valamint a közlekedési hatósági útépitési engedélyre vonatkozó rendelkezések megtartása alól.

A földút (egyebek mellett) feldolgozott és a hulladékkezelő által minősített építési-bontási hulladékkal való javíthatóságára vonatkozó rendelkezés nem teremt jogot önmagában a földút bontási hulladékkal való javítására, hanem az ÚtÉpKr. szabályozásában arra utal, hogy az ilyen javítások esetén a *földút eredeti jellege megmarad, nem válik szilárd burkolatú úttá*.

Azt, hogy milyen esetben és hogyan lehet bontott építési termékkel javítani a földút járhatóságát, az Étv., az ÚtÉpKr., az ÉpAnyKr., az ÉpKivKr. és a Htv., illetve a BontásiHr. rendelkezései állapítják meg.

Az ÚtÉpKr. 2. § 7. pontja szerint *útépités*: a műszaki előírások szerint meghatározott műszaki jellemzőkkel út kialakítása, átépítése, felújítása vagy korszerűsítése.

A közlekedési hatóság engedélye alóli kivételek körében az ÚtÉpKr. 4. §-a nem tartalmazza a belterületi földút szilárd burkolattal való ellátásának, korszerűsítésének az esetét, földút esetén kizárólag a 4. § (1) bekezdés bd) alpontja szerint külterületen, legfeljebb ötven méter hosszúságú sárrázó<sup>42</sup> építése tartozik az engedélymentes esetkörbe.

Az ÚtÉpKr. 1. számú mellékletének 3. pontja tartalmazza a földút korszerűsítésének (építésének) engedélyezési terve kötelező munkarészeit.<sup>43</sup> Az ÚtÉpKr. szerint földút

<sup>42</sup> Az ÚtÉpKr. 2. § 9. pontja szerint sárrázó: földút szilárd burkolatú úthoz csatlakozó, legfeljebb ötven méter hosszúságú szilárd burkolattal kiépített szakasza, amelyhez ingatlan megközelítését biztosító útsatlakozás vagy egyéb út nem csatlakozik.

<sup>43</sup> ÚtÉpKr. 1. melléklet

3. Földút építésének engedélyezési terve

3.1. Kötelező munkarészek

3.1.1. Műszaki leírás.

3.1.2. A helyszínrajz, a hossz-szelvény, a keresztzelvény a vízelvezetés megoldásával.

3.1.3. A telekalakítás módja, figyelemmel a földúttal határos ingatlanok megközelíthetőségére.

korszerűsítésének, vagyis **útépítésnek** minősül mind az építési-bontási hulladékkal való javítása, mind pedig szilárd (aszfalt) burkolattal való ellátása.

3.6. Ahogy a tényállásban ismertettük, a jegyző tájékoztatásainak mellékleteként csatoltan megküldte a Felügyelőség részére a Hulladékkezelő igazolását az előkezelte hulladék mennyiségéről, EWC-kód szerinti besorolásáról, az előkezelés módjáról és eszközeiről, a Hulladékkezelői engedélyről szóló iratok másolatát, valamint a tervezett útkorszerűsítéssel kapcsolatos munkálatok adatainak táblázatát (bár a jegyző és a polgármester utólagos nyilatkozatai szerint a Darázshegyi utca szilárd burkolattal való korszerűsítését is tervezték, ennek adatai a mellékleteként küldött táblázatban nem szerepelnek).

