

SZUROVECZ Zoltán*
A csekély súly megítélése a hulladékgazdálkodási jogsértésekben

1. Bevezetés

A magyar hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozásban jogalkotó kötelezővé tette a környezetvédelmi hatóságok számára, hogy bizonyos esetben tekintsenek el a bírság alkalmazásától. Ha megítélésük szerint a jogsértés annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, akkor bírság kiszabását mellőzhetik. A szabályozás azonban nem ad támpontot, objektív kiinduló pontot, hogy milyen jogsértés tekinthető csekély súlyúnak. A jogszabályhely tartalommal történő kitöltése a joggyakorlat feladata lett. Jelen tanulmányban a bírósági döntések fényében arra keresem a választ, hogy a hatóságoknak, ennek végső megítélésében pedig a bíróságoknak, sikerült-e olyan szempontokat meghatározni, mely a csekély súly fogalmához közelebb visz.

2. A szabályozás rendszere és sajátosságai

Hétköznapi értelemben hulladékként az olyan tárgyakra, anyagokra gondolunk, melyek számunkra feleslegessé váltak, és azt már senki nem fogja használni. Azonban a technikai, ipari fejlődés, a mai társadalmak fogyasztási szokásai hatására e fogalom átalakult, és elsődlegesen anyagáramok szerinti megközelítés szerint kerül meghatározásra a hulladék fogalma. A jogalkotó számára különösen nehéz feladat e definíció megfogalmazása, hiszen számos fajtájú (fém, műanyag, papír stb.), halmazállapotú, típusú (elsődleges, másodlagos, települési, ipari, mezőgazdasági stb.) és jellegű (veszélyes, nem veszélyes) hulladék létezik. Mai napig nincs egységes definíciója¹ a hulladék fogalmának azon az Európai Unió által irányelvben² megfogalmazottakon túl, hogy hulladék olyan anyag vagy tárgy, melytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles.

A magyar hatályos joganyagban a hulladékgazdálkodás a környezetjog részét képezi, amelyre jelentős hatással van az uniós jog,³ hiszen az Európai Unió joganyaga közül számos jogforrás⁴ rendelet vagy irányelv formájában szabályozza a

* dr. jur., PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: zoltan.szurovecz@gmail.com

¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetem Kiadó, 2014, 261.

² Az Európai Parlament és Tanács 2008/98/EK Irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 3. cikk 1. pont; HL L 102., 2006.4.11.,

³ A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program féлдős értékeléséről szóló Bizottsági közlemény szerint a nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának háttérben uniós jogszabályok állnak (Sixth Community Environment Action Programme (COM) 2007 225. final 4.)

⁴ 2006/1013/EK rendelet a hulladékszállításról, 94/62/EK irányelv a csomagolási hulladékról, 1999/31/EK tanácsi irányelv a hulladéklerakókról, 2000/53/EK irányelv az elhasználdott

hulladékgazdálkodás egy-egy szegmensét, így hat a hazai hulladékgazdálkodásra is. Maga a hulladék fogalmát az uniós jog határozza meg, figyelembe véve, hogy lehetetlen a hulladék fogalmának pontos vagy listák szerinti meghatározása. Ennek megfelelően a joggyakorlat számára is különösen nehéz meghatározni az elhatároló szempontokat⁵ hulladék és nem hulladék (esetleg melléktermék) között. E kérdéskörben számos bírósági döntés született,⁶ de teljesen az elhatárolással kapcsolatos viták nem minden esetben jutottak nyugvópontra. Sajátosság még a hulladék fogalmának, hogy több szubjektív elemet is tartalmaz.⁷

Magyarország Alaptörvényének XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A hulladékok vonatkozásában a (3) bekezdés pedig külön kiemeli – eltérően az uniós és a hatályos törvényi szabályozástól –⁸ hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A hulladékkal kapcsolatos szabályok fontosságát jelzi az is, hogy jogforrás szintjén a vele való gazdálkodást jelenleg a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény⁹ határozza meg. E jogszabály felhatalmazása alapján születtek meg azon rendeletek, melyek részletezik e tárgyra vonatkozó szerτεágazó és részletes szabályokat.

A hulladékgazdálkodás szabályainak megsértésére meghatározott felelősségi rendszer jelentős mértékben illeszkedik a hazai jogirodalom által is meghatározott környezetvédelmi felelősség intézményébe. E körben beszélhetünk a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 101. § (1) bekezdés alapján büntetőjogi, polgári jogi, szabálysértési és közigazgatási felelősségről. Ezen felelősségi formák a szabálysértés kivételével párhuzamosan is fennállhatnak.¹⁰ A közigazgatási felelősségi körben el kell különíteni a kötelezésre (tevékenység felfüggesztése, korlátozása, tiltása)¹¹ és bírságolásra vonatkozó hatásköröket.

A hulladékgazdálkodási bírság számos hasonlóságot mutat a környezetvédelmi bírságok általános jellemzőivel, mely szerint az objektív alapú, természetes személyekkel, jogi személyekkel és jogi személyiség nélküli szervezetekkel szemben egyaránt alkalmazható, mennyiségi és minőségi tényezők befolyásolják összegét és a

járművekről, 2002/96/EK irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól, 2008/98/EK irányelv a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁵ Bándi Gyula: A hulladék fogalma egy aktuális jogesetben, *Európai Jog*, 2002/3, 38-40.

⁶ Csák Csilla: A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat tükrében, http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_423-434.pdf (2015.04.20.)

⁷ Bándi Gyula (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetvédelmi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008. 73-87.

⁸ Fodor László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog*, 2012/11, 648.

⁹ továbbiakban: Ht.

¹⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (4) bekezdése alapján azonban amennyiben ugyanis a felelősség alá vonható személlyel szemben közigazgatási ágazati bírságot már kiszabtak, úgy szabálysértési felelősség már nem állapítható meg.

