

Juhász Viktória, joghallgató

Pécsi Tudományegyetem

Allam-és Jogtudományi Kar

Jogalkotási problémák megjelenése a köztisztasági és természetvédelmi szabálysértés tényállással kapcsolatban

A tiszta környezet és az egy helyen gyűjtött hulladék iránti igény ideális esetben az állampolgárok természetes kívánalma kellene, hogy legyen. Azonban amíg ezt az ügyet nem minden lakos érzi magáénak, addig az államnak és a helyi önkormányzatoknak jogszabályok felállításával kell megvédeni a környezetet és az emberi egészséget. Cikkemben hazánk környezetvédelemmel kapcsolatos egyes jogalkotási és az ehhez kapcsolódó eljárási problémáit mutatom be röviden, aminek eredményeképpen az egységes joggyakorlat veszélybe került, és ez közvetett kihatással bír az állampolgárok jogkövetési hajlandóságára is.

Amennyiben valaki a háztartási hulladékát végleges elhagyási szándékkal derelinkválja egy arra ki nem jelölt helyre (tehát nem a hulladékgyűjtésre szolgáló gyűjtőedénybe), úgy a vele szemben eljáró – munkája során zömében szabálysértési esetekkel találkozó – körzeti megbízott joggal hiheti azt, hogy a cselekményt elkövető személyt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. (továbbiakban Szabs. tv.) 196. § (2) bekezdése értelmében, amely a következőképpen szól: „*Aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, szabálysértést követ el*” köztisztasági szabálysértés okán kell megbírságotlani. Ha jobban megvizsgáljuk a fenti jogszabályt, észrevehetjük, hogy az rögtön az elején egy kivételrendelkezést tartalmaz az alábbiak szerint: 2. § (4) bekezdés: „*Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el*”.

A feladatunk már csak az, hogy megnézzük, jelen cselekményre vonatkozik-e más törvény vagy kormányrendelet, amely köztisztasági bírság kiszabását írja elő. A választ a Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban Htv.) adja meg, annak is 86. § (1) bekezdése: „*Azt a természetes személyt (...), aki a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály (...) előírásait megsérti, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi*”.

Figyelemmel a Htv. 31. §-ában írtakra, a Htv. 61. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladéktól csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. A vonatkozó kormányrendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet. A kormányrendelet 2. § (2) bekezdésének c) pontja rögzíti, hogy a bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője jogosult, amennyiben a települési hulladékot közterületen illetve más ingatlanán hagyták el.

Vizsgáljuk meg a természetvédelmi szabálysértéssel kapcsolatos jogi szabályozást. Amennyiben valaki kerékpárral, lóval, motorral illetőleg gépkocsival az erdőben letér a kitaposott ösvényről anélkül, hogy erre hatósági engedély feljogosítaná őt, a tetten ért személyt a természetvédelmi őr a Szabs. tv. 187. § (1) bekezdésének a) és b) pontja szerinti természetvédelmi szabálysértés okán nagy valószínűséggel helyszíni bírsággal sújtaná. Ha azonban a természetvédelmi őr ismeri a Szabs. tv. fent már említett 2 § (4) bekezdését, és arról is tudomása van, hogy a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Ttv.) is szabályozza az elkövetett cselekményt, mégpedig annak 38. § (1) bekezdésének j) pontja, amely az alábbiak szerint rendelkezik: „*védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges különösen: járművel történő közlekedéshez, az arra kijelölt utak, az engedélyezett tevékenységek végzéséhez szükséges munkagépek, valamint a feladatukat ellátó – külön jogszabályokban erre feljo-*

gosított- személyek járművei kivételével.”, úgy azt is tudja, hogy ebben az esetben is közigazgatási bírság kiszabásának van helye a szabálysértési eljárás helyett.

A fent vizsgált két jogi helyzet kapcsán joggal merül fel az olvasóban a jogdogmatika egyik alapvető elve, a jogszabályi hierarchiát meghatározó *lex specialis derogat lex generalis* elv, amely azt az igényt fogalmazza meg, hogy a kifejezetten a tárgyra vonatkozó jogszabály megelőzi a szintén a tárgyra vonatkozó általános jogszabályt. Jelen esetben azonban egyfelől kérdésessé válik, hogy melyik jogszabály tekinthető általánosnak, másrésztől, a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése miatt ez a jogelv jelen esetben nem alkalmazható, mivel a Szabs. tv. egyértelműen rendelkezik arról, hogy amennyiben törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírságot rendel kiszabni, úgy a szabálysértési szankciótól el kell tekinteni. Bár elméletben átlátható és egyértelmű szabályozásról van szó, a gyakorlatban a fenti cselekmények minősítése mégis sok esetben problematikus. Sajnos valószínűtlenül kevés annak az esélye, hogy a helyszíni bírságot kiszabó körzeti megbízott az eseteket a helyszíni bírság kiszabásával ne megoldott ügyeknek tekintse, hanem magától észlelje, hogy egy ágazati jogszabály azonos tényállást fogalmaz meg a cselekményre, továbbá, hogy a Szabs. tv. 2 §-nak (4) bekezdése értelmében a háttérjogszabály szerinti szankciót kell alkalmazni a helyszíni bírság helyett. Ebben a felállásban a hatályos jogi rendszer azt várja el a fenti két esetben eljáró, hatósági jogkörrel felruházott személyektől, hogy naprakészen ismerjék nem csak Szabs. tv.-t, a 2012. év C. Büntetőtörvénykönyvet (továbbiakban Btk.), illetve a vonatkozó közigazgatási rendeleteket, hanem legyen tudomásuk minden olyan vonatkozó törvényről vagy kormányrendeletéről, amely a helyszíni bírság helyett közigazgatási bírság kiszabását rendeli. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében a helyszíni bírság formanyomtatvány önrevízió nélküli, más felettes vagy független szervezet általi felülvizsgálata nem kötelező. Mi történik abban az esetben, amennyiben a megbírságot személy a helyszíni bírság formanyomtatvány aláírásával elismeri jogellenes cselekményét, majd a rá

kiszabott helyszíni bírságot határidőn belül megfizeti és később jut tudomására, hogy őt nem szabálysértés miatt kellett volna felelősségre vonni? A rendszerbe nincsenek beépítve olyan ellenőrzési lépcsőfokok, amelyek lehetővé tennék az aláírt helyszíni bírságok felülvizsgálatát.

A jogszabály a jogalkotási folyamat terméke, végeredménye, amely kötelező előírásokat tartalmaz az egyén magatartására és az emberi együttélésre vonatkozóan¹. A jogszabály megszületésének oka, hogy adott állam társadalom együttélésének keretei kialakításra kerüljenek, továbbá, hogy az állam vezetése az általa kívánt mederbe terelje a társadalmi és/vagy állami viszonyokat. A jogszabály alkalmas arra, hogy az állampolgároktól olyan magatartásokat kényszerítsenek ki, amelyek esetlegesen belülről nem fakadnának, azonban a társadalmi együttélés vagy más, adott jogi tárgy védelmének fontossága okán szükségesek. A környezettudatos életmód kialakításában a jogszabályok kétség kívül markáns szerepet töltenek be, hiszen ellentétben a polgári jog vagy a büntető jog jellegével szemben, ebben az esetben a károkozás következményei azonnal nem érzékelhetőek, így a legtöbb esetben a környezettudatos cselekmény „miértjének”, szükségességének megértése sem realizálódik az állampolgároknál. A jogszabályok ezen a jogterületen tehát még nagyobb jelentőséggel bírnak, mint a jog egyéb más területein. Ebből kifolyólag a jogszabályoknak itt még szigorúbban kell megfelelniük a velük szemben támasztott követelményeknek. Petrétei József A törvényhozásban elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában című művében az alábbiak szerint fogalmazza meg a törvényekkel szemben támasztott alapvető követelményeket: „ Adott törvény akkor tekinthető jónak, ha elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a törvény adott formájában a szándékolt magatartásirányítást kiváltja vagy ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni, továbbá a norma címzettjei a törvényt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják, és a törvény ökonomiai következményei az elvárt keretek

¹ Drinóczi Tímea - Petrétei József: Jogalkotástan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2004, 107. o.

között maradnak”². A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény 3. §-át azzal egészíti ki, hogy „*az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.*” „Vizsgáljuk meg miként érvényesülnek ezek a követelmények a dolgozatban vizsgált két esetben: a háztartási hulladék elhelyezésével kapcsolatban, illetve a természetvédelemmel összefüggésben. A háztartási hulladékok elhelyezésénél azt tapasztalhatjuk, hogy mind a Szabs. tv., mind pedig a Htv. alkalmas arra, hogy a szándékolt magatartást kiváltsa, továbbá azok az állampolgárok által akceptáltak tekinthetőek, melyeket a civilek igyekeznek betartani: az állampolgárok többsége a háztartási hulladékát az arra kijelölt helyre (hulladékgyűjtésre szolgáló gyűjtőedénybe) helyezi el vagy ha azt mégsem oda teszik, tudatában vannak annak, hogy azt annak valamelyikében kellene letenni. Ugyanakkor az már nem mondható el, hogy azokat pontosan alkalmazni tudják a jogalkalmazók, hiszen, bár a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendel el, nem állapítható meg szabálysértés, a kialakult joggyakorlat és megszokás vagy ennek a rendelkezésnek az esetleges nem tudása okán a hatóságok a cselekményt sok esetben még mindig szabálysértésként kezelik. A jogalkotási törvény 3. §-a jogalkotási duplikációnak igyekszik elejét venni. Ugyan esetünkben duplikáció a Szabs. tv. 2 §-nak (4) bekezdése miatt nem beszélhetünk, ugyanakkor elmondható, hogy a gyakorlatban a két jogszabály mégis párhuzamosan áll fenn, mivel a cselekmény minősítése sok esetben attól függ, hogy adott hatóság eljáró ügyintézője ismeri-e a Szabs. tv. vonatkozó rendelkezéseit, továbbá van-e tudomása más jogszabályról, amely közigazgatási bírságot rendel el. Ugyanezekről a jogalkotás követelményi hiányosságokról beszélhetünk a természetvédelemmel kapcsolatban, szintén a Szabstv., továbbá a Ttv. vonatkozásában.

A gyakorlatban az általános szabálysértési hatóságok számára nehezen dönthető el, hogy mely elkövetési magatartások esetén van helye szabálysértési eljárás lefolytatásának, illetve mely esetekben kell áttenni az ügyet közigazgatási bírság kiszabása céljából az erre hatáskörrel rendelkező szervnek. Az említett kérdéskörök nem új keletűek a magyar eljárásjogban. A problémát 2013-ban jelezték az illetékes minisztériumnak, így arról a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium is tájékoztatást kapott. A minisztériumok akkor ígéretet tettek arra, hogy a problémákat orvosolni fogják, megnyugtatóképp pedig jelezte a fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottaknak, hogy a dilemma megoldása végett egyeztetések zajlanak. Bár a szabálysértési törvény átfogó módosítására került sor a 2015. évi CCII. törvény értelmében, az a háztartási hulladék elhelyezésével és a természetvédelem vonatkozó kérdéskörével kapcsolatos változásokat nem tartalmazott. Álláspontom szerint a fennálló párhuzamosságok megszüntetésére lenne szükség, azokat vagy a Szabs. tv.-ből vagy pedig a Htv.-ből és a Ttv.-ből ki kellene venni és csak a cselekményeket csak az egyik jogszabályban kellene szabályozni, hogy mindenki számára átlátható, követhető és tiszta jogi helyzet álljon fent. A jogi szabályozás mellett nem elhanyagolható szerepe van a megoldás kialakításában a szocializációs és nevelési eszközöknek sem. Szükséges lehet a büntetések helyett a lehetőségeket megteremteni annak érdekében, hogy mindenki rendezett és a környezet védelmét szem előtt tartó módon tudja elhelyezni háztartási hulladékát és ne az határozza meg erre vonatkozó lehetőségeit, hogy adott település kül- vagy belterületén éli-e életét és szociálisan milyen helyzetben van, vagyis meg tudja-e fizetni a szemésszállítási díjat. A természetvédelemmel kapcsolatban pedig már kisgyermekkorától tudatosítani kell, hogy nem véletlenül mondják: „A földet az unokáinktól kaptuk.”. Leendő jogalkalmazóként, jelenlegi joghallgatóként úgy vélem, hogy mindenkinek - legyen az, jogalkalmazó vagy jogalany az eljárásokban – az kell legyen a fő érdeke, hogy a társadalmi együttélés szabályait rövid és ért-

² Petrétai József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 48. o.

hető módon rögzítsék és azok be nem tartása esetén rövid, érthető és a megfelelő hatást elérő eljárásrendet alakítsanak ki. Nehéz lehet olyan jogi szabályozási rendszerben dolgozni, ahol a jól bevált régi jogelvek sem alkalmazhatóak. Törekedni kellene visszatérni a gyökerekhez.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- Hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet
- Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
- Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Nyomtatott források:

- Bisztriczki László- Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata, HVG Orac Kft., Budapest, 2014

- Bisztriczki László- Kántás Péter: Szabálysértési jog a közigazgatási szankciók tükrében, HVG Orac Kft, Budapest, 2009
- Drinóczi Tímea- Petrétei József: Jogalkotástan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004
- Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Osiris Kiadó, Budapest, 1998

Internetes források:

- <http://www.zuglo.hu/jegyzo-hulladeggazdalkodassal-kapcsolatos-hataskorei/>
- http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_741
- <http://www.solymaszat.hu/userfiles/termesztevedelmi%20jogi%20ismeretek.pdf>
http://www.humusz.hu/sites/default/files/Dokumentumok/hulladeklerakas/ratz_judit.pdf