



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Ügyszám: Gy - 21/2009.
Ea: dr. Fülöp, dr. Babai-
Belánszky, Bogdányiné dr.

ÁLLÁSFOGLALÁS

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája hivatalból észlelte, hogy Dr. Demszky Gábor a fővárosi önkormányzat főpolgármestere a Budapest Főváros Közgyűlésének 69/2008. (XII. 10.) sz. önkormányzati rendelet alapján a PM10 részecskék levegőkonzentrációjának a levegőtisztaság védelmi jogszabályokban megszabott határértéket meghaladó szintje miatt szmogriadót rendelt el, ugyanakkor az intézkedések kikényszerítésének feltételeiről az illetékes hatóságok nem gondoskodtak, sőt a sajtóban olyan hírek jelentek meg, hogy azok nem is kikényszeríthetőek. Emiatt az alábbi állásfoglalást teszem.

Tényállás

1. A Fővárosi Önkormányzat hivatalos honlapján¹ hírt adott arról, hogy „a főpolgármester 2009. január 11-én, vasárnap, 11:00 órától elrendelte a szmogriadó riasztási fokozatát, amely visszavonásig érvényes. Ennek értelmében korlátozni kell a gépjárművek használatát Budapest egész területén, az alábbiak szerint: a naptár szerinti páratlan napokon csak a páratlan rendszámú, míg a páros napokon csak a páros és a 0-ára végződő rendszámú járművek közlekedhetnek. Ennek betartását a BRFK ellenőrzi”.

2. Ugyanez a honlap azt is közli, hogy, bár „a 4-es főút bevezető szakaszán a rendőrök egy ideiglenes ellenőrző pontot állítottak föl, ami próbaképpen működött a nap folyamán. Nem fordítottak vissza egyetlen gépkocsit sem, csupán tájékoztatták az utasokat a Budapesten kialakult légtisztasági helyzetről.”

3. A sajtóban ezzel összhangban a fővárosi önkormányzat részéről olyan állásfoglalások jelentek meg, amelyek szerint a főpolgármester által elrendelt forgalomkorlátozás megszegése semmilyen szankcióval nem jár. Egyebek között ezt tartalmazta Dr. Demszky Gábor nyilatkozata az RTL Híradó 2009. január 12-i reggeli kiadásában² és az Inforádióban,

¹ <http://www.budapest.hu/Engine.aspx>

² „(...) vasárnap a védelmi bizottság ülésén a rendőrség szakértőivel és a főváros jogi apparátusával is megvitatták a kérdést. Egyértelművé vált, hogy a rendőrség ebben az esetben nem szankcionálhat, nem büntethet.”

amelynek honlapján a következő tudósítás jelent meg: „»A rendőr figyelmeztethet, de nem bírságozhat, nem büntethet«, szögezte le a főpolgármester. Dr. Demszky Gábor kitért arra, hogy a fővárosnak nincs jogi lehetősége arra, hogy módosítsa a KRESZ-t, nincs arra lehetősége, hogy szankciót állapítson meg. Ehhez magasabb rendű jogszabály kell – magyarázta, hozzátéve, hogy a főváros a kormány segítségét kéri a joghézagok megszüntetéséhez.”³

4. A kötelező, ám a főpolgármesteri hivatal álláspontja szerint szankció nélküli intézkedéseken túlmenően a hivatal javaslatokkal, kérésekkel is fordult a lakossághoz: „A főpolgármester kéri a lakosságot, hogy a helyzet további romlását megelőzendő:

- szüneteltessék az egyéni gépkocsi használatot, különös tekintettel a kétütemű benzinmotorral és a dízelmotorral hajtott gépjárművek használatát;
- saját gépjármű használata helyett a közösségi közlekedést részesítsék előnyben;

a gépjárművek indokolatlan – álló helyzetben történő – alapjáratú üzemeltetését lehetőség szerinti mérsékeljék;

- hivatkozva a társadalmi felelősségvállalására, a helyhez kötött légszennyező pontforrások üzemeltetői kibocsátásukat csökkentsék.”⁴

Jogi vélemény

5. A jelenleg hatályos jogunkban a szmogriadóban szereplő tilalmak megszegésének több szankciója is van. Ezek egy részét a környezetvédelmi hatóság, más részét pedig a jegyző vagy a rendőrség alkalmazhatja. Amennyiben a helyzet még súlyosabbá válik, a közegészségügyi és a közlekedési hatóságok intézkedésére is sor kerülhet.

6. A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lr.) a levegővédelmi követelmények megszegése esetére általános érvénnyel mondja ki, hogy „Levegővédelmi bírság megfizetésére köteles az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a levegővédelmi követelményeket nem tartja be” (22. § (1) bekezdés). Ezt az általános rendelkezést a Lr. 8. számú melléklete konkretizálja, „a levegővédelmi követelmények megszegőivel szemben alkalmazható levegővédelmi bírságok és azok legnagyobb mértéke” című táblázatban, amely egyebek közt a következőket tartalmazza:

8. Szmogriadó elrendelése esetén nem (esetleg késve vagy részben) hajtja végre a
szmogriadó intézkedési tervben előírt intézkedéseket 500 000 Ft
gazdasági tevékenységet nem folytató természetes személy 100 000 Ft
esetében
10. Ha engedély nélkül olyan szabadtéri vagy nem zárt technológiát 300 000 Ft
üzemeltet, amelyre a technika mindenkori szintjének megfelelő,
zárt rendszerű technológia létezik, technológiánként
11. Szabadban vagy nem zárt térben működtetett technológiák és 300 000 Ft
felületi források esetén a hatóság előírásai szerinti intézkedéseket
nem hajtja végre
13. Az ingatlan tulajdonosa, kezelője, illetőleg használója, a 100 000 Ft

³ <http://WWW.inforadio.hu>

⁴ <http://www.budapest.hu/Engine.aspx>

- közterületek tisztaságáért, porzás mentesítéséért felelős nem teljesíti rendszeres karbantartási és tisztántartási kötelezettségét
14. Bármely anyagot e jogszabály előírásait megszegve, illetőleg 300 000 Ft engedély nélkül a nyílt téren vagy háztartási tüzelőberendezésben éget gazdasági tevékenységet nem folytató természetes személy 100 000 Ft esetében

7. Látható, hogy a szmoghelyzettel kapcsolatban számos konkrét és megfelelően elrettentő szankció áll a környezetvédelmi hatóság rendelkezésére, amely itt a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (Lr. 23. § (1) bekezdés), illetőleg egyes kisebb kapacitású helyhez kötött légszennyező forrás vonatkozásában, illetőleg az avar és kerti hulladék égetés és az ingatlanok pormentesen tartása tekintetében az önkormányzat jegyzője (Lr. 23. § (3) és (4) bekezdések). A hatáskörökkel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy bár a Lr. 15. §-a a környezetveszélyeztetést okozó légszennyezettség esetén teendő rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban a szmogriadó tervek meghozatala és végrehajtása terén az önkormányzatok képviselő testületeinek és polgármestereinek fontos feladatokat nevez meg, a jegyzők számára hatáskört nem telepít (Lr. 15. § (3)-(5) bekezdései).

8. A bírság mértéke szempontjából lényeges még a Lr. 6. § (2) bekezdése, ami szerint „a bírságot a környezetvédelmi hatóság a 8. számú mellékletben meghatározott esetekben, a megjelölt összegek 25-100%-a között a mulasztás körülményeinek, súlyosságának, időtartamának és ismétlődésének egyedi mérlegelésével, kötelezettségszegésenként külön-külön állapítja meg, és veti ki.”

9. Lehetséges azonban, hogy a fővárosi önkormányzat és a rendőrség illetékesei a szankció alatt kizárólag azt értették, hogy a közúton közlekedő normaszegő gépjárművek vezetőivel szemben a helyszínen legyen mód intézkedni. Erre is többféle lehetőség van jogunkban.

10. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szt.) 148. § (1) bekezdése „környezetvédelmi szabálysértés” cím alatt a következőt tartalmazza: „Aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

11. Az eljáró hatóság ez esetben a jegyző, ugyanakkor, az Szt. 134. § (1) bekezdésére figyelemmel a szabálysértéssel tetten ért elkövetőt helyszíni bírsággal e szakasz alapján nem sújthatja. Erre csak az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szt.) „közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése” címszó alatt található közlekedési szabálysértések esetén van mód. Ugyanakkor, akár a jegyző, vagy az önkormányzat közterület felügyelője⁵ akár a közlekedési rendőr⁶ észleli a szabálysértést

⁵ A közterület felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (1), illetőleg (4)-(6) bekezdése, 8. § és 15-19. §§-a alapján.

⁶ Ez a kötelezettség a rendőr esetében a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 13. § (1) bekezdése, illetőleg a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM. sz. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján áll fenn. Az Sztv. 33. § (2) alapján ráadásul a rendőrség a közúti közlekedési szabálysértéssel való összefüggés miatt a környezetvédelmi szabálysértés elbírálására is jogosult.

minden esetben kötelessége intézkedni és ehhez természetesen az érintett gépjárművet meg kell állítania és a szükséges adatokat jegyzőkönyvbe kell vennie.

12. Az Szm. 53. § (1) bekezdése szerint „aki a külön jogszabályban meghatározott közúti közlekedési igazgatási szabályokat megsérti, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig lehetőséget ad a rendőrségnek helyszíni bírság kiszabására is. Lényeges, hogy a jogalkotó „külön jogszabályban meghatározott közúti közlekedési igazgatási szabályok” alatt minden a közúti közlekedésre vonatkozó közigazgatási jogi normát ért. Ez nyilvánvalóvá válik, ha az Szm. 53. §-át összevetjük az 54. §-szal, amelyik kifejezetten a KRESZ-ben meghatározott „közúti közlekedés szabályaira” utal, illetőleg figyelemmel vagyunk arra, hogy az Szm. III. fejezet 1. címében szabályozott szabálysértések közül csak egyesek alkalmazzák a kifejezetten csak a KRESZ szabályait a keretjogszabály kitöltésére (pl. a sebességkorlátozás jelentős túllépése, vagy a vasúti átjárás szabályainak megsértése c. szabálysértések az Szm. 43., illetőleg 45. §-ában), más tényállások viszont egyéb közigazgatási jogszabályokra is utalnak (pl. a biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetéséről szóló 48. § vagy a már idézett 53. §).

13. Alkalmazható ugyanakkor a jelen esetben az Szm. 54. §-ban meghatározott „közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése” szabálysértés is, hiszen a KRESZ 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint „aki a közúti közlekedésben részt vesz, köteles a közúti forgalomra, valamint a közútnak és környezetének a védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket” is megtartani. Hasonlóképpen rendelkezik a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 5. § (1) bekezdés a) pontja is. Ezek alapján a közlekedésben való részvétel feltételeit környezetvédelmi szempontból meghatározó fővárosi önkormányzati rendelet, illetőleg intézkedés megsértése a KRESZ szabályaival is ellentétes.

14. A szmoghelyzettel kapcsolatban alkalmazható, tágabb értelemben vett jogkövetkezmények rendszerét a közigazgatási bírságok, a helyszíni bírság lehetőségével nem rendelkező, illetőleg azzal rendelkező szabálysértések mellett a forgalomszervezési intézkedések teszik teljessé. A Lr. „rendkívüli intézkedések” című fejezetében a jogalkotó kimondja, hogy „környezetveszélyeztetést okozó légszennyezettség kialakulása esetén rendkívüli intézkedést kell tenni” (15. § (1) bekezdés). A Lr. 15. § (7) bekezdése szerint: „a közlekedési hatóság és a közlekedésrendészeti szerv - a környezetvédelmi hatóság vagy a közegészségügyi hatóság kezdeményezésére - azokon a területeken, ahol a mozgó légszennyező források használata veszélyes légszennyezettséget okoz, forgalomkorlátozást vagy más intézkedést rendelhet el.”

15. A szankciók mellett teljes mértékben megalapozottnak tartjuk, hogy a fővárosi önkormányzat közleményében az önkéntes jogkövetésre is felhívott. Az állampolgári tudatosság, a főváros levegőtisztaság védelmi helyzetéért való közös aggodalom meggyőződése szerint jelentős hajtóereje lehet a szmogriadóban elrendelt intézkedések betartásának. Ugyanakkor, ha az önkéntes jogkövetésre vállalkozó állampolgárok azt hallják a médiából, illetőleg hivatalos forrásokból, hogy a normaszegőknek semmilyen jogkövetkezménnyel sem kell szembe nézniük, ez a közmorált károsító hatással lehet. A magyar környezetjog és szabálysértési jog által kínált széles körű szankciórendszert ezért véleményem szerint a kialakult rendkívüli helyzetben nagy intenzitással szintén használni lehet és kell is.

16. Azt is indokoltnak tartom, hogy a fővárosi főpolgármester a Kormányhoz fordult annak érdekében, hogy a szmogriadóban foglaltak végrehajtása érdekében a rendelkezésre álló

jogszabályokat még egyértelműbbé, illetőleg a gyakorlat számára könnyebben, hatékonyabban alkalmazhatóvá tegyék. Amennyiben ilyen jogalkotási tevékenységre sor kerül, vagy a Fővárosi Önkormányzat kívánja saját idevonatkozó rendeletét módosítani⁷, és erre igény van, természetesen a jogszabályt előkészítők számíthatnak a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája közreműködésére.

17. A tényállás és a jogi elemzés alapján megállapítom, hogy a fővárosi szmogriadó riasztási fokozatának elrendelésével együtt járó közlekedési korlátozások következetes szankcionálásának elmulasztása a rendelkezésre álló jogszabályi lehetőségek és egyben kötelezettségek ellenére alkotmányos visszásságot eredményezett az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 18. §-a és 70/D. §-a vonatkozásában. A jogállamisághoz, illetőleg az egészséges környezet védelméhez fűződő alkotmányos jogokat sértette ugyanis, hogy a közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból alapvetően fontos intézkedéseket nem követték a megfelelő végrehajtást biztosító intézkedések, ide értve a több jogágban is rendelkezésre álló szankciók következetes alkalmazását is.

Kezdeményezés

18. Az Országgyűlési biztosokról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 21. § (1) bekezdése alapján kezdeményezéssel élek az országos rendőrfőkapitányhoz és a fővárosi főpolgármesterhez a Lr.-ben, az Szt.-ben és az Szm.-ben foglalt szankciórendszer következetes alkalmazása érdekében.

19. Javasolom, hogy az országos rendőrfőkapitány adjon ki utasítást, illetőleg hozza meg a megfelelő szervezési, létszám átcsoportosítási intézkedéseket a szmogriadó rendelkezéseit megszegő gépjárművezetők következetes szabálysértési szankcionálása érdekében. Ennek keretén belül alkalmazzák az Szm. 53. és 54. §§-ában meghatározott szabálysértési tényállásokat, helyszíni bírság alkalmazásának megfontolása mellett, illetőleg ezzel egyidejűleg járjanak el vagy tegyék meg a feljelentést az önkormányzati szabálysértési hatóságok felé az Szt. 148. §-ában írt környezetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt.

20. Javasolom, hogy a fővárosi főpolgármester hívja fel az intézkedésre jogosult kerületi jegyzőket, hogy tegyenek megfelelő szervezési, létszám átcsoportosítási intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan és teljes körben lefolytathassák a szmogriadóval kapcsolatos hatáskörükbe és illetékességükbe tartozó eljárásokat, így az Lr. 8. sz. mellékletében leírt, szmogriadóval kapcsolatos bírság kiszabására irányuló eljárásokat a helyhez kötött légszennyező forrásokat üzemeltetőkkel szemben, illetőleg szükség szerint az Szt. 148. §-ában írt környezetvédelmi szabálysértéssel kapcsolatos eljárásokat.

21. Javasolom, hogy a fővárosi főpolgármester és az országos rendőrfőkapitány hangolják össze egymással, illetőleg a környezetvédelmi, közegészségügyi és közlekedési hatóságokkal a főváros levegőtisztaságával kapcsolatos intézkedési, illetőleg jogalkotás kezdeményezési terveiket.

22. Javasolom, hogy mindkét kezdeményezéssel érintett szerv az intézkedéseiről haladéktalanul tájékoztassa a nyilvánosságot és a sajtót, annak érdekében hogy a

⁷ Véleményem szerint az Sztv. 1. § (1) bekezdése alapján szabálysértési tényállás megállapítására az önkormányzatnak is joga van.

szmogriadóval kapcsolatos rendelkezések megsértésének jogi következmények nélküliségével kapcsolatban elterjedt híreket megcáfolják.

23. Kérem, hogy a részben még fennálló, illetőleg a közeljövőben bármikor előfordulható sürgető környezetvédelmi és közegészségügyi helyzetre tekintettel a megtett intézkedéseikről haladéktalanul értesítsenek.

B u d a p e s t , 2009. január 13.

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa