

DR. BALOGH ZSOLT

BÍRÓ

KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSA



A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során

1. Bevezető

A Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatában a környezetvédelmi, köztisztasági problémák markánsan jelen vannak. Amennyiben a települési hulladékkezeléssel kapcsolatos önkormányzati szabályozást is ide vesszük, akkor szám szerint – a helyi építési szabályzatokkal kapcsolatos problémákat követően – második helyre tehetjük az e tárgyban hozott határozatokat (holtversenyben a helyi adórendeletekkel).

2. A környezetvédelmi satus quo

A környezetvédelem korszaknyitó alapelvét az Alkotmánybíróság még 1994-ben fogalmazta meg. E szerint az állam a természet-, illetve a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.¹ Ezáltal az egészséges környezethez való jog alapjog lett. A környezetvédelmi status quo érvényesítése azonban a normakontroll feladatok ellátása során több nehézségbe is ütközik. Egy adott állami intézkedésről nehéz „ténybíráskodás” nélkül bebizonyítani, hogy – figyelemmel a körülmények egészére – a már elért védelmi szintet csökkenti. Ezt a helyzetet mutatta annak idején az ún. ócsai ügy, ahol az önkormányzat rendelettel helyi természetvédelem alá helyezte és létrehozta az ócsai „Kiskörös-alja” Természetvédelmi Területet. A rendelettel a „Kiskörös-alja” értékes növénytársulásának, botanikai ritkaságainak, változatos állatvilágának megőrzése, a terület vízviszonyainak fenntartása volt a cél. Ugyanakkor a törvényességi (akkor még) ellenőrzést el látó szerv szerint az önkormányzatnak nem volt hatásköre az adott szabályozásra, továbbá a területet korábban már bányatelekkel minősítették, azon kavicsbányászat folyt. Az Alkot-

mánybíróság a több érdekek ütközését mérlegelve prioritást a környezet védelemnek adott, s nem az önkormányzati rendeletet semmisítette meg – hanem az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét is figyelembe véve – a bányászatról szóló törvénynek azt a rendelkezését, amely azokat az állapotokat is véglegesítette, amelyek esetleg hibás, környezeti károkat is okozó gazdasági döntés következményei lehettek.²

Ugyanakkor ezen az ügyön túlmenően a védelmi szint csökkentésének tilalma – amikor az volt a kérdés, hogy a bevezetett intézkedés valóban a korábbihoz képest rombolóan hat a környezetre – egy vagy két esetben jutott jelentőséghez az alkotmánybírósági gyakorlatban.³ A normakontroll során ugyanis valóban nehéz igazoltan bizonyítani egy adott szabályozásról, hogy a korábbi környezeti állapotot ront.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában a védelmi szint csökkentésének tilalma impliciten a miskolci füstköd rendeletben merült fel, ahol a helyi szabályozással kapcsolatos egyik probléma az volt, hogy az önkormányzati rendelet a füstköd-riadó riasztási fokozatának elrendelése esetén a magasabb szintű jogszabálynál kisebb mértékű korlátozást engedett a forgalomkorlátozás tekintetében. A rendelet (más okból is) megsemmisítésre került. A környezetvédelmi status quo érvényesítését a most kibontakozó kúriai normakontroll gyakorlatban mindenképpen figyelembe kell venni a későbbiekben is. A Kúriának talán előnye lehet ezen elv érvényesítése során az Alkotmánybírósággal szemben, hogy a bírósági ítékezésben a „ténybírói szerep” nem okoz problémát. Az ügy – s benne az alapügy – iratain túl rendelkezésre áll a személyes meghallgatás jogintézménye,⁴ amelynek keretében megfelelő szakértelemmel rendelkező személy meghallgatására is lehetőség van, ettől függetlenül kötelező beszerezni az érintett önkormányzat állásfoglalását.

² 9/1995. (V. 25.) AB határozat

³ Lásd: pl. a 30/2000. (X. 11.) AB határozat

⁴ Lásd: a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 53. § (1) bekezdése

¹ Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A Kúria az önkormányzati rendeletek normakontrollján keresztül – a környezetvédelem terén is – legalább olyan védelmet tud biztosítani a helyi normák vizsgálata során, mint az Alkotmánybíróság a központi jogszabályok vizsgálatakor.

3. Az önkormányzati rendeleti szabályozás tapasztalati

Ahogy más területeken, úgy a környezetvédelem terén is a központi szabályozás változása nagymértékben alakítja a helyi szabályozás „játékterét”. A központi szabályozás gyors változása gyors önkormányzati reagálást kíván, ami néha elmarad. Törvényességi problémák adódnak abból, ha az adott önkormányzat legitím cél érdekében – a településen élők védelme érdekében – alkotnak rendelket, de más fogalmakat alkalmaznak, és más rendszereket vezetnek be, mint ami a magasabb jogszabályokból következik. Az alábbiakban a kúriai normakontroll során felmerült néhány törvényességi problémát mutatunk be.

3.1. A hulladékgazdálkodás kapcsán jelentős változást hozott, hogy a hulladékról szóló – a Magyar Közlöny 2012. november 30-ai számában kihirdetett, és 2013. január 1-jén hatályba lépett – 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.). A Htv. 108. §-a hatályon kívül helyezte a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényt (a továbbiakban: Hgtv.). A Hgtv. 23. § f) pontja adott korábban felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testületének a szemétszállítási díj mértékének a megállapítására. A Htv. – főszabály szerint – már nem ad felhatalmazást a szemétszállítás díjának önkormányzati rendeletben történő megállapítására, hanem azt a Htv. 47. § (4) bekezdése és 88. § (3) bekezdés b) pontja alapján miniszteri hatáskörbe utalta. Több önkormányzat – kihasználva, hogy a 2012. november 30-án kihirdetett Htv. 2013. január 1-jétől lépett hatályba –, még 2013. január 1. előtt rendeletet alkotott a kommunális hulladék közszolgáltatási díjak emelésére, illetve volt olyan rendelet, amely meghatározta 2013. évre vonatkozóan a lakossági hulladékgazdálkodási díj mértékét, kiszámításának módját. Erre a Htv. alapján nem volt lehetőségük, mert az új szabályozás az átmeneti időre – azaz a helyi rendeleti szabályozás és a miniszteri rendeleti szabályozás megszületése közötti időre – átmeneti rendelkezéseket alkotott, amely szerint maga a közszolgáltató a törvényben meghatározottak alapján állapítja meg a díjat. Az Önkormányzati Tanács szerint az önkormányzat 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothatott rendeletet, az erre az időszakra vonatkozó Ör.-beli szabály elmentés a Htv. 47. § (4) bekezdésével és 88. § (3) bekezdés b) pontjával valamint a 91. § (2) bekezdésével. A 2013-as évre vonatkozóan már nem lehet jogszerűen hatályban önkormányzati szemétszállítási díjmegállapítás, ugyanakkor a rendeletek 2013. január 1-jéig való érvényessége vitathatatlan.⁵

A jogszabályi változás e tárgyban folyamatosan alakítja az önkormányzat kompetenciáját. A Htv. legutóbbi módosítá-

sa önkormányzati rendeletalkotási lehetőségét hozott vissza; a Htv. 35. § e) pontja jelenleg kimondja, hogy az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit a települési önkormányzat rendelettel állapítja meg.

3.2. Az alapvető jogok biztosa önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatát kezdeményezte, álláspontja szerint az igénybe vehető hulladéktároló méretei nem differenciálnak kellőképpen a helyi lakosság szokásaira és a költséghatékonyságra figyelemmel. Az ombudsman véleménye az volt, hogy a Htv. rendelkezései alapján a hulladékszállítási díj mértékét a helyi lakosság szokásaira figyelemmel, kellő bontásban, arányosan kell meghatározni, szem előtt tartva a költséghatékonyságot, a költségek minimalizálását. A Htv. alapján az egy illetve kéttényezős díjmegállapítás lehetőséget biztosít a differenciált díjszabásra. Az indítványozó szerint ez magával vonja a kisebb úrtartalmú – a korábbi rendelet által lehetővé tett 50 literes – gyűjtődény igénybevételének a biztosítását (az ott elérhető legkisebb 120 literes gyűjtődényhez képest), amely a lakosságot a környezetterhelés, így a keletkező hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönzi. Nem biztosítja a Htv. 3. § g) pontjában kifejtett költséghatékonny hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elvét, hogy a díjkedvezmény igénybevételére csak az egyfős háztartásokban élők jogosultak a korábbi egy- és kétfős háztartások helyett.

Az Önkormányzati Tanács a probléma elbírálása során rámutatott, hogy amikor a központi jogszabályok a helyi jogalkotást érintően elveket fogalmaznak meg (mint jelen esetben a költséghatékonny hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve), ezen elvek érvényesítésére az önkormányzatok kötelesek. Az önkormányzati rendelet megsemmisítésére azonban csak akkor van lehetőség, ha a rendelet vagy annak valamely rendelkezése nyilvánvalóan és fogalmilag szemben áll a törvényekbe foglalt elvekkkel, az önkormányzati szabályozással az elvek nem valósíthatók meg. Abban az esetben viszont, ha az önkormányzati rendeleti szabályozással a probléma merül fel, hogy az nem szolgálja hatékonyan a törvényi elvek megvalósulását, vagy az elvek más módon is megvalósíthatóak, mint amit az önkormányzat választott, a törvényellenség – pusztán ezen az alapon – nem állapítható meg. Az önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik – a törvényi kereteken belül – a törvényi célok megvalósítása. Ha közvetlen törvénysértés nem állapítható meg, akkor az önkormányzat által választott mérlegeléssel szemben legfeljebb az önkormányzatnak a választópolgárok felé fennálló politikai felelőssége áll fenn. Az Önkormányzati Tanács az indítványt ezért elutasította.⁶

3.3. Egy másik ügyben az a törvényi szabály került középpontba, amely szerint ha a gazdálkodó szerv nem kívánja igénybe venni a hulladékkezelési helyi közszolgáltatást, akkor lehetősége volt más módon gondoskodni a hulladéka ártalmatlanításától, feltéve, ha a környezetvédelmi felügyelőség igazolja, hogy környezeti szempontból a helyi közszolgálta-

⁵ Lásd: a Köf.5012/2013/4., Köf.5.016/2013/4., Köf.5015/2013/6. és a Köf.5076/2013/3. számú határozatok

⁶ Köf.5.056/2013/3.szám

tástól lényegesen kedvezőbb megoldással történik a hulladékkezelés. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a törvényi szabályozás nem szól arról, hogy a környezetvédelmi felügyelőség eljárását kinek kell kezdeményezni. Az önkormányzat kötelező feladata a hulladékkezelési szolgáltatás működtetése, de a törvényből nem következik, hogy ha a gazdálkodó szerv ezt nem kívánja igénybe venni, akkor a környezetvédelmi felügyelőség eljárását is az önkormányzatnak kell kezdeményezni. Egyébiránt megállapítható, hogy a gazdálkodó szerv által választott megoldás lényegesen kedvezőbb voltának igazolása annak az érdekkörébe tartozik, aki nem kívánja a helyi közszolgáltatást igénybe venni.⁷

3.4. A lakások környékének a tisztán tartásával összefüggésben az alábbi ügy került elbírálásra: A kormányhivatal aggályosnak minősítette az adott önkormányzati rendelet azon fordulatát, amely szerint a tulajdonos, bérlő, illetve használó kötelezettsége „az ingatlan körüli zöld felületnek” a gondozása. A vonatkozó jogszabályok szerint azonban egyértelmű, hogy a kötelezettség a kérdéses területek rendeltetészerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat csupán. Ebben a körbe a növénytelepítés, avagy növények kertészeti szakmunkának minősülő gondozása, ápolása kötelezettségként már nem tartozik bele. Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában vizsgált hasonló tartalmú kérdéseket Így – többek között – megállapította: „nem minősül alkotmányellenesnek az állampolgárok kötelezése a járda felületét meghaladó közterületnek minősülő útfelületek, zóldsávok, nyílt árkok, illetve ezek műtárgyai tisztán tartására. A települések tisztasága, a közterületek, a járdák, illetve a közöttük lévő területek tisztán tartása, hó- és síkosságmentes igénybevételenek biztosítása ugyanis az Alkotmányban védeni rendelt értékek megóvását szolgálja”. (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856-859.) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „olyan alkotmányos védelemben részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, környezete megóvása érdekében az önkormányzat korlátozó, illetve kötelező tartalmú előírások megalkotására is jogosult”. (1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 796.)

Mindehhez azonban az Önkormányzati Tanács hozzátette, hogy a korlátozó, együttműködésre kötelező magatartási normák nem léphetnek túl a felhatalmazó, más jogszabályokban az önkormányzati jogalkotó számára megadott kereteken.⁸

3.5. A miskolci füstköd-rendeletéről a fentiekben már szó volt. Az ügyben az alapvető jogok biztosa vizsgálni kérte a Megyei Jogú Város szmogriadó-tervről szóló rendeletének vizsgálatát, több törvényességi probléma kapcsán. A Kúria Önkormányzati tanácsa az indítványnak helyt adott.

Az ügyben irányadó volt az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelve (a továbbiakban: Irányelv) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább Levegőt Európának elnevezésű programról. Az Irányelv 24. cikke

értelmében a tagállamoknak – a levegőminőségi terveken túlmenően – a meghozandó intézkedésekkel rövidtávú cselekvési tervet kell kidolgozniuk, ha egy adott zónában vagy agglomerációban fennáll a veszélye annak, hogy a szennyező anyagok szintje meghaladja az irányelvben rögzített mértékű riasztási küszöbértéket. A rövidtávú cselekvési tervben megjelölt hatékony intézkedések a tevékenységek ellenőrzésén túl, szükség esetén a tevékenység – gépjárműforgalom, az építkezési munkák, az ipari üzemek vagy termékek alkalmazása vagy a lakossági fűtőberendezések használata – felfüggesztésére is kiterjedhetnek.

Az Önkormányzati Tanács rámutatott, hogy az önkormányzati rendeletet az érintett önkormányzat a levegő védelméről szóló korábbi törvényi és kormányrendeleti felhatalmazásra tekintettel alkotta meg, és tartja hatályban a kúriai felülvizsgálat idején is. A 2010-es és a 2011-es években a levegőminőség védelem területének országos szintű szabályozása – jogharmonizációs okokra visszavezethetően – alapvető változáson ment át, amely érintette a levegő minőségének védelmét garantáló intézményrendszert, a hatáskörök megosztását, a szmoghelyzet kialakulásának határértékeit és a jogszabályok szankciórendszerét is. A háromszintű szabályozást a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet mellett miniszteri rendeletek egészítik ki [a levegőterhelési szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet, a levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 24.) VM rendelet], amelyek tartalmazzák a megváltozott határértékeket. Ezért az önkormányzati rendelet jogszerűsége egészében megkérdőjelezendő, hiszen a megalkotására adott törvényi felhatalmazás, továbbá a levegő védelmére vonatkozó 2001-ben megalkotott rendeleti szintű szabályok, így a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, valamint a kibocsátási határértékekről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM együttes rendelet, már nem hatályosak. Ezért az önkormányzati rendelet nem alkalmazza a hatályos joganyag fogalomkészletét, értékmeghatározásait, a szmoghelyzet esetén alkalmazandó és alkalmazható intézkedéseket, az egyes hatásköröket pedig nem megfelelően és nem egyértelműen választja szét.⁹

3.6. Végül azt az ügyet ismertetnénk, amelyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy fővárosi kerületi zaj- és rezgésvédelem szabályozó rendeletet vizsgált. Rámutatott, hogy a törvényi szabályokból egyrészt az következik, hogy a helyi (kerületi) önkormányzat főszabályként végrehajtó jelleggel alkot a zaj- és rezgésvédelem körében rendeletet. Másrészt azonban a főváros területén kizárólag a fővárosi közgyűlés élhet – tehát a kerületek vonatkozásában is – a más jogszabályokban előírtnál szigorúbb környezetvédelmi előírások meghatározásával. Következésképpen az a kerületi önkormányzati zaj- és rezgésvédelem területén megalkotott rendelet, amely más jogszabályban foglalt rendelkezésekhez kap-

⁷ Köf.5009/2012/5. szám

⁸ Köf.5015/2012/6.

⁹ Köf.5.018/2013/6. számú határozat

csolódik, azokra tekintettel szabályoz, de valójában „kilép” a végrehajtás keretei közül, szigorúbb szabályokat előírva, törvény- és jogszabálysértő.

A vonatkozó jogszabályok alapján az Önkormányzati Tanács kiemelte, hogy a környezet zaj és rezgésterheléssel összefüggő védelme törvényi, kormányrendeleti és miniszteri jogalkotás szintjén szabályozott, az önkormányzati jogalkotásnak tehát a szabályozott kérdésekben csupán kiegészítő, végrehajtó jellegű rendelkezések megalkotására van módja.

A vizsgált önkormányzati rendelet hatályát olyan területekre is kiterjeszti (a közúti közlekedést leszámítva minden szabad és zárt tér), amelyeket magasabb jogszabály is hatálya alá von. Az önkormányzati rendelet más jogszabályhoz képest eltérő fogalomrendszerben definiálja a zajforrás fogalmát, önálló engedélyezési eljárást fektet le pl. az üzemi létesítmények létesítése, üzembe helyezése, stb. esetére. A zajterhelési határértékek tekintetében már nem hatályos miniszteri rendelet rendelkezéseit rendeli alkalmazni, ugyan így a kiszabható zajbírság tekintetében is. A környezetre zajterhelést jelentő építési tevékenység szempontjából magasabb jogszabály 22-6 óra közötti időt tekinti tilalmazottnak, az önkormányzati rendelet ezzel szemben a tilalmazott napszakot 18 és 7 óra közöttre teszi, valamint kizárja az építési munkák végzését szombaton, vasárnap és ünnepnapokon, egész nap.

Mindezen okok miatt az Önkormányzati tanács az önkormányzati rendelet egészét megsemmisítette.¹⁰

4. Összegzés

Mint ahogy már a bevezetőben is említettük, az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata aggálytalanul simul be a kúriai ítélkezésbe. Az Önkormányzati Tanács bár újabb és újabb elvi megállapításokkal továbbalakítja a joggyakorlatot, azt az Alkotmánybíróság által korábban lerakott alapokon teszi. A környezetvédelmi ügyek fő iránya nem lehet más, mint követni a már elért védelmi szint csökkentésének tilalmára vonatkozó elvet, amelynek esetről-esetre történő megítélésekor – normakontroll eljárásban is – figyelembe kell venni az alapul fekvő tényállást. A tapasztalatok azt mutatják, hogy amennyiben rendelkezésre áll a kezdeményezés mögött álló üggyel kapcsolatos iratanyag – pl. bírói kezdeményezés esetén – annak tartalma hasznos lehet a normakontroll eljárásban is, mivel adott esetben abból lehet leginkább következtetni arra, hogy a rendelet gyakorlati alkalmazása valójában milyen problémákat vetett fel. Ezáltal a normakontroll ítélkezés is közelíthet a hagyományos ítélkezési technikákhoz. Bár a Kúria Önkormányzat Tanácsa eljárás absztrakt normakontroll (kormányhivatali kezdeményezés) és konkrét normakontroll (bírói kezdeményezés) során egyaránt, mégis hasznos absztrakt normakontroll során is annak ismerete, hogy az önkormányzati rendelet valójában milyen tartalommal hatályosult a gyakorlatban. Különösen hasznos ez a környezetvédelem terén.

¹⁰ Köf.5025/2012/5.