

Dr. Hoffmann Imre

A 2009. évi katasztrófavédelmi ADR ellenőrzések és bírságolások végrehajtásának tapasztalatai

Cikkünk a 2009. évi időszakra vonatkozóan a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésével, a veszélyes áru szállítás telephelyi ellenőrzésével, valamint az ellenőrzések során tapasztalt szabálytalanságok szankcionálásával kapcsolatos tapasztalatokat foglalja össze.

I. BEVEZETÉS

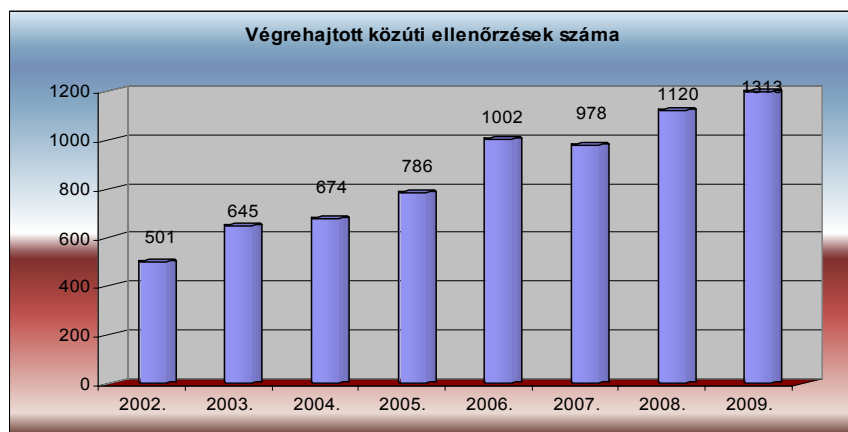
A veszélyes áruk szállításának területe – jelentőségének növekedésével, összetett kockázati viszonyaival – évek óta egyre preferáltabbá válik az Európai Unió és a magyar döntéshozók előtt. Szorosabb hatósági felügyelete mind társadalmi, mind kormányzati szinten megfogalmazott igényként jelentkezik. Ennek megfelelően az OKF is kiemelt figyelmet fordít e szakterület fejlesztésére. Ezt támasztja alá az elmúlt időszakban végzett sokrétű felkészülési és továbbképzési tevékenység, melyekre még fokozottabb igény jelentkezett a 2007. évben bekövetkezett önálló hatósági jogkör megszerzése és a 2009. évi jogszabályváltozások után.

II. VESZÉLYES ÁRU SZÁLLÍTÁS ELLENŐRZÉSE

Közúti szállítmányok ellenőrzése

Az OKF területi szervei a 2009. évben a korábbi évekhez hasonlóan – a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a rendőrség, illetve a vámhatóság illetékes szervével egyeztetve, valamint önállóan is – folyamatosan tervezték és hajtották végre az ellenőrzéseket.

Az igazgatóságok szakemberei az elmúlt év során 1313 alkalommal vettek részt közúti ellenőrzésen, mely a 2008. évhez képest 17,2%-kal volt több, ami jelentős növekedésnek mondható (1. számú ábra). A közutakon történő megjelenés növekedésében, feltételezhetően szerepet játszottak a korábbiakban bevezetett hatékonyságnövelő intézkedések, az ellenőrzési lehetőségek növekedése, valamint az igazgatóságok munkatársai ellenőrzési gyakorlatának bővülése, továbbá a beszedett bírságok felhasználhatóságának ösztönző ereje.



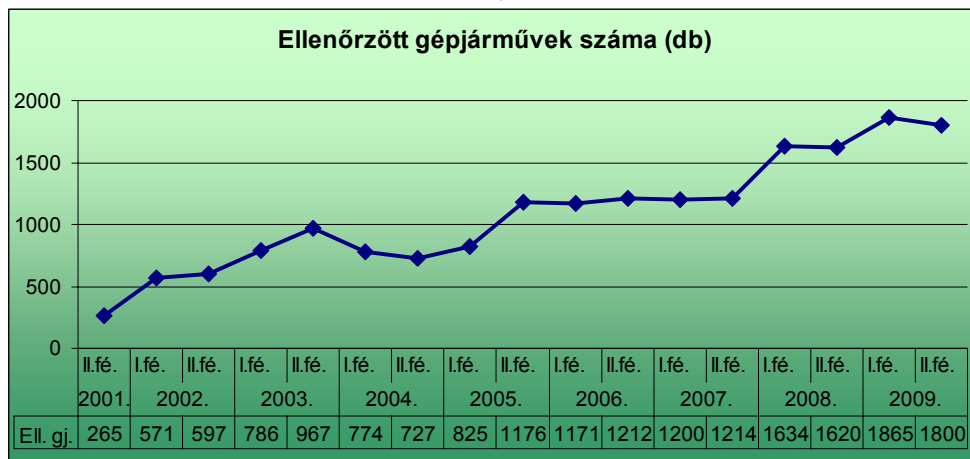
1. ábra

Általánosságban elmondható, hogy az OKF területi szervei különböző mértékben ugyan, de jelentős erőfeszítéseket tettek az ellenőrzések rendszeresebbé tételére, az ellenőrzések mennyiségének növelésére.

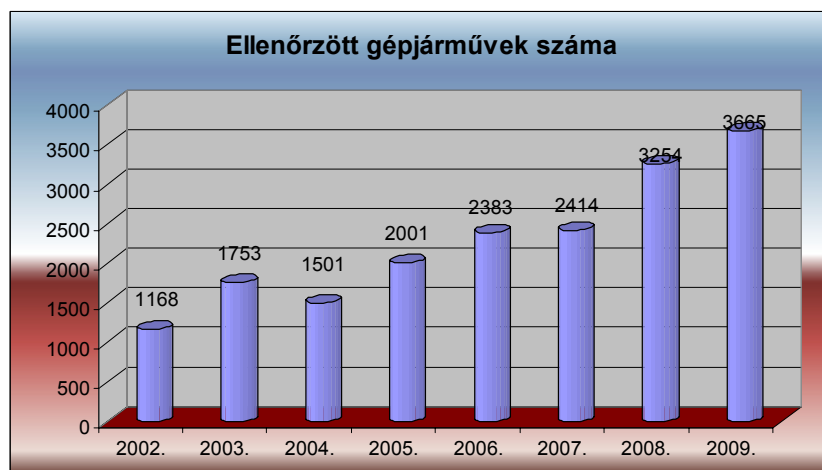
Az ellenőrzési alkalmak számának komoly mértékű növekedése mellett, **az összes ellenőrzött gépjárművek száma a 2008. évhez (3254 gj.) képest szintén jelentős növekedést, mintegy 12,6%-os emelkedést mutat.** A korábban említett feltételezhető indokoknak köszönhetően **2009-ben 3665 db veszélyes árut szállító gépjárművet ellenőriztek** munkatársaink (2-3. ábra), mely a közutak biztonsága szempontjából jelentős mértékűnek tekinthető.

Az első félévben 1865, a második félévben 1800 db veszélyes árut szállító gépjármű került ellenőrzésre. Mint az az adatokból is látszik, a veszélyes áru szállítás ellenőrzéseinek száma a 2009. évben komoly növekedést mutat.

A fenti adatok a veszélyes árut szállító járművekre vonatkoznak, ezen túlmenően azonban az úgynevezett fekete fuvarok kiszűrése érdekében **az igazgatóságok az elmúlt évben 7305 db olyan, nem jelölt járművet is ellenőriztek**, melyek nem szállítottak veszélyes árut. A nem jelölt járművek vizsgálata során több esetben került feltárássra olyan szállítás, ahol veszélyes árut szállítottak a vonatkozó előírások betartása, illetve annak mindennemű szándéka nélkül.



2. ábra



3. ábra

Az ellenőrzések hatékonyságát többek között befolyásolja az ellenőrzés helyének, idejének megválasztása, a forgalom nagysága. Több megyében előfordul, hogy az ellenőrzés ideje alatt nem, vagy csak kevés számú veszélyes árut szállító jármű közlekedik, kevés ellenőrzésre

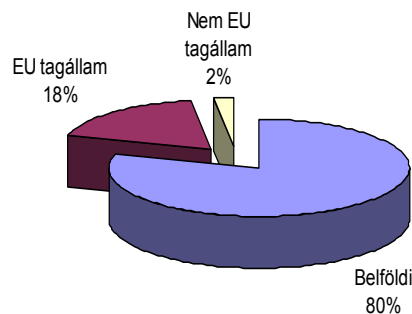
alkalmas helyszín van, amit a szállító cégek elkerülnek, amint tudomást szereznek az ellenőrzésről. Ezt kiküszöbölni csak az ellenőrzések gyakoriságának növelésével, illetve az ellenőrzés helyszínének gyors, többszöri változtatásával lehetséges.

Összességében elmondható, hogy a katasztrófavédelem jelenléte a közutakon a továbbiakban is kiemelkedően fontos feladatot jelent, amely nagymértékben hozzájárul a közlekedés biztonságának növeléséhez. Az elvégzett **ellenőrzések száma alapján ez a jelenlét egyre növekvő tendenciát mutat.**

Több esetben az ellenőrzési alkalmak számának növekedése nem vonta maga után automatikusan az ellenőrzött gépjárművek számának növekedését. Ennek okát a későbbiek során a területi szerveknél felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy az ellenőrzés helyének, vagy idejének a megváltoztatásával ezek az ellentmondások kiküszöbölhetőek legyenek.

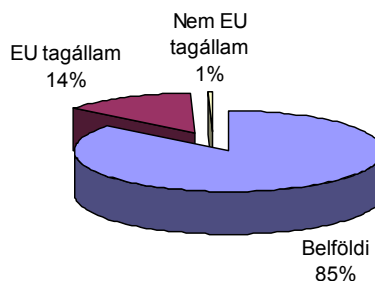
Az ellenőrzött 3665 gépjármű közül – melyek nemzetiség szerinti arányát a 4.a. ábra szemlélteti – 370-nél tártak fel szakembereink hiányosságot. Ahogy a 4.c. ábra mutatja, a magyar szállítók 9%-a, a külföldi szállítók 1,1%-a nem felelt meg valamilyen szempontból az előírásoknak. Az elmúlt évekhez képest tehát valamelyest csökkent a tapasztalt hiányosságok száma mind a belföldi, mind a külföldi szállítók körében.

Szállítóegységek eloszlása nemzetiség szerint



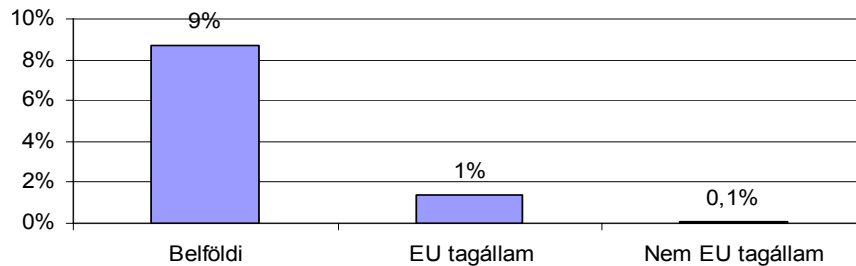
4.a. ábra

Hibás szállítóegységek eloszlása nemzetiség szerint
(az összes hibás szállítóegységhez viszonyítva)



4.b. ábra

Hibás szállítóegységek aránya az összes ellenőrzött szállítóegységhez viszonyítva - nemzetiség szerint

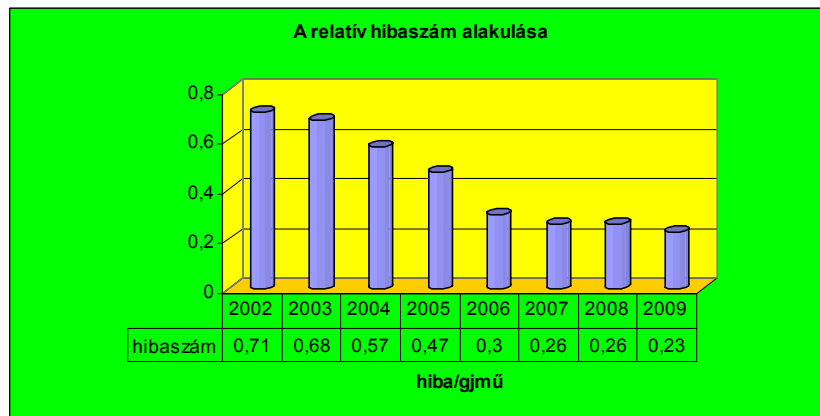


4.c. ábra

Az ellenőrzési jegyzékek elemzése szerint a nemzetközi fuvarozásban résztvevő nagyobb hazai cégek és vállalatok veszélyes árut szállító járművei az ADR szabályainak és előírásainak többnyire megfelelnek, jelölésük szabályos, kiegészítő felszerelésekkel, tűzvédelmi eszközökkel rendelkeznek.

A 2009. évben tapasztaltak alapján – hasonlóan az előző évhez – a **legtöbb hiányosság a belföldi fuvarozást vállaló kisebb hazai vállalatok, illetve az Európai Unióból származó külföldi cégek gépjárműveinél fordult elő.** Az előző évek tapasztalatához képest némileg változott a hibás szállítások aránya az EU-s és nem EU-s járművek között (4.b. ábra). Ez részben annak is köszönhető, hogy bővült az EU tagállamok száma, viszont ezzel együtt nem javult számottevően a szabálykövetési hajlandóság, a szállítói morál.

Számos hiányosság volt az ADR 1.1.3.6 bekezdésében szereplő bizonyos mentességi határ alatti mennyiséggel szállítók körében. Ezekben az esetekben a szállítók rendszeresen úgy végezték a szállítást, mintha egyáltalán nem vonatkozna rájuk semmilyen ADR szabály, ami viszont nem felel meg a hatályos jogszabályoknak, így az ilyen esetek jelentős számában a súlyos mulasztások miatt nagy összegű bírság kiszabására került sor.

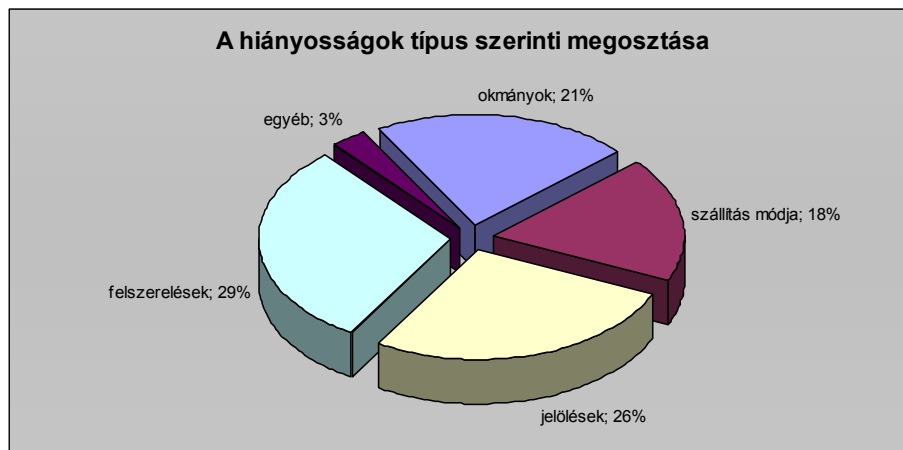


5. ábra

Az ellenőrzésben résztvevők többféle problémából eredően 833 hibát állapítottak meg. Elmondható, hogy a hibák sokszor halmozottan jelentkeztek, s azok száma az előző időszakokhoz képest (5. ábra) gyakorlatilag nem nagyon változott. **2009-ben 0,23 hibát állapítottak meg az ellenőrök egy gépjárműre vetítve.**

A szabálytalan szállítások számának stagnálása arra vezethető vissza, hogy a közlekedési morál, a szállítói fegyelem ugyan mutat pozitív változást, viszont a növekvő jelenlét a közutakon, a hatékonyság növelő intézkedések, valamint a nem jelölt járművek fokozottabb ellenőrzése előhozza azokat a látens hibákat, hiányosságokat is, amelyek eddig nem kerültek az ellenőrök látókörébe.

Ezek az adatok is jelzik annak a létjogosultságát, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szervek a továbbiakban is önálló hatóságként lépjenek fel a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése során. Az ellenőrzések szükségességét és hatékonyságát igazolja, hogy a tárgyidőszakban szakembereink több, a korábbiakban már ellenőrzött gépjárművel találkoztak, amelyek üzemmentartói a feltárt hiányosságokat időközben pótolták. Ezzel ellentétben olyan vállalkozások is szerepelnek a nyilvántartásban, amelyeket az elmúlt év során már több megyei igazgatóságunk is megbírságot külföldi hiányosságok miatt.



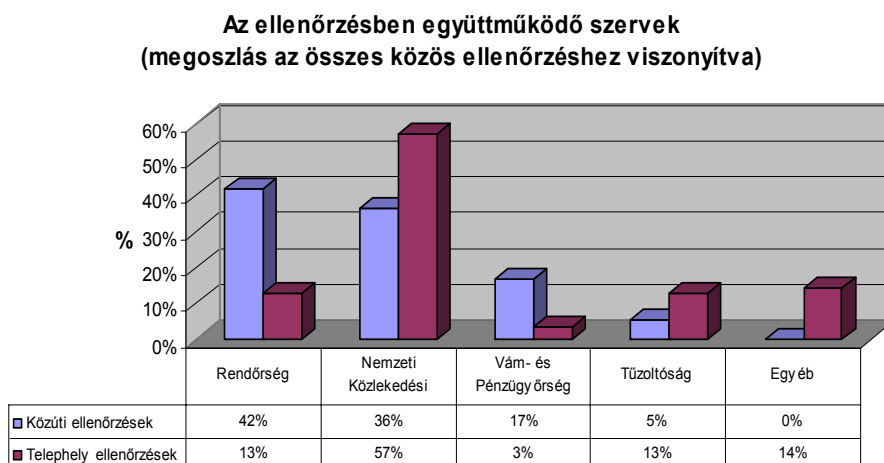
6. ábra

Legtöbb hiba a fuvarokmányok nem megfelelő vezetése mellett (124 esetben), a túzoltó készülékekkel (115 esetben), valamint a rakományrögzítéssel kapcsolatosan (81 esetben) fordult elő. Kiemelten kezelendő az írásbeli utasítás hiánya (59 esetben), a járművek (68 esetben), illetve a küldeménydarabok (72 esetben) nem szabályos jelölése, bárcázása, valamint jelentős mértékű a védőfelszerelések és a figyelmeztető jelzőeszközök hiánya, érvényességi idejének lejártja, vagy működésképtelensége (130 esetben) (6. ábra). Sajnálatos módon még mindig **jelentős azon szállítmányok száma, melyeknél a szabálytalanságok halmozottan jelentkeztek.** Több esetben találkoztak ellenőreink olyan veszélyes árut szállító gépjárművel, mely az ADR egyetlen előírását sem tartotta be. Ezek között egyaránt megtalálható volt mind hazai, mind külföldi gépjármű.

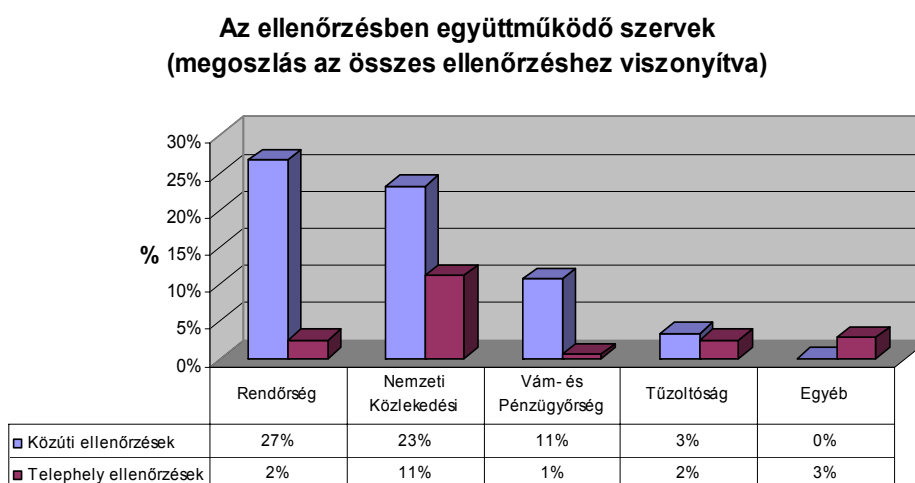
Az ellenőrzésben közreműködő szakembereink 2009. évben 76 esetben figyelmeztették a gépjárművezetőket a helyszínen a feltárt hiányosságokra. Súlyos, illetve halmozott szabálytalanságok esetén bírság kiszabására 279 esetben került sor, 49 esetben írásbeli figyelemfelhívás történt. 58 esetben egyéb hatósági intézkedést kezdeményeztek, 43 esetben a szállítmány feltartóztatására került sor.

A nem önállóan végzett közúti ellenőrzések (7/a. ábra) általában a közlekedési hatóság (36%) és a rendőrség (42%) munkatársaival közösen történtek. A 2009. évben – a korábbi gyakorlat folytatásaként – a vám- és pénzügyőrséggel (17%) közös ellenőrzésekre is sor került, mely részben a határátkelőhelyeken részben, pedig a mozgó ellenőrző csoport munkatársaival valósult meg. Esetenként a túzoltóságok munkatársai is bevonásra kerültek az ellenőrzésbe (5%). Egy-egy esetben egyszerre több társhatóság is részt vett a közös ellenőrzéseken.

Az OKF belső szabályozásának megfelelően a 2009. évben folytatódott azon tendencia, miszerint egyre növekvő mértékben került sor a társhatóságok nélküli, önálló ellenőrzések végrehajtására, amelyet a közös ellenőrzések számának csökkenése is jól mutat. Az összes végrehajtott ellenőrzéshez viszonyítva a közös ellenőrzések aránya 2007-ben a közlekedési hatóság 75%, a rendőrség 58%, a vám- és pénzügyőrség 11% és a tűzoltóság 6%, míg 2008-ban a közlekedési hatóság 36%, a rendőrség 38%, a vám- és pénzügyőrség 8% és a tűzoltóság 5% volt. (A 2009. évi adatokat lásd a 7/b. ábrán!)



7/a. ábra



7/b. ábra

Regionális ellenőrzések

Az OKF belső intézkedésben előírt, több megyében – az elkerülő útvonalakon is – egyszerre tartott ellenőrzések a korábbiakhoz képest növekvő számban kerültek végrehajtásra. Az ellenőrzéseken részt vettek az érintett igazgatóságok, a Nemzeti Közlekedési Hatóság regionális szervei, a megyei rendőr-főkapitányságok területileg illetékes szervei, az Autópálya Rendőrség, valamint esetenként a vám- és pénzügyőrség és a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok szakemberei. A közúti ellenőrzések során a társszervek a saját feladat- és hatáskörükbe tartozó egyéb szabályoknak való megfelelést, míg a szállítás ADR előírásait az igazgatóságok ellenőrizték.

Az elvégzett regionális jellegű ellenőrzések tapasztalatai egyértelműen azt jelzik, hogy még a társszervek részvétele nélkül is indokolt ilyen jellegű ellenőrzések sűrűbbé tétele, miután ezen alkalmakkor – ellenőrizetlen elkerülő út nem lévén – több olyan veszélyes áru szállítmány került ellenőrzés alá, mely az ADR egyetlen előírását sem tartotta be.

A regionális jellegű összehangolt ellenőrzések hatékonysága a közúti közlekedés biztonsága szempontjából megkérdőjelezhetetlen, ezért ezeket a közös ellenőrzéseket a későbbiek során is célszerű szorgalmazni és rendszeressé tenni.

Telephelyi ellenőrzések

Telephelyi ellenőrzésre 2009-ben 322 esetben került sor, amely 18%-kal több a 2008. évi telephelyi ellenőrzések számánál (273db). Az ellenőrzések során a telephelyeken lévő gépjárművek ellenőrzésére is sor került.

A 2009-es évben – a 2008. évhez hasonlóan – a telephelyi ellenőrzéseket az igazgatóságok legtöbbször önállóan végezték, ettől függetlenül esetenként a társszervek is részt vettek telephelyi ellenőrzéseken, de a korábbi években megszokottnál jóval kisebb arányban. Így a közlekedési hatóság (11%, 2007-ben 32%), a rendőrség (2%, 2007-ben 4%), a vámhatóság (1%, 2007-ben 5%), illetve a tűzoltóság (2%, 2007-ben 5%) és más hatóság (3%, 2007-ben 1%) került bevonásra a telephelyi ellenőrzések végrehajtásába.

A telephelyi ellenőrzések során, 41 telephelyen tártak fel valamilyen hiányosságot. A telephelyi ellenőrzés alá vont szervezetek lehetőség szerint költségkímélő módon próbálnak jogkövető magatartást tanúsítani. Több esetben a veszélyes áru szállítási biztonsági tanácsadói szerződéseket az ellenőrzések előtt kötik meg.

Az ellenőrzések alapján megállapítható, hogy a vizsgált 322 telephely közül 142 rendelkezett biztonsági tanácsadóval, tehát a telephelyeknek csak egy része felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Megjegyzendő azonban, hogy az ellenőrzött telephelyeknek nem mindegyike kötelezett biztonsági tanácsadó alkalmazására. Az ellenőrzött telephelyek közül 42 telephely tartozott a közbiztonsági terv készítésére kötelezett cégek közé, ahol a tervek az esetek túlnyomó többségében rendelkezésre álltak.

A telephelyi ellenőrzésekkel a szabálytalanságok nagy része megelőzhető, ezért a telephelyi ellenőrzések fokozása szükséges.

A telephelyi ellenőrzéseket az is indokolja, hogy feltehetően a Seveso szabályozás hatálya alóli mentesség érdekében az üzemeltetők egy része veszélyes anyagaikat rendezetlen helyzetű ipari parkokban és kisebb telephelyeken igyekeznek elhelyezni. E folyamat különösen jellemző a közép-magyarországi régióra.

A hatékonyság növelése érdekében a telephelyi ellenőrzésekbe időnként több hatóságot is (tűzoltóság, vámhatóság, környezetvédelem stb.) célszerű bevonni. A fenti adatokból is látható, hogy a jogkövetés ezen a területen nem kielégítő, ezért szükséges a veszélyes áru szállításban részt vevők (feladók, szállítók, csomagolók stb.) felmérése, melynek kiindulási alapjául részben a saját adatbázisaink (veszélyes hulladék szállítók, Seveso-s üzemek, ellenőrzött járművek üzemeltetői, feladók, stb.), illetve részben a társhatóságok (közlekedési hatóság, környezetvédelmi hatóság) adatbázisai szolgálhatnak.

III. SZANKCIONÁLÁSI TEVÉKENYSÉG

A 2009. évben a hivatásos katasztrófavédelmi szervek a korábbiakhoz képest már sokkal nagyobb tapasztalattal bírtak a veszélyes áru szállítással kapcsolatban végrehajtott önálló ellenőrzés és szankcionálás (bírságot) területén. Ennek megfelelően a szabályok megszegőivel szemben – az esetek többségében – elsőfokú eljárás keretében, közigazgatási határozat kiadásával, a területileg illetékes igazgatóságok bírságot szabtak ki. Egy-egy bírságtétel az egyes feltárt szabálytalanságtól függően 10.000,- Ft-tól 800.000,- Ft-ig terjedhet, mely több szabálytalanság esetén összeadódik, így a kiszabásra kerülő bírság összege több millió forintot is elérhetett. A 2009. augusztusában bevezetett jogszabályváltozásokkal a kiszabható bírság maximális összegét egymillió forintban korlátozták ügyfelenként. Több felelős esetén azonban a bírság összegét meg kell osztani a felelősök között, így egyes esetben a bírság összege két-, vagy háromfelé is osztható.

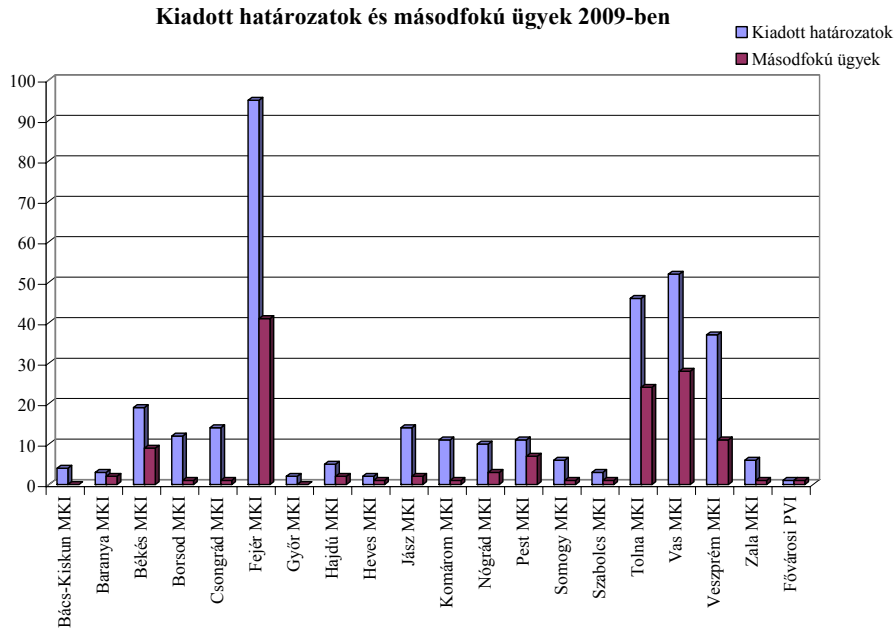
2009. év során a területi szervek mindegyike élt bírság kiszabásának lehetőségével, így az év során összesen 353 db (2008-ban 302 db; 2007-ben 75 db) bírsággal kapcsolatos határozat került kiadásra országos szinten, melyhez 137 db (2008-ban 107 db; 2007-ben 31 db) másodfokú határozat fűződik. Ennek megfelelően az elsőfokon kiadott határozatok **39%-a került másodfokra.** A másodfokú eljárások aránya az előző év adataihoz képest kis mértékű növekedést mutat. Ez a még mindig magas szám elsősorban a jogszabályban szereplő bírságtételek nagyságával magyarázható, ugyanis a nyilvánvaló hiányosság és szabálytalanság esetén is megpróbálnak a felelősök kibújni a bírságfizetés kötelezettsége alól, vagy jelentős bírságcsökkentést remélnek a másodfokú hatóságtól, illetve ezzel is megpróbálják a bírság befizetésének határidejét a lehető legkésőbbi időpontra kitolni. A korábbi várakozásokkal ellentétben, az Igazgatóságok jogalkalmazási tapasztalatainak bővülése nem járt a másodfokú ügyek számának csökkenésével.

A 137 db másodfokon indult eljárás során 70 esetben az elsőfokú döntés változatlan maradt, amiből 60 esetben helybenhagyó másodfokú határozat született. 4 esetben a másodfokú eljárás megszüntetésre került a fellebbezési illeték – felszólítás ellenére sem történő – megfizetésének elmaradása miatt. 6 esetben a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítására került sor a fellebbezés határidőn túli benyújtása miatt. 3 esetben az ügyfél a fellebbezést visszavonta, az elsőfokú határozatban foglaltakat tudomásul vette, és a bírságot befizette.

A másodfokon indult ügyekben az elsőfokú határozat megsemmisítésére 7 esetben került sor. Egyrészt azért, mert olyan személy részére lett kiszabva bírság, aki az ADR szerint nem volt felelős a feltárt szabálytalanságért, másrészt a szabálytalanság nem bizonyíthatóan került dokumentálásra. Hasonló okok miatt, valamint néhány esetben a tényállás nem kellő tisztázása miatt az elsőfokon eljáró igazgatóság új eljárás lefolytatására lett utasítva, melyre 31 esetben került sor. Ezen kívül 25 esetben a bírságösszeg megváltoztatása történt egyrészt azért, mert az elsőfokú hatóság valamilyen hibát vétett (pl.: nem a megfelelő bírságtétel alá sorolta be a feltárt szabálytalanságot, illetve olyan bírságtételek is kiszabásra kerültek, amelyek a jogalkotói szándékból nem vezethetők le), másrészt az augusztusban hatályba lépett új bírságrendelet okán az elsőfokú hatóság által jogszerűen kiszabott, akár több milliós bírság helyett, másodfokon már csupán az egymillió forint plafonösszeg kerülhetett kiszabásra.

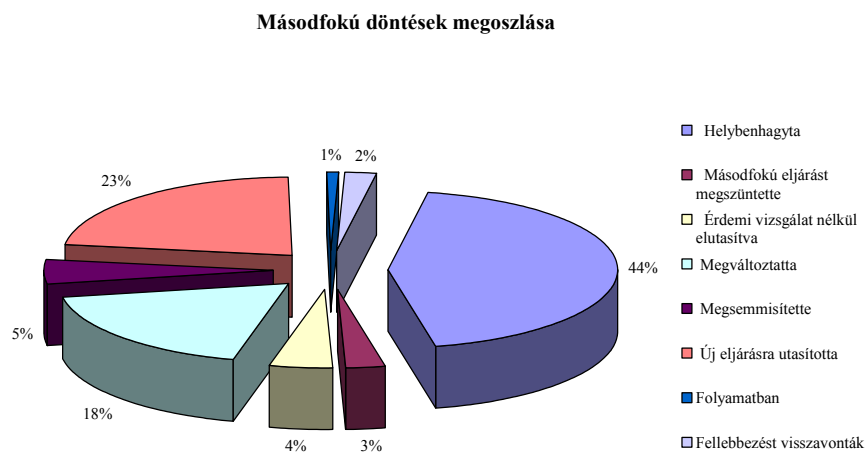
Ezen adatokból is látható, hogy **2009-ben a másodfokú ügyeknek már csupán egyharmadánál kellett megváltoztatni valamilyen módon az elsőfokon kiadott határozatokat, ellentétben a 2008. évvel, ahol ez az arány még több mint 50% volt.**

Ez azonban még mindig elég magas arány, melynek jövőbeni csökkentése érdekében fokozottabban kell ügyelni a bizonyítékok mind szélesebb körű rögzítésére, a bizonyítási eljárások mind szélesebb körű alkalmazására. Kiemelten fontos a szabálytalanság tényének és a szabálytalansáért felelős személynek egyértelmű meghatározása (bizonyítása). **Az elsőfokú határozatokban fokozottabb figyelmet kell fordítani a kiszabott bírságok részletesebb indoklására, a felelősség kérdésének szélesebb körű vizsgálatára!**



8. ábra

A 8. ábrából is kitűnik, hogy a másodfokon elbírált ügyek közül nagy számban vannak olyanok, amelyek valamilyen módon megváltoztatásra kerültek a másodfokú eljárás eredményeként. Ezek kiküszöbölésére – mint ahogy az a fentiekben már szerepelt – a későbbiek során nagyobb hangsúlyt kell fektetni.



9. ábra

A 9. ábra világosan szemlélteti a másodfokú eljárás során született döntések megoszlását. Jól látható, hogy a megfellebbezett ügyek közel egy negyedének új eljárásra történő utasítása, valamint a majd 20%-ának megsemmisítése nagyon magas érték, összegezve megközelítik a helybenhagyott ügyek arányát. Ez azt jelenti, hogy a megfellebbezett ügyek egy jelentős hányadában valamilyen alapvető hiba, vagy hiányosság került feltárára az elsőfokú eljárást illetően.

A másodfokú eljárásban kiadott **137 db határozatból és végzésből** ez idáig **16 db ellen nyújtottak be bíróságra keresetet**. A bíróság előtt megtámadott másodfokú döntések közül hét esetében a bíróság helyben hagyta a másodfokú hatóság döntését, illetve az ügyfél távolmaradása miatt az eljárást megszüntette és az ügyfelet a kiszabott bírság megfizetésére kötelezte. A többi ügy (9 db) jelenleg folyamatban van, még nem került sor bírósági döntéshozatalra.

A kiszabott bírságok összegei hasonló képet mutatnak a határozatokkal, annak ellenére, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságok mind súlyukban, mind számukban eltérnek egymástól, amelyek a bírságösszegekben is megjelennek, illetve nem minden feltárt szabálytalanság került szankcionálásra.

Összességében elmondható tehát, hogy a **2009. évben az igazgatóságok** a veszélyes áru szállítás szabályainak megsértése miatt **353 db határozattal 212,45 millió forint** (2008-ban 302 db határozattal 149,17 millió forint; 2007-ben 75 db határozattal 27,88 millió forint) **bírságot szabtak ki**, melyből az év végéig ~129 millió forintot fizettek be. A kiszabott bírságok fennmaradó összegei 2010. év során kerülnek befizetésre, illetve az adóhatóság által behajtásra. Miután az egyik évről a másikra áthúzódó ügyek is vannak, így előfordulhat, hogy egy adott évben a befizetett bírság összege nagyobb, mint az abban az évben kiszabott bírságok összege. Sajnálatosan a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításából adódóan a 2010. évben befolyó bírságok már a központi költségvetést illetik, így azokat már nem tudjuk felhasználni.

A szankcióval sújtott ügyfelek jelentős többsége a fellebbezést követően kiadott másodfokú határozatban foglaltakat tudomásul vette és a bírság összegét egyben vagy részletekben befizette.

Néhány esetben azonban megtagadták mind a hatósági határozatban foglaltakat, mind pedig a bíróság jogerős döntésében foglaltakat önkéntes teljesítését. Ezekben az esetekben az illetékes adóhatóság segítségével kellett – végrehajtási eljárás keretében – behajtani a kiszabott bírság összegét. Ugyanez a megállapítás vonatkozik a külföldi szabálytalankodókra is. A megbírságolt külföldi ügyfelek, az esetek nagyobbik részében önkéntesen befizették a rájuk kiszabott bírságot, ugyanakkor több külföldi ügyfél esetében szintén végrehajtási eljárást kellett kezdeményezni. Ezen ügyfelek egy része a végrehajtást elrendelő végzés hatására mégiscsak befizette a bírságot, a többiek esetében viszont az adóhatóság további intézkedésére van szükség.

IV. VESZÉLYES HULLADÉKOK HATÁRON ÁT TÖRTÉNŐ SZÁLLÍTÁSA

Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet előírásai szerint a hulladékok behozatala, kivitele és átszállítása során hatóságként az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség jár el. A főfelügyelőség a veszélyes hulladék behozatala, kivitele és átszállítása esetén a hulladék szállítására vonatkozó eljárásáról értesíti az OKF-t is.

Az OKF 2009-ben 123 esetben kapott tájékoztatást mintegy 140054 tonna veszélyes hulladék határon át történő szállításáról (ugyanezen adatsor 2005-ben 63 esetben 77000 tonna; 2006-ban 98 esetben 63000 tonna; 2007-ben 79 esetben 93610 tonna; 2008-ban 97 esetben 73348 tonna volt). Több mint 64 fajta veszélyes hulladék szállítására került sor, legnagyobb mennyiségben akkumulátorokat, illetve szerves oldószereket, lúgokat szállítottak.

V. VESZÉLYES ÁRU SZÁLLÍTÁS SORÁN BEKÖVETKEZETT BALESETEK

A korábbi főigazgatói intézkedések is kiemelten kezelték a veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek vizsgálatát, amelynek szakszerű végrehajtását a tapasztalatok értékelése érdekében megkövetelték a területi szervektől. 2006-ban 8 baleseti jelentés érkezett az OKF-re, 2007-ben 12 esetben, 2008-ban 15 esetben, míg **2009-ben 13 esetben vizsgáltak** az igazgatóságok veszélyes árut szállító járművel bekövetkezett **balesetet**.

A területi szervek részére pontosabb és az egyes részletekre is kiterjedő konkrét szabályozást ad az OKF belső intézkedése annak érdekében, hogy a veszélyes áru szállítási ellenőrök az esetlegesen bekövetkezett balesetokról megfelelő módon és időben értesüljenek, illetve a balesetek kivizsgálása szabályszerűen megtörténjen.

A veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek kivizsgálását a főigazgatói intézkedés a VFCS-kre (VFSZ-re) telepítette, mivel a lakosság védelme érdekében az ilyen típusú balesetekhez a VFCS (VFSZ) vonulásra kötelezett. A gazdasági megszorítások miatt 2009-ben a munkaidőn kívüli VFCS szolgálat átalakult és öt kijelölt megyei VFCS látta el az összes megye védelmét. Ezáltal a veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek kivizsgálása meglehetősen nehézkessé vált, többek között a rendkívül megnövekedett vonulási idő miatt. Nem tisztázódott továbbá kellő mértékben a vizsgálatok jogi háttere sem. A balesetek kapcsán elmondható, hogy a legtöbb esetben alapvetően közlekedési szabályszegés, figyelmetlenség volt a bekövetkezés alapvető oka, de esetenként árukezelési szabálytalanságok (pl. a rakomány rögzítésének szabálytalansága, stb.) is tetten érhetők voltak a vizsgálatok eredménye alapján.

VI. A VESZÉLYES ÁRUK KÖZÚTI SZÁLLÍTÁSÁVAL KAPCSOLATOS JOGI SZABÁLYOZÁS HELYZETE

Jogalkalmazási tapasztalatok és feladatok

2009. évben – a 2007-es esztendőhöz hasonlóan – több jelentős változás történt a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésével kapcsolatos jogi szabályozás területén.

Elsők között említendő **az ADR 2009. évi módosításának kiadása**, mely az ADR egészét tekintve annak hozzávetőlegesen mintegy 15%-át érintette, több-kevesebb módosítás mind a kilenc részben található. Vannak teljesen új előírások, melyekkel eddig nem találkozhattunk (pl. a környezetre veszélyes árut szállító járművek jelölésének kiegészítése; új mentességi forma az „Excepted Quantities”; stb.) és vannak olyan változások is, melyek az eddigi előírásokat tovább szigorítják, vagy pontosítják (pl. az LQ-s szállításoknál a jelölés és a fuvarokmányban való feltüntetés; stb.).

Jelentős változásokon esett át a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) is, melynek egyik – a katasztrófavédelmet legérzékenyebben érintő – módosítása, hogy 2010. január 1-jét követően a beszedett bírság már nem az eljáró hatóságot (többek között a katasztrófavédelmi hatóságot) illeti, hanem a központi költségvetés központosított bevételét képezi.

Figyelembe véve a költségvetés szintén jelentős csökkentését ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a katasztrófavédelem ilyen irányú tevékenysége 2010-ben nagy mértékben vissza fog esni, mellyel a változást szorgalmazó Magyar Közúti Fuvarozók Egyesülete pontosan az ellenkezőjét éri el, mint ami az általa fontosnak tartott, e területet érintő szabályozással és hatósági tevékenységgel kapcsolatos célkitűzései lennének.

A fentieket figyelembe véve kerültek meghatározásra a 2010. évre tervezett ellenőrzési számadatok, melyek szerint a katasztrófavédelmi hatóság országos szinten 1500 veszélyes árut szállító közúti jármű ellenőrzését tervezi mintegy 400 ellenőrzési alkalom során. E tervek esetleges sikeres teljesítésétől függetlenül azonban elmondható, hogy az csupán töredéke lesz az elmúlt 3-4 év teljesítményének, s e visszaesés várhatóan számottevően befolyásolja majd az eddigi, hosszú évek munkájával elért eredményeket.

A Kkt. egyik újdonsága, hogy nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta egy év eltelt (azaz egy éves elévülési határidő került alkalmazásra). Pontosítja a törvény, hogy a bírságot a rendelkezés megsértéséért felelősnek kell megfizetnie és amennyiben többen felelősek, úgy felelősségük arányában szankcionálják őket, ha pedig ez az arány nem állapítható meg, a bírságon egyenlő arányban osztoznak. Szintén új elem, hogy mentesül a felelősség alól a bírságfizetésre kötelezett, ha a szabálysértés a működési körén kívül eső elháríthatatlan ok, vagy olyan esemény miatt következett be, amelyet nem látott, vagy láthatott előre. A módosítás eredményeként megszűnt a magyar járművek visszatartási lehetősége a bírságfizetés kikényszerítésére, ezután e lehetőség csak a külföldi járművek vonatkozásában adott.

Szintén nagy változások következtek be a bírságolás rendjét szabályozó jogszabály **(az 57/2007 (III.31) Korm. rendelet, azaz a bírságrendelet)** vonatkozásában, miután **hatályon kívül helyezték és helyette 2009. augusztus 01-től a 156/2009 (VII.29) Korm. rendeletben**, részben átalakított formában és tartalommal megjelent az új szabályozás.

Az új bírságrendelet a korábbiakhoz képest több területet eltérően, illetve részletesebben szabályoz. Legfőbb újdonságai többek között, hogy meghatározza a veszélyes áruk szállításával kapcsolatos azon jogszabályokat, melyek be nem tartása, a későbbiekben sorolt bírságtételek valamelyikének kiszabását vonhatja maga után. Megállapítja továbbá az egyes bírságolással érintett cselekmények elkövetéséért felelőssé tehető körét, illetve – 1 millió forintban – maximalizálja a „halmazati bírságok” összegét, azaz az egy ellenőrzés során feltárt több jogsértő cselekmény esetében együttesen kiszabható bírság mértékét.

Az új bírságrendelet szerint az augusztus 1-jét megelőzően elkövetett szabályszegések esetében is az új bírságrendelet előírásait kell alkalmazni, amennyiben a bírság mértéke, illetve a bírság legmagasabb mértéke tekintetében az új rendelkezés kedvezőbb rendelkezést állapít meg, mint a korábbi bírságrendelet. E rendelkezés volt a kiváltó oka azon másodfokon meghozott döntések jelentős részének, ahol az elsőfokú határozatok megváltoztatásra kerültek.

A hatósági munkában nagy változásokat, és emellett többlet feladatokat hozott a **közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (Ket.) módosítása.**

Néhány változást megemlítendően a Ket-novella megszünteti az „udvarias levél” kategóriáját. Ennek megfelelően a hatóság döntése tehát kétféle lehet: az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben pedig végzést bocsát ki.

A Ket-novella áttér a határidők munkanapokban történő számítására, így például az ügyintézési határidő 22 munkanap lett, mely az eljárás megindításának napján kezdődik, és meghosszabbítani 1 alkalommal 22 munkanappal lehet. Az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak nem csupán a döntést kell meghoznia, hanem intézkednie is kell a döntés közlése iránt. Az ügyintézési határidő túllépése esetén az eljárás lefolytatásáért fizetett illetéket a hatóság megfizeti az ügyfélnek – ha illetékmentességben részesült az ügyfél, a hatóság a meg nem fizetett illetéket a központi költségvetésnek fizeti meg – saját költségvetése terhére. Az új Ket. értelmében már nincs mérlegelési lehetősége a hatóságnak, ha az ügyfél nem fizeti be az eljárási illetéket felhívás ellenére sem, az eljárást köteles megszüntetni.

A módosítás óta az elsőfokú hatóság feladata dönteni a fellebbezéssel együtt benyújtott, a fellebbezési eljárásban való költségmentességre irányuló kérelemről, mellyel összefüggésben az elsőfokú hatóság vizsgálja a fellebbezési eljárási illeték meglétét is, és az elkésett fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül végzéssel köteles elutasítani. Az elkésett fellebbezés miatt előterjesztett igazolási kérelem elbírálása szintén az elsőfokú hatóság feladata.

A fentiekben túl megemlítendő még a két legutóbbi változás, a **KRESZ módosítása**, illetve a Ket. módosítása nyomán kiadott **80/2009.(XII.29) KHEM rendelet**.

A KRESZ módosításával a katasztrófavédelmet érintő, eddig több esetben problémát okozó kérdést sikerült egyértelműen, mindenki számára nyilvánvaló módon rendezni a járművek megállítása, illetve a közúti forgalom irányítása tekintetében. A KRESZ a forgalom irányítására és a közúti jelzések, és forgalmi szabályok felülbírálására vonatkozó (KRESZ 6.§ (1)-(3) bekezdés) jogosultságokat kiterjesztette a katasztrófavédelemi hatóság közúti ellenőreire.

A 80/2009.(XII.29) KHEM rendelet a Ket. módosításában testet öltött azon kormányzati szándék alapján került kiadásra, miszerint a világgazdasági válság hatására a vállalkozók megnövekedett terheinek csökkentése érdekében méltányos bírságolási eljárást szükséges a hatóságok részéről kialakítani és alkalmazni, amely a kis hibák tekintetében az első alkalommal mulasztók esetén kellően „toleráns”. Ennek megfelelően a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja taglalja a figyelmeztetés jogintézményét, míg a Ket. 94.§ (2) bekezdése meghatározza azokat az eseteket, amikor kizárt e jogintézmény alkalmazása. A Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alapján kiadott 80/2009.(XII.29) KHEM rendelet – a 2.§ (5) bekezdés b) pontjában – ennek megfelelően szabályozta a veszélyes áruk közúti szállításánál elkövetett szabálytalanságok tekintetében azon mulasztások körét, melyeknél az eljáró hatóság nem mérlegelhet, és szankcióként nem élhet figyelmeztetéssel, kizárólag bírságot szabhat ki. Ezek a már említett új bírságrendelet (156/2009. (VII.29.) Korm. rendelet) 5. mellékletének 1-33. sorában foglalt (azaz a régóta ismert és alkalmazott 1/2002 (I.11.) Korm. rendelet I. és II. kockázati kategóriájába tartozó) mulasztások.

Az ellenőrzésben résztvevő hatóságok közös munkájának eredményeként elkészült a Kkt. által előírt **Komplex Ellenőrzési és Bírságolási Útmutató** (a továbbiakban: Útmutató) tervezete. Az Útmutató a rendelkezésünkre álló információink alapján, miniszteri rendelet formájában kerül kiadásra, így az jelenleg a témáért felelős minisztériumban (KHEM) jogszabály-előkészítési fázisban van, így annak megjelenése csak a közigazgatási egyeztetés után várható.

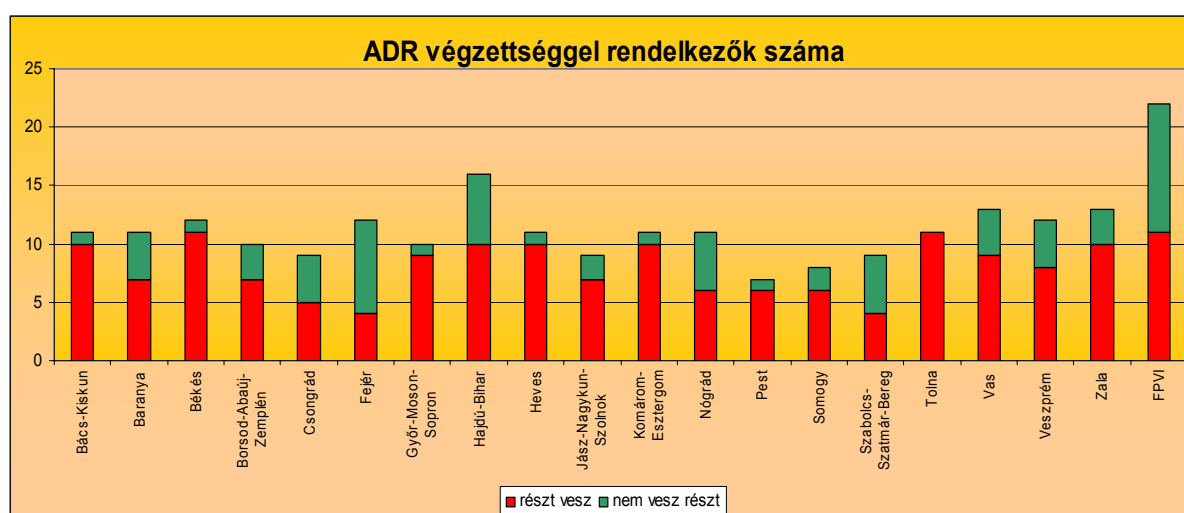
Az ADR ellenőrzések és bírságolások során a jogalkalmazási és a bírósági tapasztalatoknak megfelelően a területi szervek számára folyamatosan aktualizálni kell a belső szabályzókat a módszertani és eljárási gyakorlat egységes kezelése érdekében, illetve a jogalkotók felé jelezni szükséges a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatainkat.

VII. SZEMÉLYI ÉS TECHNIKAI FELTÉTELEK BIZTOSÍTÁSA

Képzés (felkészítés)

Az ellenőrzések végrehajtásának személyi feltételei a területi szerveknél lezajló fluktuáció következtében folyamatosan változik – sajnos általában negatív irányban –, ezért a feladatok szakszerű és rendszeres végzése, illetve az ellenőrzések fokozása érdekében 2009. márciusában „Veszélyesáru ügyintéző”-i tanfolyamot szerveztünk, melyek során 24 fő sikeres OKJ-s vizsgát tett.

A képzések eredményeként az ellenőrzések végrehajtásában **ténylegesen résztvevő állomány létszáma 161 főre**, míg a végzettséggel rendelkező állomány **teljes létszáma 228 főre** változott (10. ábra).



10. ábra

Továbbképzés

Az OKF az igazgatóságok **ADR szakreferenseinek éves továbbképzését** 2009. április 15-16. között rendezte meg a balatonföldvári Hotel Jogar-ban. A 2008-as évben szerzett rendkívül pozitív tapasztalatok alapján – amikor egyhetes továbbképzés keretében széleskörű tájékoztatásra és oktatásra került sor – 2009-ben a szakreferensek továbbképzése nem csupán egynapos, konferencia jellegű előadássorozat volt, hanem ADR szakismeretek oktatásával bővített kétnapos továbbképzés került lefolytatásra.

A továbbképzés legfőbb célja az ADR 2009-es jogszabály változásainak ismertetése, továbbá a közúti ellenőrzések során szerzett tapasztalatok és információk egyeztetése volt. Az első napon a Biztonsági Tanácsadók Nemzetközi Szakmai Egyesületének (BTE) képviselői az ADR 2009. évi változásaival kapcsolatban tartottak előadásokat. Ezt követően a második napon a közúti ellenőrzések, valamint az első és másodfokú hatósági eljárások kapcsán felmerült változások, kérdések megvitatására került sor.

Ezen túlmenően az OKF megbízásából a Hungária Veszélyesáru Mérnöki Iroda az OKF IBFF szervezésében a területi szervek részére, hét alkalommal egynapos, **regionális szakmai továbbképző szemináriumsorozatot** tartott. A továbbképzés témája az ADR 2009. évi változásainak ismertetése, a területi szervek hatósági munkájának elősegítése, valamint az egységes jogalkalmazás kialakítása érdekében.

Ennek megfelelően a hét régióban három-három megye részvételével történt a továbbképzések megtartása a területi szervek ADR ellenőrzésekben és az azt követő szankcionálási eljárásokban aktívan részt vevő munkatársai részére.

Adminisztratív kapacitás feltételeinek biztosítása

Az egységes joggyakorlat kialakítása, a különböző adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének elősegítése, a megfelelő információ áramlás biztosítása érdekében az ellenőrzések során keletkezett adatok nyilvántartására országos adatbázis létrehozása vált szükségessé az OKF és a területi szervek hozzáféréseinek biztosításával.

Ennek megfelelően az adatbázis szoftver kidolgozása folyamatban van, várhatóan a 2010. év első félévében kerül bevezetésre.

Ezen túlmenően, bevezetés előtt áll a Statinfo szoftver is, mely az ellenőrzések adminisztratív feladatainak ellátását segíti elő az ellenőrzés végrehajtása során. Bevezetését követően az ellenőrzések végrehajtása egyszerűbb, gyorsabb, pontosabb és hatékonyabb lesz.

VIII. ÖSSZEGRZÉS

A 2009. évre vonatkozó ADR ellenőrzések tapasztalatai alapján elmondható, hogy ismételten emelkedett az ellenőrzött gépjárművek száma és az ellenőrzések során a hibafeltárás hatékonysága. Az elmúlt évek statisztikai adatait figyelembe véve megállapítható, hogy a magyar és külföldi szállítók esetében sem a hibás szállítások, sem az egy gépjárműre vetített szabálytalanságok aránya nem változott jelentős mértékben, amely az ellenőrző hatóságok határozott fellépésének és a szállításban résztvevők önkéntes jogkövetésének eredménye, valamint az, hogy egyre kevésbé lehet elkerülni az ellenőrzéseket, így a hiányosságok egyre inkább a hatóságok látókörébe kerülnek.

A jogi szabályzók egységes értelmezése érdekében a 2009-es év során több alkalommal adtunk ki szakmai állásfoglalásokat, iránymutatásokat tartalmazó körleveleket, ezzel is segítve az igazgatóságok munkáját. Az ADR ellenőrzések és szankcionálások önálló hatóságként történő végrehajtása során szerzett jogalkalmazási tapasztalatoknak megfelelően – további körlevelek kiadása helyett – 2010. év első negyedévében mindenképp szükséges – a 2009. évre tervezett – az egységes feladat végrehajtás módszertani és eljárási gyakorlatát újragondoló módosított főigazgatói intézkedés kiadása.

Az egyes területi szervek szakmai munkájának színvonalában meglévő nagymértékű különbségeket tovább kell csökkenteni, az ellenőrzési számok mellett azonos súlyt kell kapnia az ellenőrzések minőségének, a hiányosságok feltárásának és a hatékonyság fokozásának. Az ellenőrzések hatékonyságát, illetve az önálló ellenőrzések lebonyolítását nagymértékben befolyásolják az anyagi-technikai feltételek rendezettsége, amelynek biztosítását a lehetőségekhez mérten továbbra is prioritásként kell kezelni. A személyi feltételek javítása terén az elmúlt években jelentős előrelépés történt, amelynek szinten tartása érdekében tovább kell folytatni a képzési és továbbképzési munkát.

Dr. Hoffmann Imre tú. vezérőrnagy