A jegyző egyidejűleg folyamatban lévő közbeszerzési eljárásról és a kivitelezési munkák megkezdésének 2014 szeptemberére tervezett idejéről is nyilatkozott, a rendelkezésre álló jogerős építési engedélyekről, vagy folyamatban lévő építési engedélyezési eljárásról nem tett a Felügyelőségnek adott tájékoztatásában említést.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

A Felügyelőség az eljárásban ügyfélnek minősülő önkormányzat nyilatkozatát, valamint iratokat vett figyelembe: a bontási helyszínen keletkező hulladékok fajta EWC-kód szerinti besorolásának, gyűjtésének, mennyiségének, az előkezelés módjának és a Hulladékkezelő jogosultságának kérdését vizsgálta. Eljárása a bontott, előkezelte építési-bontási hulladékok ex situ hasznosítására azonban csak annyiban terjedt ki, hogy a Darázshegyi utca érintett szakaszának hrsz. szerinti természetvédelmi területi egyedi és NATURA 2000 védettségét vizsgálta, és megállapította, hogy az nem tartozik egyik védettségi körbe sem.

A közérdekű bejelentés alapján a földúton szétterítete, előkezelte építési-bontási hulladék hulladékstátusza, vagy annak megszűnése – a jegyző nyilatkozata szerinti útépítéshez a bontott építési terméknek való beépíthetősége – alapvetően tisztázandó kérdés volt a Felügyelőség eljárásában. Ennek ellenére a Felügyelőség nem látta szükségesnek a tényállás ezzel kapcsolatos tisztázását, tehát eljárása nem terjedt ki annak vizsgálatára, hogy az ÚtÉpKr. szerinti közlekedési hatóság útépítést megelőző engedélyre rendelkező áll-e, illetve az ennek alapján megvalósuló kivitelezés során a felelős műszaki vezető ÉpAnyKr. és ÉpKivKr. szerinti, a beépítendő építőanyagok és a bontott építési termékek - szükség szerint szakértővel történő - vizsgálatát követő kezeléséről, építési célra való megfelelőségéről, ismételt felhasználhatóságáról, beépíthetőségéről szóló döntése, illetve ennek az építési naplóba való bejegyzése, nyilatkozata rendelkezésre áll-e az előkezelte építési-bontási hulladékok elhelyezésekor, vagy sem.

Meg kell jegyezzük azt is, hogy a Felügyelőség Htv. alapján fennálló hatáskörében a bontott építési termékek beépíthetősége szempontjából az elvárt műszaki követelményeknek való megfelelésegről szóló felelős műszaki vezetői nyilatkozat meglétét *hatásköre hiányában nem vizsgálhatta*. Az útépítés engedélyezésére a jogszabály a közlekedési hatóság hatáskörét állapítja meg, így hatósági ellenőrzésre is e hatóság volt jogosult a felelős műszaki vezető nyilatkozata tekintetében.

A nyilatkozat meglétének vizsgálata érdekében ugyanakkor a Ket. 26. § (1) bekezdés c) pontja alapján *belföldi jogsegély keretében* a Felügyelőségnek *lehetőségében állt* az útépítés engedélyezésére hatáskörrel rendelkező, illetékes *közlekedési hatóság megkeresése* az építési engedély megléte, az ennek alapjául szolgáló építési-műszaki dokumentációban a tervező által

---

3.1.4. A terepalakítás, földműépítés.

3.1.5. A műtárgyak leírása.

3.1.6. A szakági tervek.

megállapított, a beépítendő építési termékek alapvető jellemzői, azok elvárt teljesítménye és az előkezelt hulladék ezeknek való megfelelőségét tanúsító, az útépitési kivitelezés során a felelős műszaki vezetői nyilatkozata tekintetében. A Felügyelőség a belföldi jogsegély lehetőségével nem élt, és a Darázshegyi úton szétterített előkezelt bontott beton és téglahulladék hulladéktátságát más módon sem tisztázta.

A polgármester megkeresésünkre adott válasza<sup>44</sup> szerint a tájékoztatókor, vagyis 2015 júniusában a Darázshegyi út útépitési engedélyezése folyamatban volt, így a rendelkezésünkre álló adatok szerint az előkezelt bontási hulladék 2013 decemberében való elhelyezésekor sem jogerős útépitési engedély, sem az ennek alapján megvalósuló építési kivitelezés során az építési naplóban rögzített felelős műszaki vezetői nyilatkozat nem állhatott rendelkezésre, vagyis az előkezelt építési-bontási hulladék bontott építési terméként való beépíthetősége a jogszabályok rendelkezései alapján nem volt igazolt.

Megállapítható, hogy jogerős útépitési engedély, valamint az ennek alapján folytatott kivitelezés során a felelős műszaki vezető építési naplóban rögzített nyilatkozata hiányában az előkezelt építési-bontási hulladék ÉpAnyKr. szabályai szerinti bontott építési terméként való beépíthetősége nem volt jogszerűen lehetséges. Ezért a polgármester, illetve a jegyző útépités tervével kapcsolatosan tett utólagos nyilatkozatai a szétterített, aprított téglá és beton hulladékjellegét nem érintette.

A panasszal érintett, a Darázshegyi utcának e szakaszán szétterített bontásból származó, aprítással előkezelt építési-bontási hulladék ellenőrizetlen elhelyezése mind a bejelentés, mind a jegyző és a polgármester tájékoztatása szerint a *Felügyelőség eljárásának idején is változatlanul elbagyott hulladéknak minősült.*

*Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség azzal, hogy a tényállás tisztázási kötelezettségét csak a hulladék gyűjtése, előkezelése, illetve a Hulladékekezelő jogosultsága, valamint az érintett ingatlan természetvédelmi helyzetének vizsgálata tekintetében teljesítette, ugyanakkor – bár erre belföldi jogsegély keretében lehetősége volt – nem vizsgálta az Önkormányzat utólagos nyilatkozata szerint „útalap céljára” szétterített, előkezelt bontási hulladék beépíthetőségével kapcsolatosan a jogszabályokban foglalt feltételek teljesülését, a petíciós joggal, a tisztességes eljárásból való alapvető joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Vizsgálatunk ideje alatt, annak lezárását megelőző helyszíni szemléig a panasszal érintett, ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett építési-bontási hulladékokat sem a hulladékbirtokos, sem az ingatlan tulajdonosa nem szállította el, illetve a jegyző és a polgármester tájékoztatása ellenére nem került sor a Darázshegyi utca szilárd burkolattal való korszerűsítésére sem.

*Megállapítottuk, hogy a jogellenesen elhelyezett, elbagyott hulladékok elszállításáról sem a hulladékbirtokos, sem a közterület tulajdonosaként az Önkormányzat nem gondoskodott, illetve a Felügyelőség jogutódaként a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, valamint ezt követően az új KTFr. 2017. január 1-től hatályos módosítása alapján illetékes Heves Megyei Kormányhivatal hatósági ellenőrzési jogkörében sem tett intézkedést a visszásság megszüntetése érdekében.*

4. A nemzetközi és az Európai Unió gyakorlatban nem ismeretlen, sőt környezeti szempontból kívánatos és prioritált törekvés azon környezetre nem veszélyes, illetve az újrahasználatra előkészítés révén is alkalmas építési-bontási hulladékok újrahasználati, hasznosítási arányának növelése, az erre irányadó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, amihez a szükséges hulladékgazdálkodási szabályokat hazai viszonylatban a Htv. rendelkezései is rögzítik, a Htv. 92. § (3) bekezdése pedig konkrét célkitűzést állapít meg, amely szerint 2020. december 31-ig a nem veszélyes építési-bontási hulladék - a föld és a kő kivételével - újrahasználatra előkészítésének, újrafeldolgozásának és egyéb, anyagában történő hasznosításának - ideértve a feltöltési műveleteknél más anyagok helyettesítésére használt hulladékot - együttes mértékét a képződött mennyiséghez viszonyítva tömegében országos szinten legalább 70%-ra kell növelni.

<sup>44</sup> 1995-2/2015.

Az erre vonatkozó szakirodalom szerint elsődlegesen a kitermelt talajok, a beton és az ásványi eredetű építőanyagok bontásából származó elkülönítetten gyűjtött hulladékok újrahasználata (akár építési, útépítési betonadalék anyagként a primer kavics-homok helyettesítésére, akár másodnyersanyagként) lehetséges<sup>45</sup>.

2013. január 1-től hatályosan a Htv. tartalmazza – a 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti újrahasználat és újrahasználatra előkészítés elvének<sup>46</sup> megfelelően – azokat a fogalmakat és alapvető törvényi rendelkezéseket, amelyek az ehhez szükséges, a végrehajtási jogszabályokra adott felhatalmazások szerinti részletes szabályozás alapját képezik, törvényi keretét adják.

Ahogy korábban is utaltunk rá, a Htv. tartalmazza – egyebek mellett – az építési-bontási hulladék<sup>47</sup>, a feltöltés<sup>48</sup>, az újrahasználatra előkészítés<sup>49</sup> fogalmait, továbbá hulladékhierarchiára, a melléktermékekre és a hulladékstátusz megszűnésére irányadó szabályokat<sup>50</sup>.

Utaltunk arra is, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontjában foglalt felhatalmazás szerinti jogszabály kihirdetésére nem került sor, ezért az építési-bontási hulladékok újrahasználatra előkészítésének, hasznosításának valamint a hulladékgazdálkodási tevékenységek szabályait jelenleg is a korábbi, a Htv. 2013. január 1-i hatálybalépésével egyidejűleg hatályon kívül helyezett korábbi Hgt. felhatalmazásán alapuló és annak szabályozási rendszeréhez igazodó BontásiHr., illetve az Étv. hatálya szerinti ágazati jogszabályok: az ÉpAnyKr., az ÉpKivKr. tartalmazzák. Noha ezen szabályok tárgyi szabályozást tartalmaznak az építési-bontási hulladékokkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekre vonatkozóan, arra is rá kell mutatnunk, hogy a **BontásiHr.** jogszabályba ütköző rendelkezései, hiányosságai, a Htv.-vel való összhangjának hiánya, továbbá a hulladékstátusz megszűnésének megállapítására vonatkozó részletes kritériumokra, valamint a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatos tanúsítás rendjére, a tanúsításra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályozás hiánya, illetve a jelenleg több jogszabályba (ÉpAnyKr., ÉpKivKr., Ht.) széttagolt építési-bontási hulladékkal kapcsolatos szabályozás aggályos a jogbiztonság szempontjából és nem segíti a Htv. 92. § (3) bekezdésében foglalt célkitűzés közelgő határidőre való megvalósulását sem.

A fenti megállapítással összefüggésben rá kívánunk mutatni arra, hogy az építési-bontási hulladék BontásiHr. 2. § a) pontjában szereplő fogalma, valamint az 1. számú mellékletben felsorolt hulladék fajták ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdés 10. pontjában szereplő építési-bontási hulladék fogalmával, valamint az ehhez kapcsolódó HulladékjegyzékVMr.-rel.

A BontásiHr. 2. § a) pontjában szereplő fogalmi definíciót az tette szükségessé, hogy a Hgt. még nem tartalmazta az építési-bontási hulladék fogalmát. Azzal azonban, hogy a 2013. január 1-től hatályos Htv. 2. § (1) bekezdés 10. pontja az építési-bontási hulladék fogalmát megállapította, a korábbi, BontásiHr.-ben szereplő definíció szükségtelenné vált. A Htv. hatálybalépésével a BontásiHr. 2. § a) pontja egyfelől a Jat. 3. § szerinti párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik, másfelől az építési hulladékok tárgyi körét a Htv. 2. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti fogalom és a HulladékjegyzékVMr. 2. mellékletében foglalt, az Építési-bontási hulladékok

<sup>45</sup> Ld. Prof. Dr. Csöke Barnabás, Olessák Dénes: Az építési, bontási hulladékok kezelése (Szakmai ismeretterjesztő füzetek a települési hulladékgazdálkodással foglalkozók számára) Köztisztasági Egyesülés é.n.

[http://www.koztegy.hu/files/ep\\_bon\\_hull\\_kez.pdf](http://www.koztegy.hu/files/ep_bon_hull_kez.pdf)

<sup>46</sup> Ht. 3. § (1) bekezdés a) az újrahasználat és az újrahasználatra előkészítés elve: a hulladékképződés megelőzése érdekében a termékek újrahasználatát, javítását, újratöltését, a hulladék újrahasználatra előkészítését, az újrahasználati és javító hálózatok kiépítését jogi, gazdasági és műszaki eszközökkel, valamint az anyag vagy tárgy beszerzésére vonatkozó kritériumok és számszerűsített célok kitűzésével kell elősegíteni;

<sup>47</sup> Ht. 2. § 10. építési-bontási hulladék: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti építési tevékenységből származó hulladék;

<sup>48</sup> Ht. 2. § 12. feltöltés: olyan hasznosítási művelet, amelynek során meghatározott célra alkalmas hulladék felhasználásával hulladéknak nem minősülő anyagokat helyettesítenek kitermeléssel érintett területek helyreállításakor vagy tájrendezéséskor;

<sup>49</sup> Ht. 2. § 46. újrahasználatra előkészítés: tisztítással, javítással, valamint ellenőrzéssel végzett hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékká vált terméket vagy alkatrészét előkészítik arra, hogy bármilyen egyéb előkezelés nélkül újrahasználható legyen;

<sup>50</sup> Ld. Ht. 7-10. §-ai

főcsoportjába tartozó alcsoportok és ahhoz tartozó hulladékfajták köréhez képest leszűkíti, így ezekkel ellentétes.

A BontásiHr. 1. mellékletében felsorolt hulladékok köre hiányos: a felsorolás ugyanis nem tartalmazza a HulladékjegyzékVMr. szerint az *építési-bontási hulladékok*<sup>51</sup> főcsoportjához tartozó - 17 05 08 EWC kód szerinti „vasúti pálya kavicságya, amely különbözik a 17 05 07-től” alcsoportot, valamint a veszélyes hulladékok alcsoportjait sem.

Jóllehet, a veszélyes hulladékok körére külön jogszabály vonatkozik (ahogyan a BontásiHr. 1. § (2) bekezdése ezt egyébként tartalmazza), álláspontunk szerint a Htv. építési-bontási hulladék fogalma, illetve a Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontjában foglalt felhatalmazás nem enged kivételt az építési-bontási hulladék esetleges veszélyes voltára tekintettel, hanem alapvetően egységes jogszabály megalkotására szól, amely az építési-bontási hulladékok teljes körére vonatkozó tárgyi szabályozást tartalmazza. (A veszélyes hulladékokkal kapcsolatos jogszabály komplementer hatálya megfelelően összehangolt szabályozás esetén az építési-bontási hulladékok közül a veszélyes hulladékokra fennmaradhat, azonban az építési-bontási hulladékokkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekkel összefüggő alapvető rendelkezéseket (gyűjtés, adatszolgáltatás) az egységes, Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontja szerint megalkotandó jogszabálynak kell tartalmaznia.)

Ellentétes a jogszabályokkal még a BontásiHr. 10. § (3) bekezdése is, mert az ebben foglaltak szerint a környezetvédelmi hatóság által kezdeményezhető szabálysértési eljáráshoz szükséges, a régi Szabstv. 148. §-ában szereplő környezetvédelmi szabálysértés tényállást a hatályos, új Szabstv. nem tartalmazza, így megfelelő szabálysértési tényállás hiányában a környezetvédelmi hatóságnak nincsen lehetősége az itt hivatkozott szabálysértési eljárás kezdeményezésére sem.

A BontásiHr. hiányossága továbbá, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységekkel összefüggő jogokat és kötelezettségeket nem a Htv. fogalmai szerint állapítja meg, vagyis alanyi vonatkozásban nem tartalmazza a hulladéktermelőre, hulladékbirtokosra, gyűjtőre, kereskedőre és a hulladékkezelőre, ezen alanyok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket.

A BontásiHr. nem tartalmazza az építési-bontási hulladékok újrahasználatra előkészítésének és újrahasználatának lehetőségeivel összefüggő, továbbá anyagában való hasznosíthatósága érdekében előkezelésére vonatkozó, a Htv. rendelkezéseinek megfelelő hulladékdoldali szabályozást sem, amely alapján bontott beépítésre alkalmas építési termékként, vagy anyagában hasznosításuk lehetővé válhat, összhangban az ezen kérdéseket szabályozó építés-oldali, az Étv. hatálya szerinti szabályozással.

A problémakör egészének megfelelő értelmezése érdekében meg kell jegyezzük, hogy az alapvető jogok biztosához érkező panaszok alapján a jogalkalmazásban pl. problémát jelent az építési termékként feltöltésre, táj és tereprendezésre hasznosítható *bontott vályog*, mint a magyarországi építési hagyományok sajátos építőanyaga Htv. szerinti státuszának a bizonytalansága is. Az erre vonatkozó adatok szerint a jogalkalmazás számára nehézséget jelent pl. az a kérdés, hogy a Htv. 2. § (4) bekezdésére tekintettel az építmények bontásából származó vályog, a kitermelt földhöz hasonló minőségű bontott építési termék, illetve anyagában hasznosítható építési-bontási hulladék szállítása csak hulladékgazdálkodási engedély birtokában lehetséges, vagy az termékként szabadon szállítható, valamint az is, hogy az újrahasználatra, hasznosításra nem kerülő bontási vályoghulladék ártalmatlanítása milyen esetekben, milyen feltételekkel lehetséges, figyelemmel a Htv. 92. § (3) bekezdésben foglalt célkitűzésre is. Az építési hulladékok elkülönített gyűjtéséhez kapcsolódó, az újrahasználatra előkészítés, valamint az anyagában való hasznosíthatóságuk érdekében végzett in situ, az építési területen végzett előkezelés, valamint az építési hulladékok hulladéktátságának megszűnése szabályainak mielőbbi megalkotása – egyebek mellett – erre tekintettel is sürgető feladat.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a BontásiHr. szabályozása nem felel meg a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményének, mert szabályozása nem a Htv.

<sup>51</sup> Ld.Htv. 2. § (1) bekezdés 10. pont

fogalmain alapul és nem a törvényi rendelkezések végrehajtását szolgálja, valamint a Htv.-vel való összhangjának hiánya, a Htv. rendelkezéseire képest hiányos szabályozása miatt nem illeszkedik a jogrendszer egységébe, azaz sérti a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontját.

*Megállapítottuk, hogy a BontásiHr. jogszabályokkal ellentétes rendelkezései, továbbá a BontásiHr. Htv. szabályozásával való összhangjának hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezetbe való joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

5. A Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontja az építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, az építési-bontási törmelék újrahasználatának, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak, 29. pontja pedig a hulladékstátusz megszűnésének megállapítására vonatkozó részletes kritériumokra, valamint a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatos tanúsítás rendjére, a tanúsításra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályok megalkotására a Kormány részére ad felhatalmazást.

A Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontja és 29. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogszabály megalkotására, kihirdetésére a Htv. 2013. január 1-i hatálybalépését követően vizsgálatunk lezárásáig nem került sor. A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A Kvt. 110. § (6) bekezdéséhez<sup>52</sup> hasonló rendelkezést a Htv. – felhatalmazást adó jogszabályként – nem tartalmaz, így a felhatalmazást adó jogszabályból nem juthatunk arra a következtetésre, amely szerint a felhatalmazás jogosultja mentesülhetne a jogalkotási kötelezettsége alól.

*Megállapítottuk, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 15. pontja és 29. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotás elmulasztása aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezetbe való jog szempontjából.*

## Összefoglalás

1. A Darázshegyi utca felső szakaszán ismeretlen személy(ek) által jogellenesen elhelyezett építési-bontási hulladék (tégla és beton-apríték) miatt az utcában található ingatlanok tulajdonosai (köztük a panaszos is) a jegyzőhöz, illetve a polgármesterhez fordultak közérdekű bejelentéssel. Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentés szerinti hulladék jogellenes elhelyezése az Önkormányzat tulajdonában és kezelésében álló közúton történt, azzal, hogy a jegyző, illetve a polgármester nem tette át a közérdekű bejelentést a hatáskörrel rendelkező illetékes környezetvédelmi hatósághoz, a petíciós joggal és a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. Panaszos később a Felügyelőségnek mint hatáskörrel rendelkező, illetékes környezetvédelmi hatóságnak is bejelentést tett, amely alapján a Felügyelőség hivatalból eljárást indított. A Felügyelőség ezen eljárást az Önkormányzat jegyzőjének az érintett út korszerűsítése tervéről szóló nyilatkozatára, a Hulladékkezelőnek az építési-bontási hulladékok EWC besorolására, mennyiségére, és előkezelésének módjára vonatkozó igazolására, valamint a Hulladékkezelő hulladékkezelési engedélyére, továbbá a panasszal érintett ingatlan természetvédelmi egyedi védettsége, illetve NATURA 2000 védettsége hiányára figyelemmel jogsértés hiányában végzéssel megszüntette.

A Felügyelőség eljárása ugyanakkor nem terjedt ki annak vizsgálatára, hogy a jogellenesen elhelyezett építési-bontási hulladéknak az út szilárd burkolattal való ellátása céljából az önkormányzat mint tulajdonos részéről való „elfogadása” megfelel-e a jogszabályoknak. A Felügyelőség eljárása során nem vizsgálta, hogy az építési-bontási hulladék beépíthető mivolta a

<sup>52</sup> Kvt. 110. § (6) A környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező kormány-, illetve legminiszteri rendeletek előírásait kell alkalmazni.

jogszabályok szerint igazolt volt-e . Ez a kérdés azért alapvető jelentőségű, mert – bár a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó jogszabály hiányzik – a hatályos, sok helyen hézagos és ellentmondásos szabályozás mellett is a beépíthetőség igazolása az az aktus, amely az építési-bontási hulladék hulladékstátuszát megszünteti, és termékként való újrahasznosítását lehetővé teszi abban az esetben, ha a beépítésre nem építési-bontási hulladék keletkezésének a helyén *in situ*, hanem a keletkezési helytől különböző ingatlanon folytatott építési tevékenység során *ex situ* kerül sor.

A Felügyelőség eljárása során figyelembe vett hulladékkezelői igazolás csak a hulladék EWC-kód szerinti csoportba tartozását, valamint az előkezelés módját tartalmazta, de az nem minősül a hulladék termékként való, *ex situ* beépíthetőségét igazoló iratnak.

Rámutattunk arra, hogy az építési-bontási hulladékok kezelését szabályozó BontásiHr. ugyan még a „megfelelőségi igazolás” korábbi jogintézményére utal, azonban az ezzel kapcsolatos jogszabály már nem hatályos. A bontott építési termékek beépíthetőségét szabályozó új jogszabály szerint mindig az adott építési kivitelezés építési engedélyben rögzített műszaki követelményeknek való megfelelést igazoló, a felelős műszaki vezető által kiadott, építési naplóban rögzített nyilatkozat alapján lehetséges a bontott építési termékként való beépítése, újrahasználat. Vizsgálatunk adatai szerint a Felügyelőség eljárásának idején a Darázshegyi utca szilárd útburkolattal való ellátására jogosító utépítési engedéllyel nem rendelkezett, így sem a műszaki követelmények, sem a kiszórt építési-bontási hulladék ezeknek való megfelelést és beépíthetőséget igazoló nyilatkozat sem állhatott rendelkezésre. Ezért a Felügyelőség eljárása idején a Darázshegyi utcában szétterített hulladék változatlanul jogellenesen elhelyezett hulladéknak minősült.

Rámutattunk arra is, hogy a Htv. szerint a feltöltésre vonatkozó szabályok csak a Btv. szerinti kitermeléssel érintett területek vonatkozásában értelmezhetőek, így ezek a Darázshegyi utca esetében nem alkalmazhatóak.

Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség azzal, hogy a tényállás tisztázási kötelezettségét csak a hulladék gyűjtése, előkezelése, illetve a Hulladékkezelő jogosultsága, valamint az érintett ingatlan természetvédelmi helyzetének vizsgálata tekintetében teljesítette, ugyanakkor – bár erre belföldi jogsegély keretében lehetősége volt – nem vizsgálta az Önkormányzat utólagos nyilatkozata szerint „útalap céljára” szétterített, előkezelt bontási hulladék beépíthetőségével, újrahasználatával kapcsolatosan a jogszabályokban foglalt feltételek teljesülését, a petíciós joggal, a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk azt is, hogy a terület tulajdonosaként az Önkormányzat nem gondoskodott a jogellenesen elhelyezett hulladék elszállításáról, valamint arra a környezetvédelmi hatóság ellenőrzése alapján tett intézkedése révén sem került sor, így a visszás helyzet változatlanul fennáll.

3. Feltártuk azt is, hogy az építési-bontási hulladékokkal kapcsolatos tevékenységeket szabályozó BontásiHr. nem illeszkedik az új, 2013. január 1-től hatályos Htv. által felállított törvényes keretbe.

Megállapítottuk, hogy a BontásiHr. jogszabályokkal ellentétes rendelkezései, továbbá a BontásiHr. Htv. szabályozásával való összhangjának hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

4. Végül megállapítottuk azt is, hogy építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, az építési-bontási törmelék újrahasználatának, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak; továbbá a hulladékstátusz megszűnésének megállapítására vonatkozó részletes kritériumokra, valamint a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatos tanúsítás rendjére, a tanúsításra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályok Htv. felhatalmazásán alapuló megalkotásának elmulasztása



aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából.

### Intézkedés

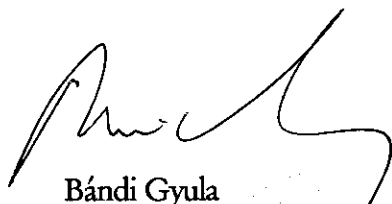
1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetügyért felelős minisztert, hogy – az építésügyért felelős miniszterrel konzultatív együttműködésben – gondoskodjon az építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, az építési-bontási törmelék újrahasználatának, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak megalkotásáról.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetügyért felelős minisztert, hogy gondoskodjon a hulladékstátusz megszűnésének megállapítására vonatkozó részletes kritériumokra, valamint a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatos tanúsítás rendjére, a tanúsításra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályok megalkotásáról.

3. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Heves Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a közérdekű bejelentés szerinti helyzet változatlan fennállása alapján a vizsgálatunkkal érintett közúton jogellenesen elhelyezett, előkezelt építési-bontási hulladék tekintetében a hatáskörében álló intézkedéseket tegye meg a jelentésben megállapított visszasságok megszüntetése és orvoslása érdekében.

4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján felkérjük Mátraszentimre Község polgármesterét és jegyzőjét, hogy a jövőben a panaszok és közérdekű bejelentések megalapozottságának vizsgálata és a szükséges intézkedések megtétele során a bejelentők petíciós jogát és tisztességes eljáráshoz való jogát maradéktalanul érvényesítve, a jogszabályok rendelkezései szerint folytassák eljárásukat.

Budapest, 2018. 05. 18.



Bándi Gyula



Székely László

