

A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái

A magyar környezetjogi felelősségi rendszerben a környezeti károkért való közigazgatási felelősség objektív, vétkességtől független felelősségen nyugszik. Mindez azt jelenti, hogy a környezethasználat akár jogszerű, akár jogellenes magatartással valósul meg, helytállási, adott esetben fizetési kötelezettséget von maga után. A szigorú, objektív felelősség, az ún. „szennyező fizet” elvének megfelelően tehát, aki környezetkárosodást okoz, annak viselnie kell a szükséges környezetkárosodást megelőző, illetve a helyreállítási intézkedések költségeit, ideértve a kár, illetve a kárveszély felmérésének költségeit is.

A hulladékgazdálkodási bírság, mint a jogellenes magatartásokra reagáló felelősségi eszköz megállapításának részletszabályait a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet (Kr.) tartalmazza. A Kr. alapvetően két típusú bírságot különböztet meg, egyrészt az ún. alpbírság és szorzószám alapján megállapítandó bírságok, másrészt a mulasztási típusú bírságok, melyek alpbírság és szorzószám megállapítása nélkül, fix összegben kerülnek kiszabásra.

A hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának leggyakoribb esete: az engedély nélküli hulladékkezelés, az alpbírság meghatározása

A hulladékgazdálkodási bírság mértékét a Kr. 1. § (1) bekezdése alapján - a 2. § (4)-(8) és a 3. § (4) bekezdésében foglaltak kivételével - a Kr.-ben meghatározott alpbírságok és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként, a mellékletben foglaltak szerint kell kiszámítani. Az 1. § (2) bekezdése alapján a bírság megállapítása során figyelembe kell venni a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását [a) pont], a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását [b) pont]; a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt [c) pont].

A Kr. 1. § (5) bekezdése szerint az alpbírság összege az e szakasz (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100 %-a között állapítható meg az e szakasz (3) bekezdés e) pontja szerinti esetek kivételével -, ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

A Kr. fent idézett szakaszát az alpbírság összegének meghatározásakor a hatóságnak az abban foglalt feltételek fennállása esetén figyelembe kell vennie. Ilyen feltétel egyrészt az elkövető részéről a következmények felszámolása, jogellenes állapot megszüntetése, aminek a bírságot megállapító határozat kiadásáig meg kell történnie. Amennyiben tehát a jogellenes állapot engedély nélküli hulladékkezelésben nyilvánul meg, és azt a hulladékkezelő megszünteti azzal, hogy a bírságot megállapító határozat kiadásáig engedélyt kér és kap a hatóságtól, a jogellenes állapot megszüntetésének feltétele megvalósul. [Kfv.III.37.330/2012/6.]

A polgári perrendtartásról szóló 1952 évi III. törvény (Pp.) 339/B. § kimondja, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor jogszerű, ha a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Az alpbírság legmagasabb összegét a Kr. 1. § (3) bekezdése csak rögzíti, mely

előírás azt is jelenti, hogy az alpbírság ennél kisebb összegben igen, ennél nagyobb összegben azonban nem állapítható meg. Az 1. § (5) bekezdése meghatározza az alpbírságtól való eltérés lehetőségét, a Kr. 3. § (2) bekezdése pedig kifejezetten rendelkezik arról, hogy mikor kell az alpbírságot a legmagasabb összegben megállapítani. [Kfv.II.37.078/2012/8.]

Az engedély nélküli hulladékkezelési tevékenységtől el kell határolni azt az esetet, amikor a hulladékkezelő engedélytől eltérően végzi a tevékenységét, mely utóbbi esetben a Kr. alacsonyabb összegben határozza meg az alpbírságot. A jogerős hulladékkezelési engedélyben meghatározott kezelhető hulladékmennyiség éves mértékének túllépése nem minősíthető az adott tevékenység jogellenes folytatásaként, hanem a hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok nem megfelelő teljesítésének tekintendő. [Kfv.VI.37.361/2011/4.] Amennyiben a hulladékkezelő által az engedélyen felül átvett hulladékmennyiségre a jogellenes hulladékkezelés szabályait alkalmazzunk, az azzal a jogkövetkezménnyel járna, hogy ugyanazon megítélés – és így a legmagasabb bírságtétel – alá esne az a hulladékkezelő, aki engedéllyel működik (de adott esetben az engedély előírásait az átvett hulladékmennyiség tekintetében túllépi), azzal a hulladékkezelővel, aki teljesen ellenőrizetlen körülmények között, engedély nélkül végzi a tevékenységét.

Adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, fix összegű bírság alkalmazása

Hulladékgazdálkodási adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztásának minősül, ha a kötelezett a jogszabályban meghatározott határidőre nem teljesíti a kötelezettségét. A bírság kiszabása e jogsértés esetén kötelező, tételes összegű a bírság.

Amennyiben a jogszabály egy bizonyos kötelezettség (így az adatszolgáltatás, hulladékgazdálkodási terv elkészítése) teljesítésére határidőt állapít meg és a kötelezett az előírt határidőn belül nem tanúsítja a tőle elvárt magatartást – azaz nem szolgáltat adatot, nem nyújtja be a hulladékgazdálkodási tervet -, akkor a kötelezett a kötelezettségét elmulasztja, mivel a jogszabály nemcsak meghatározott magatartás, hanem annak megadott időn belüli teljesítését tekinti jogkövető magatartásnak. A kötelezettség teljesítését, illetve annak elmulasztását minden esetben a megadott határidőn belül tanúsított magatartás alapján lehet megítélni, ezért nincs teljesítés, ha a határidő utolsó napja is eredménytelenül telt el, és nem megfelelő a teljesítés, ha a kötelezett határidőben ugyan szolgáltat adatokat, de adatszolgáltatása bármely okból nem teljes körű, hiányos vagy téves. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztásának esetére a Kr. 2. § (5) bekezdése fix összegű bírság alkalmazását írja elő, így a jogsértés egyedi körülményeinek feltárására a hatóság a jogszabály kifejezett rendelkezése folytán nem köteles. [Kfv.II.37.733/2010/6.]

A hulladékgazdálkodási bírság mértékének meghatározása több tényállás (pl. adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása és hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok nem megfelelő teljesítése) megvalósulása esetén

A Kr. 3. § (6) bekezdésében foglaltak alapján, *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.*

A szankció alkalmazása során a mérlegelésnek az alpbírság felemelése körében, a mérték meghatározása tekintetében van helye és tere. Több tényálláson alapuló bírság kiszabása esetén a Kr. 1. § (2), (4) és (5) bekezdés rendelkezései nem alkalmazhatók, azaz az alpbírság összege a 3. § (6) bekezdésben foglalt előírás szerint nem mérsékelhető.

Érdekes kérdést vet fel, hogy lehetséges-e több tényállás alapján megállapítani a hulladékgazdálkodási bírságot abban az esetben, ha a hulladékkezelő a tevékenységét engedély nélkül végzi, melynek szükségszerű velejárója, hogy adatszolgáltatási (és egyéb a hulladékkezeléssel járó járulékos) kötelezettségét sem teljesíti. Álláspontom szerint ebben az esetben nem lehet több tényállásról beszélni, hiszen az adatszolgáltatási kötelezettség nyilvánvalóan csak a tevékenységüket engedéllyel végző hulladékkezelőkön kérhető számon, az ellenkező jogértelmezés azt jelentené, hogy az engedély nélküiség minden esetben több tényállás megvalósulását vonná maga után, hiszen az engedély nélküli hulladékkezelő nem nyújt be adatszolgáltatást, nem készít hulladékgazdálkodási tervet stb.

A bírság kiszabásának mellőzése a Kr. 4. § (1) bekezdése alapján, a hatósági mérlegelés szempontjai

A Kr. 4. § (1) bekezdése szerint, *ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségszegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető.*

A Kr. hivatkozott rendelkezése általánosságban, vagyis korlátozó, kizáró rendelkezés nélkül, valamennyi hulladékgazdálkodási bírság esetére alkalmazandó szabályokat állapít meg. Ebből következik, hogy a Kr. 4. §-ának (2) bekezdését sem lehet csak meghatározott jogsértésekhez kapcsolni, illetve meghatározott jogsértések tekintetében kizárni, azt a Kr.-ben felsorolt valamennyi esetre alkalmazni kell. Kizáró rendelkezés hiányában ezért akkor is helye lehet a bírságkiszabás mellőzésének, ha arra egyébként a Kr.-ben foglalt több tényállás után is sor kerülhet. Annak eldöntése, hogy az adott jogsértés csekély súlyúnak tekinthető-e, a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. [Kfv.III.37.770/2012/6.]

A jogsértő cselekményt, annak releváns körülményeit, következményeit tehát egyedileg kell vizsgálni és a rendelkezésre álló adatok alapján értékelni azt, hogy a cselekmény, jogsértés minősíthető-e csekély jelentőségűnek. Az értékelésnél figyelembe vehető szempontokat tartalmaznak a Kr. 1. § (2)-(4) bekezdésében rögzített szempontok (pl. jogsértő magatartás konkrét veszélyessége, bekövetkezett kár mértéke), az alabírság összecszerúsége szerint felállított veszélyességi rangsor valamint a hulladék környezeti jellemzőitől és mennyiségétől, a hulladék tömegétől függő módosító tényező és az "S" (mint a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységét figyelembe vevő) súlyosbító szorzó értékei, melyek a jogsértés súlyának megítélése szempontjából a hatóságok számára vonalvezetőként szolgálhatnak. [Kfv.II.37.519/2010/3.]

A bírság kiszabása mellőzésének szempontjait a hatóság tehát hivatalból köteles vizsgálni, értékelni, döntését indokolni. [Kfv.II.37.663/2011/3.] A jogsértés súlyának vizsgálatánál nem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye. Különbséget kell tenni továbbá 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 jogsértés súlyánál értékelendő, hogy a hulladékkezelő terhére ismétlődő jogsértés megállapítására adat merült-e fel. [Kfv.VI.37.271/2011/6.]

A bírság kiszabásának mellőzése a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94. § (1) bekezdés a) pontja alapján

A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi, hogy amennyiben a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre és a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható az (1) bekezdés a) pontja, ha azt a jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével azért zárja ki, mert a jogszabálysértés (...) a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát (...) közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné.

A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján alkalmazandó 19/2009. (XII. 22.) KvVM rendelet a Kr.-ben meghatározott legsúlyosabb jogsértések (1. § (3) bekezdés c-g) pontjai és 2. § (2) bekezdés b), c) és g) pontjai esetén zárja ki a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatóságát. Ez a jogszabályhely az adatszolgáltatási kötelezettséggel és a hulladékgazdálkodási terv elkészítésének kötelezettségével kapcsolatos jogsértések kivételével a hatósági jogalkalmazás során előforduló jogsértések gyakorlatilag valamennyi esetében kizárja a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának figyelembevételét.

Mint ahogyan a fentiekben kifejtésre került, mind az adatszolgáltatási kötelezettség, mind a hulladékgazdálkodási terv elkészítésére vonatkozó kötelezettség teljesítésére jogszabály határidőt állapít meg. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) számos eseti döntésében rámutatott arra, hogy amennyiben a jogsértés a határidő elmulasztása folytán következik be, nem orvosolható, nem lehetséges a jogszerű állapot helyreállítása [Kfv.II.37.597/2012/8.]. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a KvVM rendelet hiába biztosít lehetőséget a mulasztásos jellegű, adatszolgáltatási (hulladékgazdálkodási terv-készítési) kötelezettséggel kapcsolatos jogsértések esetén a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának hatósági alkalmazására, a jogszerű állapot helyreállításának fogalmi kizártsága okán a hulladékgazdálkodási bírság helyett figyelmeztetés alkalmazására ezekben az esetekben sincs mód.

