



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TÁRSASÁG  
BIZTOSHELYETTES

## A hatósági kötelezések végrehajtásának nehézségei környezetvédelmi tárgyú ügyekben - műhelybeszélgetés emlékeztető

I.

### A végrehajtás nehézségei környezetvédelmi ügyekben, az Ákr. és a Kvt. viszonya

#### Vitaindító

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A XX. cikk alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez (melynek a környezetvédelem az egyik alapvető eszköze), míg a XXI. cikk értelmében mindenkinek joga van az egészséges környezethez. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata e három alaptörvényi rendelkezés érvényesítése és annak figyelemmel kísérése, hogy az állam ehhez köthető feladatait ténylegesen el is lássa. E téren kiváltképpen fontos, hogy számos alkotmánybírói határozat foglalkozott az egészséges környezethez való alapvető jog tartalmával, valamint a P) cikk védelme alá tartozó nemzet közös örökségének védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettségével. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. [...] A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el. [...] A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a

<sup>1</sup> 28/1994. (V.20.) AB határozat

*feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”<sup>2</sup>*

13/2018. (IX.4.) határozatában pedig azt írta az Alkotmánybíróság, hogy „A P) cikk (1) bekezdése egyfelől kiterjesztette a védendő értékek körét, másfelől pedig az állami kötelezettségek mellett „mindenki” - így a civil társadalom és minden egyes állampolgár - kötelezettségéről is beszél. Miközben azonban a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön illetőleg ezen szabályok betartását biztosítsa és adott esetben kikényszerítse.”

Egyik legfrissebb határozatában azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy „A szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak.[...] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében.”<sup>3</sup>

Láthatjuk tehát, az Alkotmánybíróság egyre többször kiemeli, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös örökségének védelméhez, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez olyan szabályokra van szükség, amelyek az elővigyázatosság és a megelőzés elvét képesek érvényre juttatni. Ez az Alaptörvényből fakadó kötelezettség a hatósági határozatok végrehajtására vonatkozó szabályok megalkotása kapcsán is terheli a jogalkotót.

A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás azon szakasza, amelyben az arra feljogosított hatóságok a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodnak a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettségek megvalósításáról, a teljesítés kikényszerítéséről. A végrehajtási eljárás lényege az alapeljárásban hozott döntés szerint az ügyfelet terhelő kötelezettség tényleges realizálása.<sup>4</sup> A végrehajtás alapját a véglegesség jogintézménye adja, vagyis ha a döntését a hatóság főszabály szerint már nem változtathatja meg.<sup>5</sup> A véglegesség a közléssel áll be. (Ákr. 82. §) Véglegesség beálltanak jogkövetkezményei, hogy a határozatból származó jogok gyakorolhatóak, továbbá, hogy a határozat végrehajtható. Végrehajtás akkor rendelhető el, ha van egy (kötelezettséget megállapító) végrehajtható döntés<sup>6</sup> és a kötelezett önként nem teljesített, valamint a végrehajtás még nem

---

<sup>2</sup> 16/2015. (VI.5.) AB határozat

<sup>3</sup> 4/2019. (III.7.) AB határozat

<sup>4</sup> Barabás G. – Baranyi B. – Fazekas M.(szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez, Wolters Kluwer Hungary, Bp., 2018, 781.

<sup>5</sup> Kivétel: - ha az I. fokú határozat ellen van fellebbezés

- a fellebbezési határidő fellebbezés nélkül telt el

- a fellebbezésről lemondtak, visszavonták a fellebbezést

- a fellebbezési eljárásban a II.f. helybenhagyta az elsőfokú hatóság döntését (Ákr. 82.§)

<sup>6</sup> A döntés vagy végleges vagy az azonnali végrehajtását rendelték el

évült el. A jogszabályi alapot az Ákr.<sup>7</sup>, a Vht.<sup>8</sup> és az Avt.<sup>9</sup> adják. Fogatosító szerv lehet az állami adóhatóság; továbbá törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet alapján egyéb szerv, illetve önálló bírósági végrehajtó.

Meghatározott cselekmény végrehajtásáról beszélünk, amikor a végrehajtható határozat valamely magatartás tanúsítására, valamely tevékenység végzésre illetőleg cselekvéstől való tartózkodásra vagy cselekvés, tevékenység abbahagyására, tűrésére kötelezi az ügyfelet. A végrehajtásnak a konkrét ügyben alkalmazandó módját a végrehajtást elrendelő szerv határozza meg. Az ügy körülményeit figyelembe véve a kötelezettség teljesítését leghatékonyabban előmozdító módot köteles választani, amely:

- a kötelezettet meghatározott cselekmény pénzegyenértékének megfizetésére kötelezheti;
- feljogosíthatja a jogosultat, hogy meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse, egyúttal a kötelezettet a költségek megelőzésére kötelezheti;
- eljárási bírságot szabhat ki;
- rendőrség közreműködésével kényszeríthet ki meghatározott cselekményt;
- eljárási bírságot, ún. teljesítési szankciót vethet ki.

Minden esetben az a cél, hogy az ügyfelet rábírják a kötelezettségének teljesítésére.<sup>10</sup>

A vitaülés kapcsán felvetett probléma gyökere, hogy a 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. újraszabályozta a végrehajtás jogintézményét. Általános szabályként<sup>11</sup> kimondja, hogy a végrehajtást a végrehajtható döntést hozó hatóság rendeli el és törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete eltérő rendelkezése hiányában az állami adóhatóság fogatosítja. A Kvt.<sup>12</sup> 91/D. § (3) bekezdése pedig azt is kimondja, hogy az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban a meghatározott cselekmény végrehajtását a végrehajtást elrendelő hatóság fogatosítja.

Az ülés célja annak a kérdésnek a vizsgálata volt, hogy milyen megfontolások vezették a jogalkotót az általános szabályoktól való eltéréshez, készült-e előzetes hatásvizsgálat arra nézve, hogy a Kvt. 91/D. § (3) bekezdésének a végrehajtásra vonatkozó eltérő szabályozása mennyiben hátráltathatja a környezeti elemek védelmében kulcsszerepet játszó hatóságok lehetőségeit, ideértve költségvetési forráshiányukat is.

Milyen feltételek teljesülése szükséges ahhoz, hogy adott esetben az állami adóhatóság hatékonyan lépjen fel környezetvédelmi ügyekben hozott határozatok végrehajtása érdekében, ideértve a végrehajtandó hatósági határozatok tartalmát is?

---

<sup>7</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

<sup>8</sup> A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

<sup>9</sup> Az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény

<sup>10</sup> Fazekas M. (szerk.): Közigazgatási jog Általános Rész III., ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 2017, 301.

<sup>11</sup> Ld. 134. § (1) bekezdés

<sup>12</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

Indokolt lehet-e annak kimondása, hogy amennyiben az állami adóhatóság látná el a végrehajtás foganatosítását környezetvédelmi ügyekben is, úgy a döntés végrehajtását a végrehajtást foganatosító szerv az elsőfokú (környezetvédelmi) hatóság bevonásával foganatosítsa, ha ehhez olyan szakmai ismeretek vagy egyéb feltételek szükségesek, amelyekkel a végrehajtást foganatosító szerv nem rendelkezik?

## **Hozzászólások**

Az alábbiakban a hozzászólások lényegét emeljük ki, az elhangzás sorrendjében, a hozzászóló személyének említése nélkül.

A jogalkotói cél szerint a Kvt. a pénzkövetelés végrehajtását adta volna át a NAV-nak. A tényleges cselekmény foganatosítása esetében – amikor reagálni kell a hatóságnak valamely helyzetre, a közvetlen kezelés szándékával – azonban a jogalkotó nem látta biztosítottak a feltételek meglétét a NAV működési körében. A kodifikációs eljárás alatt nem érkezett észrevétel arra, hogy változtassanak a Ket. korábbi szabályain. Visszajelzések hiánya, tényleges adatok és statisztikák hiánya mutatható ki. Az AJB-412/2018. egyedi ügy kapcsán von le általános következtetéseket és követelményeket.

A monitorozás fontos lenne a környezetvédelmi ügyekben. Hatósági eljárásoknál azok egyszerűsítése mind az ügyfél, mind pedig a hatóság számára fontos lehet. Lényeges kérdés, hogy a probléma megoldható-e a szakmai irányítók révén, szakmai irányítással (módszertani anyagok)? Meg kell vizsgálni, hogy jogszabály módosítás nélkül kezelhető-e a probléma. Speciális területeken megfelelő, kellő szakértelem kell, maradnia kellene a foganatosítónak a speciális tudással rendelkező szervek. Viszont segítene, ha kizárnánk a bírságolási szabályt vagy módosítanánk az eszközök sorrendjén.

Ha nincs kivételi szabály, akkor a NAV az általános végrehajtó. Így, ha olyan önkormányzati rendeletekről beszélünk, amelyek például arról szólnak, hogy hogyan kell egy portát rendben tartani és nincs az adott rendeletben kivételi szabály, akkor a kikényszerítés a NAV-nál marad. A NAV önkéntes jogkövetésre próbálja rávenni (pl. mulasztási bírságok után szállít csak el) a kötelezetteket. A jogalkotó részéről hatásvizsgálat akkor sem történt, amikor a NAV-ot jelölték ki a végrehajtás általános foganatosítójának és ez nem csak a környezetvédelmi ügyek esetében probléma. Be kell látni, hogy azon tényleges cselekmények foganatosítását, melyeknél szakkérdésben kell döntenet és amely szakértelem nincs meg a NAV-nál, nem szerencsés rátelepíteni.

Speciális ügyek vannak a környezetvédelem területén, amelyek nem adhatóak át, mert az ehhez szükséges speciális tudás a környezet- és természetvédelmi hatóságoknál van. Ugyanakkor a fenyegetettség érzete az ügyfél számára a környezet- és természetvédelmi hatóságok esetében nem működik. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértésével, hulladék illegális, nem megfelelő elhelyezésével kapcsolatos ügyek 95%-a közérdekű bejelentésből indult. A bejelentések megalapozottak voltak. Eljárás indítására kis számban kerül sor, mert a jogsértő személy kiderítése nem sikeres, végső soron az ingatlantulajdonos lesz a terhelt. Nagy számban az érintett ingatlantulajdonosok az önkormányzatok. Építési-bontási hulladékok

elhelyezése komoly probléma, jó lenne, ha kormányrendelet jelenne meg ebben a tárgyban és ott szabályoznák ezeket a kérdéseket úgy, hogy a hangsúly a megelőzésre kerülne. Van olyan jogsértő is, aki nincs tisztában azzal, hogy jogsértést követett el, azt megpróbálja megszüntetni, csak nem feltétlenül tudja, hogyan. A jogsértők másik típusa pontosan tudja, hogy jogsértést követ el, és ettől nem tartja vissza semmi. Előnyös lenne a határozatokat különválasztani bírság- és kötelezés tartalmúakra. Így ha a bírság ellen fellebbezést nyújtanak is be, attól még a kötelezést végre lehetne hajtani. Szintén jó lenne, ha a bírságtól akár el is lehetne tekinteni és a helyreállításra helyezni a hangsúlyt. A hulladék elszállítására vonatkozó határozatok esetében a határozat beazonosítja a hulladék fajtáját és arra kötelez, hogy adja át a megfelelő személynek. Ilyen határozatok esetében elegendő a határozatok ilyen tartalma a fogantatosításhoz. A végrehajtás költségeinek megelőlegezése nagy terhet ró a hatóságokra. Ha a jogsértő nem működik együtt, akkor a végrehajtás után semmi nem tartja vissza, mert a bírságok nem behajthatóak, a költségek nem jönnek vissza a hatósághoz. Megoldást jelenthetne, ha keret-jellegű szakértő lehetne a környezet- és természetvédelmi hatóság, valamint hulladékkal kapcsolatos esetekben az is megoldhatja a szakértelem kérdését, ha a hulladékgazdálkodó cégek környezetvédelmi megbízottakat alkalmaznak. Szintén mintaként lehetne tekinteni a parlamenti elleni szerződéses viszonyt.

A NAV nem kapott fedezetet a meghatározott cselekmények végrehajtásának fedezésére. Kormányhatározat módosítás van folyamatban e tárgyban, de jelenleg saját forrásból fedezi a végrehajtási költségeket. Válasszuk ki a közreműködő szervezet (NGM rendelet a közreműködőkről + közbeszerzés tartása), itt is szükséges lenne elmozdulni. Az azonnali intézkedést igénylő ügyekben a bevonás is sokkal rugalmasabb kell, hogy legyen.

Probléma az is, hogy kevés az ügy, és azok lassan kerülnek végrehajtási szakaszba. Egyben kellene kezelni az ellenőrzés kérdéseivel, a környezetvédelmi hatóság jelenlegi létszáma kevés ehhez. Nincs elegendő szakember a meghatározott cselekmény végrehajtására.

Lényeges kérdés, hogy mi lehetne megfelelő ösztönző arra, hogy a kötelezéseket végrehajtsák.

Probléma az is, hogy a jogszabály nem enged eltekinteni a bírságtól semmilyen esetben, csupán csökkenteni enged.

A végrehajtási eljárások soha nem voltak kedvező eljárások. Ennek elsősorban a pénzügyi hiány az oka. Kötelezéseket bírsággal próbálják végrehajtatni, amióta ez a feladat (bírság beszedése) a NAV-nál van, azóta úgy tűnik, hogy nagyobb a hajlandóság. Ugyanakkor a probléma sokkal összetettebb, hiszen a jó végrehajtáshoz megfelelő szervezeti háttér is biztosítani kell. A környezet- és természetvédelmi hatóságoknál a létszámkeret nagyon szűkös. Hiányoznak azok a jogszabályok, amelyek a biztosíték adást és a céltartalék képzést szabályozzák. Nemcsak az egyedi végrehajtás, hanem a kármentesítés is komoly probléma, szintén pénzügyi forrás kérdése. OKKA-s feladatok miniszteri szintű feladat átadás-átvétele nem történt még meg. Vannak olyan projektek, melyeknél, ha 2020-ig nem végzik el a kármentesítést, akkor visszafizetési kötelezettség keletkezik.

Szabályozás kérdései:

- nem kérdezték meg a környezet- és természetvédelmi hatóságokat a jogszabályváltozásról;
- szakminisztérium szakmai támogatását nagyon jó lenne biztosítani, de 2017 óta nem volt szakmai értekezlet, e nélkül nem tudják elmondani, hogy mi a tényleges probléma;
- azon kérdéseket, amiket a Miniszterelnökségen keresztül az Agrárminisztérium küld, azt mindig megválaszolják a hatóságok;
- szükség lenne a szabályok változtatására;
- szakember hozzárendelése is kellene;
- települési szinten sincs elegendő szakember.

Nincs rend a szabályozásokban. Olyan elvárás él a települési jegyzőkkel szemben, hogy ők mindent tudjanak. Különböző szinteket kellene érvényesíteni a Kvt.-ben. A jegyzők sokszor nem tudnak saját településeken végrehajtást fogantatosítani. Probléma még, hogy a bontási törmelék nem lehet nyomon követni, mert a magánszemélyek nem jelentik be. Nincs pénz az önkormányzati szektorban sem. Nincs elegendő visszatartó erő sem ezeknél a cselekményeknél. Jó lenne egy kármentesítési alapot csinálni, nem kellene beépíteni az önkormányzatok költségvetésébe. Fontos lenne a meglévő gazdasági társaságok ellenőrzése, a NAV-ot nem a „kis” ügyekbe kellene beletenni. Viszont minden hatóságtól gyorsabb reagálásra lenne szükség.

A felszámolás alá került cégek ki vannak véve a végrehajtás alól, a felszámoló már nem tud általában erre pénzt kivenni. Ezen változtatni kellene. A környezeti teher ingatlannyilvántartási bejegyzését újra kellene szabályozni, úgy hogy a felszámolót is megfelelően helyzetbe hozzuk. A felszámolói szerződéseket a környezet- és természetvédelmi hatóságoknak nem véleményezni kellene, hanem jóváhagyni.

II.

## **Vizuális környezetszennyezés kodifikálásának lehetősége**

### **Vitaindító**

Témafelvetés: hogyan került ez, a többihez, eljárásjogi végrehajtási szabályozási témakörhöz képest sokkal absztraktabb téma a műhelybeszélgetésbe?

Az AJBH jelentése<sup>13</sup> kapcsán érkezett felvetés kitért a kérdéskör új aspektusára is: nevezetesen, hogy a hulladék indokolatlan felhalmozásának nemcsak környezetvédelmi és népegészségügyi vonzata lehet. Magyarországon is indokolt lehet a jelenleginél szélesebb kört átfogó szabályozás kialakítása, ezen

---

<sup>13</sup> AJB-412/2018. sz. jelentés (a továbbiakban: Jelentés) (elérhető: [http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+szomsz%C3%A9d+%C3%A1tal+felhalmozott+szem%C3%A9t+elt%C3%A1vol%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak+%C3%BCgy%C3%A9ben+412\\_2018/c9211077-c703-9b00-ab14-98f4d175b7cd?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+szomsz%C3%A9d+%C3%A1tal+felhalmozott+szem%C3%A9t+elt%C3%A1vol%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak+%C3%BCgy%C3%A9ben+412_2018/c9211077-c703-9b00-ab14-98f4d175b7cd?version=1.0))

belül a vizuális környezetszennyezés fogalmának kidolgozása, és annak áttekintése, hogy egy ilyen szabályozás mennyiben segítheti a végrehajtás eredményességét a környezetvédelmi ügyekben. Tulajdonképpen a javaslat az, hogy vizsgáljuk meg, van-e szabályozási rés atekintetben, hogy a szóban forgó helyzet és az ahhoz hasonlóak milyen állapotokat idéznek elő, és ennek külön nevesítésére mint vizuális környezetszennyezés lehet-e, van-e szükség?

Mi is ez a téma tehát, mit érthetünk a vizuális környezetszennyezés kodifikálásának lehetősége alatt?

A vizuális környezetszennyezés jelenleg nem jogi kategória, hanem köznyelvi fogalom, jellemzően olyan típusú szennyezést vagy hatást jelent a környezetben, amely zavarja az adott látvány élvezetét, vagyis csökken a területek/felületek vonzereje. Lehet ez állandó, illetve ideiglenes állapotok miatt, előbbi jellegzetesen az épített környezet alakításában merül fel, mint épületek, zöldfelület alakítások, bevásárlóközpont, plakátok, fényreklámok, antennák, utóbbi pl. grafiti vagy szemét.

Alább említhetünk nemzetközi példákat arra, amikor felismerték, hogy rendszerszinten kezelendő a behatás, szabályozás alkotásával:

- 1965 Lady Bird Johnson az utak mentén tapasztalt vizuális környezetszennyezés ellen lépett fel és erőfeszítései eredményeként született meg a 'the Highway Beautification Act'.
- Sao Paulóban, Brazíliában 2006 óta van hatályban a 'Clean city law of Brazil'.
- Sri Lankában 2015-ben a választási kampányok kihelyezésének korlátozását szabályozták.

A közös pont a szabályozásokban, hogy leginkább az óriásplakátokra, hirdetésekre korlátozódik és azok paramétereit szorítja korlátok közé, de nem általános vizuális környezetszennyezés fogalmat adnak.

A hazai szabályozási környezet is kezeli a példaként említett plakát-kérdéskört, de az esztétikus és emberhez méltó környezetalakítás tekintetében az építésügy területén annál átfogóbb és rendszerszintűbb megközelítést jelenthet.

Az Étv.<sup>14</sup> hatálya kiterjed az emberhez méltó és esztétikus környezet kialakítására (1.§ g) pont), ennek érvényre juttatása érdekében a körébe tartozó kutatásra, műszaki fejlesztésre és ezek eredményének alkalmazására, a kapcsolatos feladatokra, hatáskörökre és hatósági jogkörökre, továbbá a vonatkozó szabályok megállapítására, alkalmazásuk ellenőrzésére és érvényre juttatására. Sok egyéb mellett az Étv. oktatással kapcsolatos feladatokat is telepít, mondván az *„épített környezet iránti igényesség javítása érdekében előrelépés szükséges a társadalom környezeti- és vizuális felkészítésében, amelynek célszerűen már a közoktatásban is meg kell jelennie.”*

*57/A. § (1) Az érintett miniszterek együttműködnek annak érdekében, hogy a lakosság - különös tekintettel a tanulókra és a hallgatókra - megismerhesse az épített környezet emberhez méltó, egészséges és esztétikus alakításával, az építészeti kultúra terjesztésével, fejlesztésével, az építészeti értékek, örökség védelmével kapcsolatos alapvető ismereteket az*

---

<sup>14</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

*alap-, közép- és felsőfokú, valamint az iskolarendszeren kívüli oktatás, képzés, nevelés keretében, a közművelődés és ismeretterjesztés, a sajtó és a tömegtájékoztatás útján.*

Az Étv.-ben rögzített településrendezési feladatok egyik speciális jogintézménye a településképvédelem, melyet a 2016. évi LXXIV. törvény és végrehajtási rendeletei szabályoznak. A Jelentésre érkezett felvetés a konkrét ügy településképi kihatását is érinti. A tapasztalat az, hogy nemcsak a hulladék illegális elhelyezése, hanem a környezeti elemek károsítása is negatív hatással van a településképre, a törvény azonban csak az építmények és zöldfelületek településképi megjelenítésének meghatározására ad rendeleti felhatalmazást a települési önkormányzatoknak, és ezek nem teljesítése esetén alkalmazhatnak településképi kötelezést és bírságolást, a rendezetlen és zavaró ingatlanviszonyokra viszont jelenleg nem terjed ki a törvény hatálya. Megjegyzendő, hogy a konkrét esetben adekvát felvetés az általános fogalom vonatkozásában árnyalódik; hiszen éppen a plakátok vagy az állandó jellegű 'vizuális környezetszennyezés' jelentő épületelemeket kezeli a szabályozás, illetve azok kezelésére a helyi közösségek számára ad felhatalmazást.

Az országképi védelem (országimázs) kivétel, ami azonban egy meg nem határozott – és így a bírói gyakorlat számára nehezen kezelhető – fogalom, ami végeredményben az országképet meghatározó elemekre terjed ki a településképi követelményekhez hasonlóan, csak a miniszterre telepített egyedi hatáskörrel.

Felmerül a kérdés, hogy adekvát volna-e és a szabályozási környezetbe illeszthető-e ennek kiterjesztése?

A természeti környezet védelme körében a környezetszennyezés jogilag definiált fogalma nem jelenthet támpontot, az a Ktv. 4.§ 7.szerint az „*a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése*”. Érdekes kérdés a tájvédelem vetületében a tájsebek, a tájhasználat alakításának kérdése, ami azonban a természetvédelmi törvény<sup>15</sup> hatálya alá tartozik, védelme és kezelése a környezet- és természetvédelmi szabályozás és intézményrendszer által adott.

A napirend kérdése tehát, hogy a felvető szerint adódik egy szabályozási rés, van-e ilyen jellegű hiányérzet a megjelent tárcák más képviselőiben is? Mi lehet(ne) a tárgya a „vizuális környezetszennyezés” szabályozásnak? Hogyan határozható meg, mi a nem esztétikus, mi az a közös minimálkörülmeny, nem csupán az épített környezeti elemekre vonatkozóan?

## **Hozzászólások**

Nehéz értelmezni a vizuális környezetszennyezés fogalmát és a környezeti elemet is. A zavarás problémája nagyon fontos lenne. Zaj határérték alatt is zavaró, amit ugyancsak nehéz megfogni a környezetvédelem eszközeivel. A zavarás fogalmát megragadni, ennek egyediségét meg kell jelölni, ezt a települési önkormányzatok tudnák talán, ezért a településképi jogintézménye felé mozdulás adekvát lehet.

---

<sup>15</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény



A konkrét hatáskör telepítést az ágazati törvényekben kell megjelölni. Önkormányzatok adott esetben szankcionálhatnak olyat, amit nem szabályoz magasabb jogszabály és nem is sérti azokat. A Möt.v.<sup>16</sup> 144. § (4) d) pont alapján a közösségi együttélés alapvető szabályait kell szabályozni (összhangban a szabálysértésekre vonatkozó rendelkezésekkel). Möt.v. módosítást nem indokolt, már most is van lehetőség ilyen szabály alkotására az önkormányzatoknak. A probléma nem a szabályozásban, hanem sokkal inkább a költségigényességben jelenik meg. REKI (működési célú önkormányzati támogatás) nem jelent fedezetet. Az AM-nél lenne jó egy külön alap erre.

Nem újabb, hanem a meglévőket szigorító szabályozásra lenne szükség. Az önkéntes jogkövetés az egyéni szabadságok növekedésével csökken. Mi a különbség, hogy valami szemetelés vagy vizuális környezetszennyezés? A kérdés, hogy hol kell jöjjön a szabályozás és hol elég más eszköz (pl.: felszólítás)? Az állam elsősorban ne szabályozóként próbáljon beavatkozni, hanem aktív szerepet vállaljon (tudatformálás, hulladékhasznosítás, feldolgozás újrahasznosítás stb.) A jegyzői feladatok ellátása egyfelől azok sokasága, másfelől az állandósultnak tekinthető forráshiány miatt nehézkes, ezért óhatatlanul prioritizálás folyik a feladatok ellátásában. A végrehajtás még olyan kirívó esetekben is nehézkes, mint pl. a Balatont érintő ügyek.

Hollandiában egy nagy komplex jogszabály lesz mindenről, ami szól a vizuális környezetszennyezésről is (általában környezetvédelmi szabályok, erdők, vizek stb.) A normaszöveg kihirdetésre került, de még nem hatályos. Itthon a településképről (építési követelmények megállapítása, konkrét építményekre vonatkozik a konstrukció) az a visszajelzés, hogy a rendszer nem működik, nem kerülnek kiszabásra a településképi bírságok. E területen is alacsony az önkéntes jogkövetés, hiányzik a kellő visszatartó erő, e tekintetben felvethető a Btk. szigorítása is.

Meg kellene nézni, hogy hol van építkezés: főváros, megye jogú város, Balaton. Gyorsabb végrehajtás kellene, vagy lehetőséget adni arra, hogy az önkormányzat megszerezze a romos épületet, ettől lenne hatékonyabb. A településképből nincs végrehajtás vagy nagyon hosszú, bírságok sem születnek. A helyi közösségeknél kellene legyen a döntés e tekintetben. Hol van az a szint ahol az önkormányzatnak ki kell szállni? A környezetvédelmet célszerűbb lenne magasabb szintre vinni.

Kellene ilyen szabályozás, de alaposabb előkészítés után jöhetne. Inkább törvényben lenne értelme elfogadni, mert a tulajdont érinti. E kérdéseket melyik jogág szabályozza? Jelenleg a Ptk.<sup>17</sup> teszi meg, birtokvédelem és szomszédjogok tekintetében. Ezt kellene áttekinteni. E tényállásokat már most is szabályozza a jog valahogy, szükséges lenne ezen szabályok jobb végrehajtása.

Felmerül a szükségessége egy egyenruhás járőrszolgálatnak? Növelni kell az ellenőrző hatóságok tekintélyét.

---

<sup>16</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

<sup>17</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Az építésügyi határozatok végrehajtása a NAV-hoz tartozik. A gyakorlatban problémamentesen csak a bontásokat tudják végrehajtani. Ha jó karbantartás jellegű hatósági kötelezést kell végrehajtani, egymás után jönnek a problémák. Közös helyszíni eljárásban felméri az ingatlant, itt a határozatot hozó hatóság közli, hogy milyen konkrétumokat vár el, csak így tud a NAV bármit is kezdeni a határozattal. Tudni kell, hogy mitől életveszélyes az ingatlan amikor a foganatosítanak, de ha nem tudja maga a határozatot hozó szerv sem, hogy mitől az, az komoly probléma.

III.

### **A környezetvédelmi hatósági munkához rendelkezésre álló anyagi eszközök**

#### **Vitaindító**

A környezetvédelmi közigazgatási döntések végrehajtásának célja a jognak megfelelő állapot kikényszerítése. A végrehajtás költségekkel jár, késedelme sokszor még többbe kerül, elmaradása kárt okoz a környezeti elemekben és az emberi egészségben. A Kvt. hatálya alá tartozó ügyek gyakran járnak komoly költségekkel, végrehajtásuk azon múlik, van-e rá fedezet vagy sem. A közigazgatási eljárásokban elkülönülhet a költséget előlegező és azt viselő személye, hivatalból indult eljárásokban az eljárási költségeket a hatóság előlegezi. A munkánk során gyakran tapasztaljuk, hogy a helyi önkormányzatok számára nem mindenütt áll rendelkezésre elegendő pénzügyi fedezet a környezettel kapcsolatos ügyekben a végrehajtásra.

A konkrét barcsi ügyben:<sup>18</sup>

- kijelölés alapján járt el;
- végrehajtás költségének a megelőzésére nem volt fedezete, költségvetését megterhelte;
- a végrehajtás várható költsége miatt maradt el a végrehajtás foganatosítása.

A környezetvédelmi végrehajtás finanszírozási problémái azonban nemcsak önkormányzati szinten jelennek meg, hanem ez általános problémaként jelentkezik a környezetvédelmi hatósági határozatok végrehajtása során. Különösen látványos a probléma a környezeti kármentesítési eljárásokban.

A Möt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján, ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.

A Möt. 111. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A (2) bekezdés szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a

---

<sup>18</sup> lsd.: 13. lábjegyzet

kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető, önként vállalt feladatait. A Mötv. 117. § (1) bekezdése szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - felhasználási kötöttséggel - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

A 118. § (2) bekezdése szerint kivételes esetben, jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható.

#### A napirend kérdései:

Milyen támogatásokkal érhető el, hogy környezetvédelmi hatóságok határozatainak végrehajtása ne maradjon el?

Mik az önhibáján kívül forráshiányos településeknek a Mötv. szerinti, a központi költségvetéssel összefüggő támogatásának a lehetőségei? Léteznek ezek a támogatások a központi költségvetésben?

Miként biztosítható a pénzügyi fedezete azon hatósági határozatok végrehajtásának, amelyek nélkül a környezet veszélyeztetése vagy károsodása nem akadályozható meg, illetve a negatív folyamatok nem fordíthatóak vissza?

#### **Hozzászólások**

A IX. fejezet nem tartalmaz forrást az önkormányzatok részére a végrehajtási feladatok kezelésére. Jó lenne az AM-nél létrehozni erre egy alapot, ahonnan le lehetne hívni erre forrást. A kijelöléses ügyekben a helyi támogatás sincs meg, a jegyző tehetetlen, mert még az önkormányzati költségvetés sem tartalmaz nyilván erre semmilyen összeget, lévén más önkormányzatnál merül fel a költség.

Az a cél, hogy megegyezéses megoldás legyen lehetőleg azonnal. Szükséges lenne ebbe további államtitkárságokat bevonni. Ez nyilván nem csak önkormányzati probléma. Az alapvető cél a szennyező fizet elvének érvényesítése.

Inkább a jelenlegi támogatások körét kellene bővíteni úgy, hogy a végrehajtás is belekerüljön.

Az AM alapvetően szakmai felügyeletet lát el, de a pénzügyi fedezetet nem tekinti szakmai kérdésnek. Oda lenne szükséges ezt telepíteni, ahol a szervezeti irányítás van.

Biztos, hogy ez nem egy egyedi ügy, amiből általános következtetéseket vontunk le a végrehajtás területére? Az a kérdés, hogy mennyire rendszerszintű a probléma? A feladatokat és a finanszírozást próbálták úgy alakítani, hogy egyre kevésbé kerüljenek forráshiányba, akár több száz jogcím is van, amiből

pénzt lehet lehívni, illetve ezeken felül még ott van a REKI is. A REKI az ágazati feladatok finanszírozása után jön. Ha ezen felül többletforrás kellene, annak most van itt az ideje, de nem egy példával, hanem annak jelzésével, hogy rendszerszintű, illetve mennyire rendszerszintű probléma van. Kevés szabad költségvetési forrás van.

A probléma rendszerszintűséget mutat. Komoly példa a lőrinci azbesztszennyezéses ügy<sup>19</sup>, az is a problémák között azonosította a forráshiányos végrehajtást. A probléma rendszerszintű, hosszú távon el kell gondolkodni a megoldáson és a pályázatos forrásbiztosítások lehetőségein is.

Adó-erőképesség alapján az összeget beszámítják a kötelező feladat ellátására a helyi önkormányzatoknál. Nincs mozgástér az önkormányzati gazdálkodásban. A vis maior mintára keretet kellene adni a végrehajtásoknak.

Az önkormányzatoknak pályázatos alapon kellene, hogy legyen lehetősége a lehívásra ezekben az ügyekben. Nem igazán fogják tudni visszaszedni az erre lehívott pénzeket, de legalább az ingatlant meg lehet terhelni és a végrehajtás el lesz végezve.

Az önkormányzat csak egy feladatellátó ezen a területen, nemcsak nekik kell forrás, hanem másnak is, és az meg nem jelent megoldást a problémára. A problémát integráltan kellene kezelni.

A helyreállítás mégiscsak állami probléma lesz majd. Tipikus az illegális személtlerakások esetében, hogy van feljelentés ismeretlen tettes ellen, de a rendőrség 30 nap múlva lezárja az ügyet. Az objektív felelősséget kellene érvényesíteni a büntetéseknél.

Kiemelkedő szerepe lenne a megelőzésnek, ezen belül az oktatásnak. Sok járulék és díj van a környezetvédelem területén, így nem világos, hogy miért nem jut elég forrás a végrehajtásokra.

A konkrét ügy csak egy állatorvosi ló volt, de jól látszik a visszajelzésekből, hogy általános problémával állunk szemben a végrehajtás területén, holott a végrehajtás késedelmével az összegek exponenciálisan nőnek. Borzasztó veszélyes dolog, ha azért késnek a végrehajtások a környezet- és természetvédelem területén, mert nincs pénz, vagy arra várunk, hogy a jogi helyzetet tisztázzák.

Ha mindenki arra vár, hogy valaki megfinanszírozza a végrehajtást, akkor végső soron az idő múlása okán jóval drágábban kell majd az államnak végrehajtania... Gyors beavatkozásra van szükség egy jól szabályozott végrehajtás mentén, de kétségtelen, hogy az önkéntes jogkövetést is erősíteni kellene.

---

<sup>19</sup> AJB-2373/2018. sz. közös jelentés a Lőrinci Cementgyár bontása ügyében (elérhető: [http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+L%C5%91rinci+Cementgy%C3%A1r+bont%C3%A1sa+%C3%BCgy%C3%A9ben+2373\\_2018/07d58faf-50cd-71d5-152c-15da8c1140b7?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+L%C5%91rinci+Cementgy%C3%A1r+bont%C3%A1sa+%C3%BCgy%C3%A9ben+2373_2018/07d58faf-50cd-71d5-152c-15da8c1140b7?version=1.0))