¹¹ A kötelezések magánjogi jellegű felosztását lásd Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 133-135.

környezet szennyezése, annak veszélyeztetése az összecszerűsége jelentős hatással van.¹² E körben elmondható, hogy nem jellemző rá a progresszivitás és az ismételhetség lehetősége.¹³ A környezetvédelmi felelősség rendszerében valamennyi környezeti elemhez (a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített környezet) kapcsolódó, bírságolást megalapozó jogszabályok a szankciókat objektíven meghatározható mennyiségekre alapítják, és ez legtöbb esetben a határérték feletti szennyező anyaghoz igazodik.¹⁴ A közigazgatási hatáskörben megállapított bírságok sajátossága, hogy nem igényli a polgári jogi felelősség szerinti felróhatóság, büntetőjog szerinti bűnösség vizsgálatát. Kifejezett célja, hogy anyagi hátrány kilátásba helyezésével érje el a kívánt célt, a környezetvédelmi szabályok betartását, továbbá egy gazdasági kiegyenlítő és társadalmi értékítéletet közvetítő szerepe is van.¹⁵

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos bírságolást elsőként a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről szóló 56/1981. (XI.18.) MT rendelet alapozta meg. A szankcionálást megalapozó tényállás szerint az a termelő, kivéve az egészségügyi intézményt és a magánszemélyt, aki bejelentési, gyűjtési, előkezelési, szállítási, illetve ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét megszegi, bírság megfizetésére köteles. A jogintézmény törvényi alapját elsőként a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény¹⁶ határozta meg, melynek 49. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy aki tevékenységével vagy mulasztásával (a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, (b) a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, (c) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyezteti, károsítja, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

A jelenleg (2013. január 1. napjától) hatályos Ht. is hasonló rendelkezéseket tesz, hiszen a 84. § (1) bekezdése azt a természetes vagy jogi személyt, egyéni vállalkozót, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi, aki (amely)(a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, (b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy (c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol.

¹² Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 332.

¹³ Miklós László (szerk.): *Környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE ÁJK JATEPress, 2011, 172.

¹⁴ Példaként hozható vízszennyezési- és csatornabírság esetében a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, levegőtisztaság-védelmi bírság esetében a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet.

¹⁵ Bándi Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv*, Budapest, KJK-KERSZÖV Kft., 2002, 269-274.

¹⁶ továbbiakban: Hgt.

A fentiek alapján a szabályozásban bekövetkezett törvényi változás a hulladékgazdálkodás szabályait megszegőkkel szembeni szankcionálás rendszerét alapjaiban nem változtatta meg. Az új szabályozással párhuzamosan azonban nem változtak meg a hulladékgazdálkodási bírság alkalmazására vonatkozó részletszabályok, hiszen azt továbbra is a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet¹⁷ határozza meg. A jogszabály két bírságtípust határozott meg: az adminisztratív tényállásokhoz kapcsolódó egy összegű és a hulladék mennyiségéhez köthető, képleten alapuló, számított bírságot. Az utóbbi szabályozási megoldás épít az 56/1981. (XI.18.) MT rendeletet felváltó, veszélyes hulladékokról szóló 102/1996. (VII.12.) Korm. rendeletben meghatározott modellre.¹⁸ A szemléletet folytatva a bírság összegét jelenleg is az egyes jogsértések szerinti alpbírság forintban meghatározott összege (A), a jogsértés jellegét, súlyát, volumenét figyelembe vevő a hulladék környezeti jellemzőitől (veszélyességétől, hasznosíthatóságától, ártalmatlaníthatóságától) és mennyiségétől (tömegétől) függő módosító tényező (M), és a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységét figyelembe vevő súlyosbító szorzó (S) határozza meg.¹⁹

A hatályos szabályozás a közigazgatási felelősség e formájánál főszabályként határozza meg a képlet szerinti szankcionálást.²⁰ Összegét leginkább az alpbírság összege határozza meg, amely egy korlátozott hatósági mérlegelés keretében születik meg. E folyamat során figyelembe kell venni (a) a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását, (b) a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását, (c) továbbá a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, (d) kár hiányában a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt. A felsorolt mérlegelési szempontok mentén kell az alpbírság összegét a jogszabályban meghatározott maximális összeg 25 és 100 %-a közötti tartományban meghatározni.²¹

A képlet szerint számított bírsággal szemben állnak a meghatározott összegű bírságok [Korm. rendelet 2. § (5)-(8) bekezdések]. A szabályozás bizonyos tényállásokat kivett a képlet szerint számított bírsággal sújtott jogsértések köréből, és egyösszegű bírságokat határozott meg azok vonatkozásában. Ezeket nevezhetjük adminisztratív bírságoknak, hiszen adatszolgáltatási, nyilvántartási jogsértések tartoznak e körbe. Így többek között a hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségek, továbbá az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása esetén a bírságot az alpbírság és szorzószám megállapítása nélkül 200.000 Ft-ban kell megállapítani. Hasonlóan jár el a

¹⁷ továbbiakban: Korm. rendelet.

¹⁸ A bírság számítása képlet alapján történt, azonban annak összegét - a hatóság mérlegelése alapján - befolyásolta a kötelezettségszegés jellege, a veszélyes hulladék mennyisége és veszélyességi osztálya, továbbá figyelembe kellett venni a veszélyes hulladékkal kapcsolatos kötelezettség megszegésével előidézett veszély súlyát (ismétlődését, helyét) is.

¹⁹ Bándi Gyula (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.*, Budapest, Complex Kiadó, 2002, 321-327.

²⁰ Gellérthegy István: *Környezetvédelmi jogi útmutató gazdálkodó szervezetek részére*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2002, 161-163.

²¹ Gellérthegy István: *Az engedély szerepe a környezetvédelemben*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, 112-116.

jogszabály az elektromos berendezésekkel kapcsolatos gyártói és az elemek és akkumulátorokkal kapcsolatos gyártói, kereskedői felelősség egyes tényállásai esetén.

3. A csekély súly vizsgálatának helye a mérlegelés jogintézményében

A közigazgatási felelősség e szakági formájának rövid ismertetése alapján jól látható, hogy a jogalkotó a környezetjogra jellemző objektivitás talaján kívánt maradni. Mindazon által a Korm. rendelet eljárási szabályok fejezete a környezetvédelmi hatóság számára kötelezővé tette, hogy mérlegelje a következőket: *"ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető"* [Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés]. Ezzel a mondattal a jogalkotó a környezetjogra nem jellemző, csak a hulladékgazdálkodás szabályozásban fellelhető szabad mérlegelési jogintézményt hozott létre a környezetvédelmi hatóságok számára.

Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a vizsgált kérdés mélyebb elemzését, mindazon által meg kell jegyezni, hogy a mérlegelés kérdésköre a közigazgatási jogtudományban nem új keletű. A magyar jogtudomány régi kérdései közé tartozik az államigazgatási, közigazgatási szervek és szervezetek jogalkalmazás körében gyakorolt mérlegelési tevékenysége. Évekkel ezelőtt egyes szerzők szerint e tudományterület gazdag irodalma ellenére jelentős koncepcionális különbségek alakultak ki a kérdéskörrel foglalkozók körében is.²² Mára letisztult megállapításnak tekinthető, hogy közigazgatási szervek mérlegelési jogkörének alapját az a felismerés adja, miszerint a jogalkotó a jogszabályban nem tudja lefedni valamennyi társadalmi helyzetet, hiszen az sokrétű és számtalan különbséggel rendelkezik.²³ A hatóságok számára az egyes ügytípusok esetén az egyedi jogok és kötelezettségek meghatározásához ezért elengedhetetlen szűkebb vagy tágabb körű mérlegelési jogkör biztosítása. E témakör vonatkozásában megállapítható az is, hogy a jogalkalmazói döntés minden szakaszában megtalálható a mérlegelés, hiszen felmerül a tényállás megállapításakor, az arra vonatkozó jogszabály értelmezésekor, valamint döntéshozatalkor.²⁴

A Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés által biztosított mérlegelést a jogirodalmi tipizálásban, mely szerint megkülönböztethetünk eljárási jogi, anyagi jogi és döntési mérlegelést, az utóbbi kategóriába sorolhatjuk. A döntési mérlegelésnél érvényesül a hatóság azon mozgásteré, hogy megválassza intézkedésének módját, döntésének tartalmát, ugyanis, ha a feltárt jogsértést csekély súlyúnak minősíti, akkor a bírság kiszabását mellőzheti.²⁵

Napjaink közigazgatási jogi szabályozásában a mérlegelési jogkör cizelláltabb tartalommal bír. Továbbra is az képezi létjogosultságának alapját, hogy e jogág a társadalom összetett és bonyolult viszonyait kívánja rendezni. Ennek köszönhetően a közigazgatás minden ágazatában jelen van, így a környezetvédelmi igazgatásban is.

²² Molnár Miklós: Jogkövetői mérlegelés az államigazgatási jogban, *Jogtudományi Közöny*, 1989/7, 377.

²³ Dezső Márta: Jogalkalmazás és mérlegelés, *Állam és igazgatás*, 1973/10, 901-902.

²⁴ Kiss László: Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése, *Állam és igazgatás*, 1978/7, 622.

²⁵ Dezső 1973, 903.

Természetessé vált az a megközelítés, hogy a hatóság mérlegelést végez, mikor arról dönt, ad-e engedélyt a tevékenységre vagy sem, vagy alkalmaz-e szankciót a feltárt tények alapján. Következik ez abból is, hogy végső soron a jogalkalmazói érdemi döntéseket a bíróság felülvizsgálhatja, ennek keretében pedig a bírói jogalkalmazás képez egy magas fokú jogi kontrollt a mérlegelés szempontjai felett.²⁶ Ennek szemléltetésére hivatkozható azon eseti döntés, amelynek alapját az képezte, hogy a környezetvédelmi hatóság eljárás alá vonta azt a szervezetet, aki a hulladékot engedéllyel nem rendelkezőnek adta át, és azt is, aki engedély felhatalmazásának hiányában átvette. A bíróság jogsértőnek tekintette azt a bíróságot, mellyel kapcsolatban ugyanazon tényállás alapján a hatóság a folyamat másik szereplőjét a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés alapján mentesítette a bírság megfizetése alól.²⁷

A vizsgált jogszabályhely a környezetvédelmi hatóság számára egy széleskörű mérlegelési jogkört biztosított azzal, hogy egy absztraktnan nehezen definiálható jogi fogalmat hozott létre, ehhez pedig alternatív döntési jogkört rendelt. Mivel a hulladékgazdálkodási jogsértés csekély jellege jogszabályilag nem körülírt, ezért azt a jogalkalmazó környezetvédelmi hatóságnak kell tartalommal kitölteni. A mérlegelési jogkörhöz kapcsolódó összetett megközelítéséhez a környezetjog e szakági sajátosságaira jellemző műszaki-szakmai vizsgálata is társul, mely még összetettebbé teszi a hatóság e szempontú tevékenységét.

A magyar bíróságok gyakorlatában is több esetben merült fel a mérlegelés kérdésköre. Korábban a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) a közigazgatás több ágazatára vonatkozóan is határozott meg elvi szempontokat, melyek a mérlegelés jogszerűségére vonatkoztak.²⁸

A bíróság hulladékgazdálkodás körében is általános követelményekből indult ki. A Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés mérlegelési jogkört ad a jogalkalmazónak, feljogosítja arra, hogy a rendelet keretei között az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe véve hozza meg döntését. A környezetvédelmi hatóságnak a mérlegelésénél tiszteletben kellett tartania a jogszabályban meghatározott korlátokat. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. §-ának rendelkezése értelmében „*a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.*”

A Kfv.IV.37.088/2008. számú döntésben²⁹ megfogalmazott elvi tételt ismételte meg a megyei bíróság, amikor indokolásában kifejtette, hogy a döntés meghozatala körében a mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek révén a jogalkalmazó a jogszabály által részére biztosított cselekvési körben az adott esetre optimálisnak vélt megoldást kiválasztja. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat jogszerűségének négy, együttes feltételének – a tényállás kellő mértékű feltárása, az

²⁶ Ficzer Lajos (szerk.) *Közigazgatási jog – Általános rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 332.

²⁷ Veszprémi Törvényszék, 2.K.20.150/2012/8.

²⁸ Kisajátítási ügyben a Kfv.VI.38.109/2010., Adózás körében a Kfv.V.35.124/2010., bevándorlási kérdésben a Kfv.III.37.194/2009., fogyasztóvédelmi bírság esetében a Kfv.III.37-107/2004. számú ügyben

²⁹ Közzétéve *Közigazgatási-gazdasági döntvénytár*, 2010/1. 42-45.

eljárási szabályok betartása, a mérlegelés szempontjainak megállapíthatósága, a bizonyítékok okszerű mérlegelése, – valamelyikének hiánya esetén a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat jogszabálysértő.³⁰ A hivatkozott ügyben a bíróság megállapította, hogy felperes a telephelyén 2007. június 6. és 2008. június 18. között összesen 2.617.172 tonna hulladékot vett át hulladék-nagykereskedelmi tevékenysége keretében. A telephelyen a fémhulladékot begyűjtötte, konténerekbe rakodta válogatás, előkezelés és hasznosítás nélkül elszállította a feldolgozást végző székhelyére. A felperes a telephelyén a hulladékkezelésre engedéllyel nem rendelkezett. A bíróság kiszabására engedély hiányában végzett hulladékkezelési tevékenység – mint jogsértés – miatt került sor. Ez olyan jogsértés, amely nem tekinthető csekély súlyúnak, figyelembe véve az így végzett tevékenység időtartamát, a begyűjtött hulladék mennyiségét is.

A hatóság számára a mérlegelés folyamata nem fejeződhet be azzal, hogy megállapítja az engedély nélküli hulladékgazdálkodást. Vizsgálódását folytatni kell az ügy egyedi jellemzőinek feltárásával. Egy korábbi bírósági ítéletre való hivatkozás nem lehet elegendő.³¹ Olyan szempontok vizsgálata szükséges, amely az ügy egyedi jellemzőit veszi alapul.

A perbeli esetben ilyen volt a közfeladat ellátása, a sérelmezett eljárás közérdekű és környezetmegóvó jellege, hulladék-elhelyezés esetén annak körülményei. Segítségül szolgálhat a - bíróság útmutatása szerint - a fentebb részletezett bírságszámításkor meghatározott módosító tényezők („M” és „S”) alapos értékelése.

A fentiek alapján a környezetvédelmi hatóságnak a jogszabályellenesnek minősített tevékenység teljes értékelését el kell végeznie. Ennek folyamatát és eredményét pedig hatósági döntésének indokolásában kell kifejtene a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 72. § (1) bekezdés ec) pontja szerint. Ennek hiányában a bíróság jogszabálysértőnek tekint minden olyan mérlegelés alapján hozott döntést, melynek során a hatóság indokolási kötelezettségének nem tesz eleget. A hatóság az indokolási kötelezettségét pedig nem pótolhatja azzal, hogy a kereseti kérelemre előadott ellenkérelemben fejt ki álláspontját a csekély súlyú jogsértésre vonatkozó szabály alkalmazhatóságával kapcsolatban.³²

4. Magyar bíróságok gyakorlata a csekély súly megítélésében

4.1. Engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenység

A megelőzés és elővigyázatosság elvéből következik, hogy a hulladékkal való gazdálkodás főszabály szerint engedéllyel végezhető. A Hgt. 14. § (1) és (2) bekezdés szerint a hulladékkezelésnek minősülő gyűjtés, begyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás - ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet ettől eltérően nem rendelkezik - kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető. Hasonlóan fogalmaz a Ht. 62. § (1) bekezdése amikor kimondja, hogy

³⁰ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, 2.K.22.006/2009/7. számú ítélet, mely hatályában fenntartott a Legfelsőbb Bíróság, Kfv.VI.37.458/2010/6. számú ítélete

³¹ Kfv.II.37.519/2010/3. számú döntés

³² Kfv.II.37.663/2011/3. számú döntés

hulladékgazdálkodási tevékenység hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető. E szempont szerint a hatóságok által feltárt jogsértések első csoportját az engedély nélküli tevékenységek képezik.

A hatósági gyakorlatban legtöbbször megjelenő hulladékfajta az építési és bontási hulladék. Sajátossága, hogy inert tulajdonságai miatt a hétköznapi tudatban nem különül el az, mikor tekinthető ezen anyag hulladéknak, ezért több bírósági ügy foglalkozott az engedély nélküli építési-bontási hulladékok kezelésével. A hulladékoknak e fajtájának jelentőségét mutatja, hogy a 2008/98/EK irányelv (22) preambulum-bekezdése is kiemeli: *a hulladék fogalom-meghatározás bizonyos aspektusainak részletesebb meghatározása érdekében az irányelvnek tisztáznia kell, hogy bizonyos hulladékok mikor szűnnek meg hulladéknak lenni, a hulladékstátusz megszűnése tekintetében olyan kritériumok kidolgozása révén, amelyek magas fokú környezetvédelmet biztosítanak, valamint környezeti és gazdasági haszonnal járnak; többek között az építési és bontási hulladék [...].*

A vizsgált bírósági esetben a szankcionálás alá vont szervezet egy agyagbányát építési és bontási törmelékkel kívánt feltölteni, és az ingatlanon különböző létesítményeket - futball- és teniszpályát - akart kialakítani. Mindezt környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély nélkül tette. Az elsőfokú hatóság határozatával nem veszélyes hulladék jogellenes ártalmatlanítása miatt 143.637.075 forint hulladékgazdálkodási bírságot állapított meg a jogsértővel szemben. A bíróság - az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII.26.) BM-KvVM együttes rendelettel összhangban - kimondta azt, hogy az építkezésből származó anyag attól válik hulladékká, hogy a birtokos számára az felesleges és más módon nem tudja használni. Ez a környezetvédelmi jogi „minőség” az építkezési tevékenység során, illetve már az anyag átadása előtt bekövetkezett, és átvétel során is fennmaradt. A csekély súly kizárásánál nem csak az engedély nélküli kezelés (feltöltés), hanem a jogellenes tevékenység időtartama (2001-2007.) is jelentős mérlegelési szempont volt. Mindezeket túl nem lehetett figyelmen kívül hagyni az építési-bontási hulladék jelentős mennyiségét sem. A bírságot 39.552 tonna hulladékot gyűjtött be, azt környezetvédelmi szempontból ellenőrizetlenül tárolta, helyezte el. Mindezt figyelembe véve a mulasztás súlya nem tekinthető olyan csekélynek, amely a bírság kiszabásának mellőzését indokolná.³³

Hasonló döntést hozott a bíróság egy másik ügyben, ahol az eljárás alá vont felperes környezetvédelmi engedély nélkül hulladékátrakó-állomást üzemeltetett, és a begyűjtött hulladékot előkezelte. A létesítmény a környezetvédelmi követelményeknek megfelelt ugyan, mivel azonban a felperes 6.771 tonna kevert települési hulladékot fogadott, olyan jellegű jogsértést valósított meg, amely nem tekinthető csekély súlyúnak. Az ítélet mögött az az érvelés húzódik meg, amely szerint jelentős környezeti kárérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenységek törvényes keretek között folyjanak. Az engedély hiányában végzett tevékenység olyan súlyú jogsértés, amelyet szankcionálni szükséges. Mérlegelési szempont volt jelen esetben is, hogy a felperes tevékenységét évek óta folytatta és a jogsértés nagy mennyiségű begyűjtött hulladék vonatkozásában valósult meg. Az a további körülmény, hogy a jogsértés járt-e negatív

³³ Fővárosi Bíróság, 13.K. 33.499/2008/8. számú döntés

környezeti következménnyel – a bíróság szerint – csak a bírság összegének megállapítása során vehető figyelembe.³⁴

A fenti esetek elsősorban azon engedélyezési körbe tartozó jogsértéseket vizsgálták, melyek vagy a hulladékkezelés valamely formáját valósították meg, vagy a környezet állapotára voltak hatással. Az engedély nélküli tevékenység ugyanazon szempontok szerint került vizsgálatra a bírósági gyakorlatban függetlenül attól, hogy a Hgt. 14. § (1) bekezdés mely formájában valósult meg. Egy másik esetben a hatóság épületbontást dokumentáló iratokból megállapította, hogy az eljárás alá vont gazdasági társaság a bontási tevékenység során keletkezett 2.272 m³ betontörmelékot és 3.314 m³ vegyes építési és bontási hulladékot nem az átvételre jogosult részére adta át, hanem egy önkormányzat által kijelölt majorba szállította. A bíróság a szállítás mint engedélyköteles tevékenység vonatkozásában is kimondta, hogy a hulladékkezelési tevékenység engedély nélküli folytatása a tárgyi esetben semmiképp nem tekinthető olyan csekély súlyú mulasztásnak, amely alapján a bírság kiszabása mellőzhető lenne.³⁵

Az idézett Hgt. 14. § (2) bekezdésének szövegéből azon túl, hogy a hulladékkezelés engedély keretében végezhető, következik az is, miszerint a tevékenységet végzőnek a működés teljes időtartamát le kell fednie jogerős engedéllyel. A bírósági döntések egy másik körében a hulladékgazdálkodás szereplői olyan időszakban végeztek tevékenységet, amikor már nem vagy még nem rendelkeztek jogerős engedéllyel. A bírságotok érvei kisebb-nagyobb eltérésekkel azon alapultak, hogy az engedély nélküli időszakban ugyanazon tevékenységet ugyanúgy környezetszennyezést kizáró módon végezték, mintha engedéllyel rendelkeztek volna. Működésükre vonatkozó környezetvédelmi hatósági jóváhagyás kis hibákra vezethető vissza, ezért mulasztásukat csekélynek tekintették. A bíróság arra az álláspontra jutott, hogy ezen érvelés nem fogadható el. A bírságot szervezet korábban is rendelkezett engedéllyel és pusztán figyelmetlenségből – és nem szándékosan – mulasztotta el az engedély meghosszabbítását. Ugyanakkor az engedély nélküli állapot során is maradéktalanul betartotta a jogszabályokat, valamint adatszolgáltatási kötelezettségének is eleget tett. A hatóság szankcionálása megalapozott volt, mivel az engedély hiánya nem tekinthető csekély súlyú jogsértésnek függetlenül attól, hogy a felperes milyen okból mulasztotta el a korábbi engedély érvényességének meghosszabbítását vagy az újabb engedély beszerzését. A felperes által hivatkozott 'szándékosságnak' vagy 'figyelmetlenségnek' nincs jelentősége, ilyen típusú differenciálást a felelősség körében sem a Hgt., sem a Korm. rendelet nem tartalmaz. Felülvizsgálati eljárásban a bíróság szerint helytállóan utalt a megyei bíróság arra, hogy a korábbi engedély meglétét sem lehet a bírságot kizáró körülményként figyelembe venni, mivel az engedély érvényességének lejártá után a felperesi tevékenység engedély nélkülinek minősült. A Hgt. az engedély nélküli tevékenységet rendeli szankcionálni, ezért nincs annak jelentősége, hogy a tevékenység végzése során a felperes az arra irányuló egyéb jogszabályi rendelkezéseket mennyiben tartotta be.³⁶

³⁴ Békés Megyei Bíróság, 9.K.23.472/2011/12. számú döntés

³⁵ Fejér Megyei Bíróság 21.K.21.787/2009/7. számú döntést, melyet a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.795/2010/9. számú döntésével hatályában fenntartott.

³⁶ Kfv.II.37.932/2010/5. számú döntés

Az átmenetileg engedély nélkül működő hulladékkezelőknél figyelembe veendő szempontokat a Kúria azonban tovább pontosította. Egy későbbi döntésében a fent vázolt szempontokból indult ki, mikor rögzítette, hogy az engedély nélkül kezelt hulladék nagy mennyisége (3.240 tonna szennyvíziszap begyűjtés és leürítése) és az engedély hiánya elfogadott mérlegelési szempont a csekély súly vizsgálatánál, valamint a bírság alkalmazásánál. Azonban újabb mérlegelési szempontokat határozott meg, vagyis pontosabban fogalmazta meg a korábbi jogesetben megfogalmazott érvelését. Az újabb döntés szerint a mérlegelésnél mégsem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye. Továbbá mégis különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély nem észlelt lejártát követően követtek el. A bírságolási eljárás alá vont felperes megalapozottan hivatkozott a perben arra, hogy a tevékenységét egyébként az előírások betartásával végezte, ezt a környezetvédelmi hatóság nem vonta kétségbe. Ezeket a körülményeket a jogsértés csekély súlyánál, a bírság kiszabásánál vagy annak mellőzésénél vizsgálni, mérlegelni és értékelni kell.³⁷ A konkrét ügy vonatkozásában azonban hangsúlyozni is kell, hogy a feltárt jogsértés egy közcsatornázással nem rendelkező településeken történt hulladékbegyűjtés volt, ami olyan közzolgáltatói feladat ellátását jelentette, amely folyamatos és nélkülözhetetlen munkavégzést jelentett több település vonatkozásában. E körülmény jelentős mértékben egyedivé és sajátossá teszi az ügyet és annak megítélését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a hivatkozott érvelés nincs összhangban a közigazgatási felelősség objektivitásával kapcsolatos megállapításokkal.³⁸ A meghatározott szempontok szubjektív elemeket vittek a mérlegelés folyamatába, amely érthető ugyan, de ez a vonatkozó jogszabályokból egyértelműen nem kiolvasható.

4.2. Jogsértés súlya engedélytől eltérő tevékenység esetében

Az engedély nélküli tevékenység vizsgálatából következhet annak kérdése, milyen szerepe lehet a csekély súly vizsgálatának az olyan esetekben, mikor a hulladékkal gazdálkodó az engedélyétől eltér. Lényegében mellőzhető-e a bírság, ha az engedélyes a rá vonatkozó hatósági döntés kereteiből kilép, az ott meghatározott egy vagy több feltételt nem tartja be, vagy túllépi a meghatározott értékeket, mennyiségi küszöbököt. A vizsgált esetben a szankcióval sújtott felperes két hulladéktípus vonatkozásában az engedélyben meghatározott mennyiségnél többet ártalmatlanított, olyan településről gyűjtött bizonyos hulladékot, melyre az adott időszakban nem rendelkezett engedéllyel, valamint egy hulladéktípus vonatkozásában pedig egyáltalán nem rendelkezett engedéllyel, ennek ellenére mégis ártalmatlanította azt a hulladéklerakón. A mennyiségi túllépés vonatkozásában a bíróság kifejtette, hogy a felperes az ország környezetvédelmi érdekeit nem sértette meg, környezetet veszélyeztető, károsító tevékenységet nem követett el azzal, hogy az engedélyben rögzített mennyiségtől eltérő mennyiséget helyezett el. Ugyanakkor az a tevékenysége sem okozott környezetveszélyeztetést illetve károsítást, mely szerint az engedélyben

³⁷ Kfv.VI.37.271/2011/6. számú döntés

³⁸ Bándi 2011, 332.

nem szereplő területről, illetve az engedélyben nem szereplő hulladékokat helyezte el a lerakóban. Azonban kifejtette, hogy jelentős környezeti közérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenység törvényes keretek között folyjon, amelynek egyik legfontosabb feltétele, hogy az ilyen tevékenység csak engedély birtokában legyen végezhető. A megbírságot felperes pedig bizonyos területekre és bizonyos hulladékfajtákra vonatkozóan engedéllyel nem rendelkezett, így ezen környezetvédelmi engedély beszerzésének elmulasztása olyan jogsértés, amelyet nem lehet csekély súlyúnak minősíteni, és amely alapján a bírság kiszabása nem mellőzhető.

A fenti ügyben felülvizsgálat alapján eljáró bíróság a megyei bíróság érveléséhez még annyit tett hozzá, hogy a felperes évek óta lát el hulladékkezelési tevékenységet, pontosan ismeri az engedélyezés és törvényes működés feltételeit; tudja, hogy a hatósági engedélye milyen ellátási területre, milyen hulladék kategóriákra és azok mekkora mennyiségére terjed ki.³⁹ A bíróságok által e körben tett megállapításai helytállóak. Következik ez abból is, hogy egy hatóság jogerős engedélye objektív határokat ad az engedélyes számára. Így joggal várható el minden hulladékgazdálkodási engedélyestől, hogy a rá vonatkozó egyedi engedély kereteit ismerje, korlátai között végezze tevékenységét.

4.3. Adminisztrációs jogsértések

A Korm. rendelet 2. § (5)-(8) bekezdéseiben határozta meg azon tényállásokat, melynek megvalósítása esetén a jogsértővel szemben előre meghatározott összegű bírságot kell megállapítani a hatóságnak. Így minden egyes tényálláshoz egy bírságösszeget rendelt a jogalkotó. A hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó adminisztrációs kötelezettségek úgy foglalhatóak össze, hogy ennek kertében a tevékenységet végzőknek egy meghatározott adattartalomnak határidőre történő teljesítését kell elvégezniük, valamint magában foglal – meghatározott tartalmú – nyilvántartás-vezetést is. Figyelemmel a hulladékgazdálkodás e szegmensébe tartozó adatszolgáltatók nagy számára külön kell vizsgálni a csekély súly megállapíthatóságát e jogsértések vonatkozásában.

A leggyakrabban előforduló esetkör lehet az adatszolgáltatás határidőre történő teljesítésének elmulasztása, késedelmes vagy hibás teljesítése. A bíróságnak már a Korm. rendelet hatálybalépését követően, viszonylag hamar állást kellett foglalnia e jogsértés megítélésében. A jogsértések megvalósulásakor hatályos, a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet⁴⁰ 10. §-ában megfogalmazott főszabály szerint a rendszeres adatszolgáltatásra kötelezettek a keletkezett hulladékról évente a tárgyévét követő év március 1. napjáig szolgáltatnak adatot. A Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alapján a hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási kötelezettség elmulasztása esetén szorzószám megállapítása nélkül a hatóság a bírságot 200.000 Ft-ban állapítja meg.

³⁹ Kfv.II.37.903/2009/5.számú döntés

⁴⁰ Hatályon kívül helyezte 2013. január 1. napjával a 440/2012. (XII.29.) Korm. rendelet 21. §-a.

A nem vitatott tényállás szerint a felperes az adatszolgáltatási kötelezettséget elmulasztotta, majd ezt felhívásra részlegesen pótolta. Az elsőfokú határozat megküldését követően pedig a még hiányzó adatlapokat is benyújtotta, egyben kérte a 200.000 Ft-ban megállapított bírság elengedését. Arra hivatkozott, hogy mulasztása csekély súlyúnak tekinthető. A Legfelsőbb Bíróság is konstataálta, hogy a felperes az adatszolgáltatásra, bejelentési kötelezettségre előírt jogszabályi határidőt elmulasztotta, a bevallás helyesbítésére, pótlására jóval a jogszabályi határidő lejártát követően, sőt lényegében az elsőfokú határozat meghozatala után, a fellebbezési eljárás keretében került sor. Tekintettel arra, hogy a jogszabályban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának jogalapja fennállt.

Az ítélet jelentősége egyrészt abban áll, hogy a bíróság e döntésében rögzítette azt, miszerint az adatszolgáltatás elmulasztása esetén nincs helye mérlegelésnek és a bírságösszeg csökkentésének. A csekély súly vonatkozásában pedig hangsúlyozta, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását a jogalkotó olyan súlyos mulasztásnak minősítette, hogy bekövetkezését a Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés első mondatában tételes bírság kiszabásának alapjaként határozta meg. A mellőzés feltételeként meghatározott csekély súlyú jogsértés ez esetben tehát eleve nem áll fenn.⁴¹ Ezen gondolatmenet mellett pedig nincs helye olyan érveknek sem, mely szerint az adatközlés késedelmével a gazdálkodó előnyt nem szerzett, kárt nem okozott, vagy magatartásának konkrét veszélyessége nem volt, nem volt kihatása a térség hulladékgazdálkodási helyzetére.⁴²

4.4. Több tényállással megvalósított jogsértések

A mérlegelési szempontok sajátos érvényesülését képezik azok a szankcionált jogesetek, melyek több megvalósított tényállás alapján kerültek megállapításra. Annak vizsgálatát, hogy az ilyen esetekre kiterjed-e, és ha igen, akkor mennyiben a csekély súly hatóság általi mérlegelése, a szabályozás jellegénél kell kezdeni. Ahogy korábban volt szó róla a nem adminisztrációs jogsértések körébe tartozó jogsértések esetén a bírság számításakor elsőként az alpbírságot kell megállapítani. Ennek összegét a veszélyesség, a hulladékgazdálkodás helyzetére gyakorolt hatás, illetve a jogsértéssel esetlegesen szerzett előny, elhárított hátrány figyelembe vételével 25 és 100 % közötti összegben kell meghatározni a hatóságnak. Ezt követi a jogsértésre vonatkozó módosító tényezők (hulladék tömege, ismétlődés stb.) alkalmazása. A Korm. rendelet szerint a bírság kiszabására több tényállás alapján is sor kerülhet. Ilyen esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. [3. § (6) bekezdés] Azaz a több tényállás közül a hatóság megjelöli és indokolja azt, amelyet a legsúlyosabbnak ítél meg, és annak 100 %-os alpbírsággal számolt végső összegét 1 és 1,5 közötti számmal megszorozza.

A bírságolási eljárási alá vont felperes 600 m³, tevékenységéből keletkezett építési törmelékot hulladékkezelési engedéllyel nem rendelkezőnek adott át, míg 2.272 m³ épületbontási tevékenységéből származó válogatott és darált beton, valamint aszfalthulladék felhasználását saját kivitelezői tevékenysége során végezte el útalapba

⁴¹ Kfv.IV.37.627/2008/4. számú döntés

⁴² Csongrád Megyei Bíróság 5.K.20.200/2010/4. számú döntés

beépítés és telephely-kialakítás céljából, mindemellett nem vezette a 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet szerinti nyilvántartást, és az éves adatszolgáltatási kötelezettségének csak pótlólag tett eleget. E három tényállásból a hatóság az engedély nélküli hulladékkezelést minősítette a legsúlyosabbnak, és ennek keretében 38.093.463 Ft hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte a felperest. A bíróság elsőként azzal érvelt, hogy a felperes maga sem vonta kétségbe, hogy a közigazgatási határozat a legsúlyosabban minősülő tényállást helyesen határozta volna meg. A bírságot a jogszabályi előírásokat többszörösen megszegte, tevékenységét engedély nélkül végezte. A környezetvédelmi hatóság által legsúlyosabbnak ítélt ezen magatartás mint súlyos jogsértés pedig önmagában nem tekinthető olyan csekélynek, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen. Így a bírság kiszabása nem volt mellőzhető.⁴³ Egy másik esetben a közigazgatási határozat jogszerűségét vitató felperes olyan 1.325.628 tonna, EWC 17 01 07 kódszámú hulladékot szállított. Rendelkezett ugyan hulladékok szállítására engedéllyel, azonban ezt a hulladéktípust az engedélye nem tartalmazta, így ezen kódszámú hulladékot engedély nélkül szállította. További jogsértést valósított meg azzal, hogy a hulladékgazdálkodási tervét határidőn túl nyújtotta be a hatóságnak. A hatóság súlyosabb jogsértésnek az engedély nélküli hulladékszállítást tekintette, melyet – hivatkozva több korábban hozott bírósági ítéletre – nem lehetett csekély mértékűnek tekintetni.⁴⁴

A hivatkozott fenti ítéletek nem hagynak kétséget afelől, hogy a csekély súly vizsgálatának ki kell terjednie a több tényállás alapján megállapított bírságotlasi eljárásokra is. Bár erre vonatkozóan érvelést ezen ítéletek nem tartalmaznak, azonban más bírósági döntések részletesen elemzik e jogértelmezésnek az alapját a több tényállású ügyekben is. Mivel a Korm. rendelet 4.§-a valamennyi bírságotlasi eljárásra érvényes eljárási szabályokat határozza meg korlátozó, kizáró rendelkezés nélkül, ezért a jogsértés csekély súlyának mérlegelését sem lehet csak meghatározott jogsértésekhez kapcsolni, illetve meghatározott jogsértések tekintetében kizárni, azt valamennyi, a rendelet szerinti esetekben is alkalmazni kell. Kizáró rendelkezés hiányában ezért akkor is helye lehet a bírság kiszabás mellőzésének, ha arra egyébként a több tényállás után kerül sor.⁴⁵

5. Összegzés

A hivatkozott ítéletek alapján a bírói gyakorlatból az rajzolódik ki, hogy egyértelmű felhatalmazást kaptak a környezetvédelmi hatóságok a bírság mellőzésére, ha annak alapját képező jogsértés súlyát csekélynek ítélik meg. Azonban a jogalkotó e fogalmi kört nem töltötte ki tartalommal, viszonyítási alapot sem adott. Hasonló jogintézmény a környezetjogban nincs, így ennek tartalmát a hatósági és a bírósági gyakorlatnak kellett megkísérelni kitölteni. A kivethető bírság összegének minimumának meghatározását ismeri e jogterület. A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól

⁴³ Zala Megyei Bíróság 7.K.21.221/2009/8. számú döntés és ezzel megegyezően érvel a Fejér Megyei Bíróság 8.K.22.029/2010/12. számú döntésében is.

⁴⁴ Székesfehérvári Törvényszék 8.K.22.055/2011/6. számú döntés, melyet a Kúria Kfv.II.37.597/2012/8.számú döntésével hatályában fenntartott

⁴⁵ Kfv.III.37.770/2012/6.számú döntés

szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 34. § (5) bekezdése szerint vízszennyezési vagy a csatornabírságot nem kell kivetni, ha a kiszámított bírság összege egy kibocsátásra számítva kevesebb, mint 50.000 Ft. Ilyen objektív alapú előírást a jogalkotó a hulladékgazdálkodási bírságok esetében nem adott. Bár ilyen szempontú megoldás egy esetleges újra kodifikálás esetén megfontolandó a jogalkotó számára. A szabályozás kritikájaként fogalmazható meg az is, hogy a hatályos szabályozásban e kérdéskörben duplikálás következett be, mikor a Ht. 86. § (3) bekezdése megismételte a rendeleti szintű szabályozást, így jelenleg ugyanaz a rendelkezés egyszerre két jogforrási szinten is jelen van.

Vizsgált bírósági döntésekre mindegyikére azonban igaz az, hogy mellőzés okát negatív irányból közelítik meg, hiszen mindegyik eset abból az érvelési folyamat eredményéből indul ki, hogy a hatóság a jogsértést nem tekintette csekély súlyúnak.

A Korm. rendelet ezen rendelkezése 2002. január 1-i hatálybalépése óta nem változott. A bírói gyakorlat egyes esetkörökben nem tudott az eltelt egy bő évtized ellenére egységes tartalmat adni a vonatkozó rendelkezéseknek. Az adminisztratív jogsértések körébe tartozó tényállások vonatkozásában tudott meghatározni olyan jogértelmezést, mely határozottabban meghúzza a határvonalat a csekély és a nem csekély súlyú jogsértések között. Az adminisztrációs kötelezettségek teljesítésének elmulasztása nem lehet csekély súlyú, mert ezen esetekre határozott meg szankciókat a jogalkotó. A kötelezettségek hibás teljesítésének esetén azonban a csekély súly vizsgálatára vonatkozó szabály inkább kiegészítő, megerősítő szerepet kaphat. Ez fakad abból is, hogy a Korm. rendelet szerint az adatszolgáltatási, nyilvántartási, és bejelentési kötelezettségeknek a jogszabályokban meghatározottaknak nem megfelelő teljesítése esetén a bírságot legfeljebb 200.000 forintban állapíthatja meg a hatóság. Ennek összege tehát 0 és 200.000 forint határozható meg a jogsértés súlyától függően. Így elméletileg lehetséges a bírságösszeg 0 forintban történő megállapítása is, amelyhez legfeljebb a csekély súly 4. § (2) bekezdés szerinti megállapítása kiegészítő jelleggel kapcsolódhat.

Nem egységes, némely esetben ellentmondásos a jogalkalmazás és a jogértelmezés az engedély nélküli és engedélytől eltérő jogsértések esetén. Míg a hatályba lépést követő első bírósági esetekből az volt kiolvasható, hogy az engedélynélküliség önmagában kizárja a csekély súly jellegének megállapíthatóságát, addig az időben később született döntések árnyaltabb kontextusba helyezték a 4. § (2) bekezdésben meghatározott jogszabályhely értelmezését. Az látható, hogy a bíróságoknak nem sikerült egységesen egy olyan - komoly műszaki elemeket is magában hordozó - kérdésben állást foglalni, mely esetek tartoznak a jogalkotó által meghatározni kívánt esetek körébe. Különösen nehéz feladat volt ez azokban az esetekben, mikor hosszabb-rövidebb engedély nélküli periódusok miatt szankcionálták a hatóságok a hulladékgazdálkodással foglalkozókat.

Az engedély nélküli hulladékgazdálkodás folytatásánál uralkodó elvnek kell tekinteni, hogy jelentős környezeti közérdek fűződik tevékenység engedélyezettségéhez. Mivel a jogalkotó nem tett különbséget az engedély nélküli állapotok között, ezért annak vizsgálata, hogy az milyen okból is áll az fenn, nem indokolt. Az engedély hiánya önmagában azonban nem zárhatja ki azt, hogy egy tevékenység ne lenne csekély súlyú. Ezen esetekben további szempontok vizsgálata szükséges.

Mivel a csekély jelleg vizsgálatára vonatkozó szabályt a Korm. rendelet az eljárási szabályok fejezet alatt tartalmazza, ezért a bíróság a rendszertani értelmezéssel helytállóan jutott arra a következtetésre is, miszerint ennek mivoltát valamennyi tényállás esetében vizsgálnia kell a hatóságnak. Ennek kritikájaként fogalmazható meg, hogy ezen érvelés alapján meghatározott jogértelmezés nincs teljesen összhangban a 3. § (6) bekezdésben foglalt azon előírással, miszerint amennyiben a bírság kiszabására e rendeletben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. De lege ferenda esetleges jogszabály-módosításnál, újra szabályozásnál e követelmény kezdő alapot adhat azon érvelésnek, hogy aki több tényállást valósít meg hulladékgazdálkodási tárgykörben, annak jogsértése ne lehessen csekély súlyú, azaz esete kerüljön ki az erre vonatkozó vizsgálat köréből.