Arányossági problémák a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása körében

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megtiltsák a hulladékok elhagyását vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen kezelését. A tagállamok megállapítják az ezen irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, és minden intézkedést megtesznek azok végrehajtása érdekében. A szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. [Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK Irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről]

Aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához - így különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez - igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni. [A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 106. § (1) bekezdés]

A Kr. szabályozási köréből hiányzik a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásánál figyelembe vehető enyhítő és súlyosító körülmények egységes rendszere. A gyakorlatban ez az elkövetett jogsértéssel aránytalan, és a hatóságok számára végrehajthatatlan szankciók alkalmazásához vezet. Szükségesnek látom már az (alap)bírság megállapítása körében figyelembe veendő

szempontok további differenciálását, például az elkövetés helye körülményeinek (védett terület, vízbázis védőterület stb.), vagy annak figyelembevételével, hogy a hulladékkezelési engedély érvényességi idejének lejártát követően végzett tevékenység egyébként megfelelt a lejárt és a később meghosszabbított, illetőleg újonnan kiadott engedélyben foglaltaknak. Az alpbírság legmagasabb mértékének csökkentését a Kr. csak abban az esetben teszi lehetővé, ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig. Ez a megszorító rendelkezés szintén aránytalanul magas bírságösszeghez vezet azon jogsértések esetén, amelyeknél a jogellenes állapot megszüntetése foglalmilag kizárt, de a jogsértés súlya nem indokolja a legmagasabb alpbírság alkalmazását. A Kr. hiányossága továbbá, hogy a fix összegű bírságok arányosítására sem ad lehetőséget. A szabályozás ugyanis ugyanúgy 200.000,- Ft-tal rendeli büntetni azt a vállalkozást, amely nem tesz eleget a tevékenysége során keletkező pl. 200 kg papírhulladékra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségének, mint azt a gazdálkodó szervezetet, amely ugyanezt a jogsértés több tonna veszélyes hulladékra nézve követi el.

A szankció hatékonyságának egyik fokmérője az is, hogy a jogsértésre a hatóság időben reagál, az előírás megszegése és a szankció alkalmazása között nem telik el túl hosszú idő. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (rég. Hgt.) a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozóan egy éves jogvesztő határidőt állapított meg, mely határidő anyagi jogi természetű lévén azt jelentette, hogy a hatóságnak a jogellenes cselekményről való tudomásszerzésétől számított egy éven (jogszerűtlen állapot fenntartásával megvalósuló cselekmény esetében öt éven) belül az elkövetővel közölnie is kellett a szankciót megállapító határozatot. A kiforrott bírósági gyakorlat szerint tudomásszerzésen mindig a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság tudomásszerzését kell érteni. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (új Hgt.), azaz az anyagi jogszabály ilyen határidőt nem állapít meg. A Ket. közigazgatási bírságok szabályozásáról szóló VI/A. fejezetébe azonban általános jelleggel beemelésre került az a rendelkezés, miszerint, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt [Ket. 94/A. § (2) bekezdés]. Ez a határidő azonban eljárási jellegű, nem azonos a régi Hgt.-ben meghatározott anyagi jogi határidővel, hiszen a jogvesztő határidő nem a bírság kiszabására, hanem az eljárás megindítására vonatkozik. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben az eljárást a hatóság a fenti határidőn belül megindítja, a bírság kiszabásának határidejére vonatkozóan további korlát nem érvényesül, azaz a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása - az eljárás megindítása okán - jogvesztés terhe nélkül lehetséges. Ez a szabályozás a hatóságok számára a jogsértés pontos feltárása, azaz a tényállás tisztázása szempontjából könnyebbséget jelent, azonban a fent említett, a jogsértésre adott hatékony válasz ellenében hat. Álláspontom szerint a fenti szempontokat érvényesítő, azaz a jogsértő magatartás súlyához igazodó, az elkövetéshez időben közel álló bírság kiszabásával a hulladékgazdálkodási bírság nem célként, hanem hatékony eszközként funkcionálhat a környezetvédelmi előírások megszegésének visszatartásában.

Budapest, 2013. október 14.

dr. Varga Eszter
bírói titkár
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság