

**Az alapvető jogok biztosa
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-946/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos a lakókörnyezetében található aszfaltkeverő telep működését, illetve az annak során keletkező levegő- és zajterhelést kifogásolta. A beadvány szerint az eljáró hatóságok a panaszos iratbetekintésre irányuló kérelmeit folyamatosan elutasították, panaszaira késedelmesen válaszoltak és nem hoztak olyan érdemi intézkedést, amely a probléma hatékony orvoslására irányulna. A panaszos emellett sérelmezi, hogy a gyár működésének megkezdése óta sorozatosan jelentkeznek az ott lakó gyermekek körében asztmás megbetegedések, krupp, és különböző más tüdőbetegségek. Fontos megjegyezni, hogy a panaszos a telephez legközelebb eső ingatlan tulajdonosa.

A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk Dunaharaszti Város Önkormányzatától, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályától.

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményt kihirdető 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhusi egyezmény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény
- az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet
- építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a telepengedélyezés, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (KTM rendelet)
- 2/2004. (I.27.) Dunaharaszti Város Önkormányzatának helyi építési szabályzata

Megállapított tényállás

Dunaharaszti Város Önkormányzata, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya megkeresésünkre adott válaszai, valamint a rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. A Zrt. tevékenységével összefüggésben

A dunaharaszti önkormányzat 2004-ben azzal a céllal értékesítette a 7623 helyrajzi számú ingatlant az Egút Egri Útépítő Zrt-nek, hogy az aszfaltkeverő telepet létesítsen. A terület az 51-es főút és az M0 körgyűrű mellett található, mely az önkormányzat 2004. január 27-én hatályba lépett, 2/2004. (I. 27.) számú rendelettel elfogadott helyi építési szabályzata és szabályozási terve (Hész) alapján ipari, „Gksz” gazdasági terület övezeti besorolású. A Hész már ekkor is tartalmazta a gazdasági terület mellett mintegy 430 méterre kialakítandó lakóterületeket. Az oda érkezők – a panaszos szerint – arról kaptak tájékoztatást az önkormányzattól, hogy csupán ideiglenes jelleggel adtak engedélyt a gyárnak, tekintettel arra, hogy az autópálya helyi szakaszához mobiltorony telepítése szükséges. Utóbb azonban kiderült, hogy a végleges engedélyket már kibocsátották.

A 2004. december 6-án jogerőre emelkedett építési engedélyt követően a dunaharaszti jegyző a használatra önállóan alkalmas részekre adott ideiglenes jelleggel használatbavételi engedélyt. Az engedély egyebek mellett azt is tartalmazta, hogy több, a Dunaharaszti, Határ út menti lakóterületen élő lakos aláírásával panaszbejelentés érkezett a próbaüzem során tapasztalható bűz miatt. Az eljáró hatóság a telep bejárása során megállapította, hogy a szaghatás a teleptől több 100 méterre is észlelhető volt. Az ideiglenes használatbavételi engedély indokolásában a jegyző így rögzítette, hogy amennyiben a telepen alkalmazott technológia nem biztosítja a bűz keletkezésének és terjedésének megakadályozását, úgy technológiai és felépítményi változtatások szükségesek. A végleges használatba vételi engedély 2008. január 23-án emelkedett jogerőre. A telep működéséhez szükséges telepengedély kiadása felől 2008. május 29-én szintén a dunaharaszti jegyző rendelkezett. Tekintettel arra, hogy a Zrt. tevékenységi körében változás történt, a jogszabálmódosítások miatt időközben telepengedélyezési hatáskörrel rendelkező Ráckeve Város Önkormányzatának jegyzője 2012. július 20-án kelt határozatával kiadta a módosított adatoknak megfelelő telepengedélyt.

Az eljárások során megkeresett szakhatóságok, így a zaj- és rezgés-, valamint a levegővédelmi kérdésekben hatáskörrel rendelkező Közép-Duna völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (Felügyelőség) egyik esetben sem állapított meg hatásterületet, előírta ugyanakkor – többek között – hogy be kell tartani a jogszabályban előírt levegővédelmi határértékeket és teljesülésüket két évente, akkreditált szervezettel elvégzett méréssel kell igazolni. Az aszfaltkeverő telep működésének megkezdésekor az érintett lakóterület beépítése már folyamatban volt és 2008 novembere óta sorozatosak a levegő- és zajterhelést kifogásoló, a dunaharaszti önkormányzatnak és a Felügyelőségnek címzett panaszok.

Minderre tekintettel a Felügyelőség munkatársai előzetes bejelentés nélkül hatósági ellenőrzést tartottak a Zrt. telephelyén, valamint a lakópark környékén. A helyszíni bejárás során az eljáró hatóság képviselői bűzös füstöt nem tapasztaltak és megállapították, hogy a telep normál üzemállapotban működött, a zárt technológiában a telepítés óta változás nem történt. A Zrt. a 3 légszennyező pontforrásra vonatkozóan működési engedéllyel rendelkezik, a 2006-ban és 2007-ben elvégzett levegőtisztaság-védelmi mérések jegyzőkönyvei szerint a határértékek teljesülnek. A fentiek alapján intézkedés nem történt. Figyelemmel azonban arra, hogy az önkormányzathoz címzett panaszok továbbra is folyamatosan érkeztek és azok „megalapozottságáról az önkormányzat munkatársai esetenként a helyszínen meggyőződtek”, illetve a „környezeti levegő minősége az eredetihez képest jelentősen romlott”, a dunaharaszti jegyző 2009. április 22-én az aszfaltkeverő telep tekintetében környezetvédelmi felülvizsgálatot kezdeményezett a Felügyelőségen. Kérte továbbá, hogy a környezetvédelmi hatóság vizsgálja meg a vonatkozó szakterületi jogszabály alapján a védelmi övezet kijelölésének szükségességét, illetve kötelezze az üzemeltetőt intézkedési terv kidolgozására és zajmérésre. A Felügyelőség a kérelem alapján hatósági ellenőrzést végzett a telepen. Megállapítást nyert, hogy a zajméréseket még a próbaüzem alatt végezték el, amikor is a telephelyen működő zajforrások kibocsátása nem haladta meg a vonatkozó jogszabályok szerinti határértékeket. A Határ utcai lakóépületek felé eső telekhatáron 6 méter magas zajvédő fal létesült. A 2006-ban elvégzett mérések óta a Határ utca túloldalán újabb lakóépületek épültek. Tekintettel arra, hogy az üzemeltető személyében jogutódlás történt, az új üzemeltető, COLAS Út Zrt. zajvizsgálatot végeztetett, amely továbbra is a zajvédelmi követelmények teljesülését igazolta. Az új üzemeltető ugyanakkor zajkibocsátási határérték megállapítása iránt kérelmet nem nyújtott be. A Felügyelőség munkatársai a normál üzemben működő telep területén bűzt nem éreztek, a telepen működő pontforrások 2009-ben készült emissziómérési jegyzőkönyvét az üzemeltető a hatóságnak megküldte. A jegyzőkönyvek szerint a telephelyen működő pontforrások légszennyezőanyag kibocsátása nem lépi túl a jogszabályokban előírt határértékeket, a porkibocsátás csökkentésére beépített zsákos porleválasztó megfelelő állapotú. Az aszfaltelőállítás zárt technológiájú, a késztermék teherautóra történő töltése 2 perc alatt zajlik. A teherautókat ponyvával takarják le. Ez a folyamat naponta 60-70 alkalommal zajlik, reggel 7 órától délután 4 óráig. A Felügyelőség KTVF: 37497-2/2009. számú, 2009. június 29-én kelt zajkibocsátási határérték megállapító határozatot bocsátott ki. A Felügyelőség eljárásáról 2009. július 30-án tájékoztatta a dunaharaszti jegyzőt, amelyben rögzítette, hogy a telep zaj¹- és levegővédelmi szempontú környezetvédelmi felülvizsgálata nem indokolt. „A jogszabályokban előírtnál szigorúbb egyedi határérték megállapítása a telephely által kibocsátott légszennyező anyagokra nem célravezető, mivel a jogszabályban előírt határérték ezeknek az alacsony küszöbértékű anyagoknak és magának a bűznek sincsen”. 2009. szeptemberében a Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesülete – az aszfaltkeverő működésének azonnali felfüggesztését, valamint teljes vizsgálatát kérve – az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz és a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatalhoz fordult. A panaszok alapján a Felügyelőség munkatársai 2009. december 14-én helyszíni ellenőrzést végeztek, melynek során megállapították, hogy a telephelyen nyilatkozattételre jogosult személy nem tartózkodik, ott munkavégzés nem folyik. A telep üzemeltetője rövid úton közölte, hogy a telepen 2009. november 20-tól előreláthatóan 2010. márciusáig a munkavégzés szünetel. A Felügyelőség a panaszos szervezetet 2010. január 4-én kelt levelével tájékoztatta.

¹2006-ban a VIBROCOMP Kft. 128/2006. sz. Zajvédelmi Szakvéleménye, majd 2008-ban a BLAUTECH Kft. 2008090909. számú Szakértői Véleményében leírtak szerint a határértékek teljesülnek, az utóbbi vélemény alapján a védendő homlokzat előtt 2 méterre a megítélési A hangnyomásszint a Botond u. 23/A. sz. alatt 41 dB, a Kócsag u. 8/c. sz. alatt 42 dB. Az aszfaltkeverő zajkibocsátása a kora reggeli időszakban az alapzajtól függetlenül nem értékelhető. Hétköznapokon és szombaton ezen a napszakban a környező 51. sz. főút és az M0 autópálya fogalma által okozott zajterhelés fokozott mértékű, ezért a telephely működése által okozott zajterhelés az alapzajnál és a háttérterhelésnél is kisebb.

Tekintettel arra, hogy 2010 márciusában az aszfaltkeverő telep újra megkezdte működését, a hatóság munkatársai előre be nem jelentett időpontban a helyszínen, valamint környezetében hatósági ellenőrzést végeztek. Az üzemszerű működés mellett a legközelebbi lakóingatlanoknál szaghatást nem tapasztaltak. Az ellenőrzés időpontjában történt a bűzleválasztó betétek cseréje, amit az üzemeltető 2009 augusztusában szerelt be. A bűz csökkentése érdekében kiépítettek továbbá egy, a bitumentartályok töltését és ürítését biztosító gázinga rendszert. A technológiához 3 légszennyező pontforrás tartozik, amelyek kibocsátását igazoló mérési jegyzőkönyveket bemutatták, káros kibocsátás nincs. A zajforrások működési engedéllyel rendelkeznek. A tett intézkedésről a Felügyelőség a panaszost 2010. április 8-án értesítette. A 2010. július 23-án megküldött ismételt panaszában a Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesület jelezte, hogy a probléma továbbra sem oldódott meg és ismételten elviselhetetlen a bűz a lakókörnyezetben. A panasz nyomán 2010. augusztus 10-én végzett hatósági ellenőrzés során megállapították, hogy bűz még a telep területén sem volt érezhető, a keverőrendszer szűrőbetéteit júliusban cserélték. A korábbi ellenőrzés óta számítógépre kapcsolt szélirányt és szélsébséget jelző rendszert is telepítettek, amely monitoring rendszer vezérli a szagmegkötő anyag befecskendezését a keverőteknőbe. A panaszost a hatóság 2010. augusztus 19-én tájékoztatta. A 2011. november 21-én előterjesztett panaszban a beadványozó ismét a telepen folyó tevékenységek vizsgálatát kérte. Előadása szerint az aszfaltkeverő teleptől mintegy 400 méterre elhelyezkedő óvodába érkező gyerek közül többen reggelente fej- és hasfájásra panaszkodtak. Az előzetes bejelentés nélkül végzett helyszíni ellenőrzésen a Felügyelőség munkatársai a telepen és az óvodánál szaghatást nem tapasztaltak. A 2012. január 26-án megismételt helyszíni ellenőrzés alkalmával megállapítást nyert, hogy az üzem 2011. november vége óta termelést várhatóan 2012 áprilisáig nem folytat, erről a panaszosokat tájékoztatták.

A Felügyelőség KTVF:2624-11/2012. számú határozatával engedélyezte a Zrt. számára a nem veszélyes hulladékok telephelyi begyűjtését, hasznosítását. Az engedély 2015. augusztus 15-ig volt hatályos. Tekintettel arra, hogy a telepengedélyezési hatáskör időközben visszakerült a dunaharaszti jegyzőhöz és a Zrt. újabb tevékenységet kívánt végezni, a jegyző 2013. május 23-án kelt, a nem veszélyes hulladék gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása tevékenységekre is kiterjedő telepengedélyt bocsátott ki.

A Felügyelőség a Zrt. kérelmére 2014. május 30-án kelt, KTVF: 19334-7/2014. számú határozatával kiadta a telephely területén található P1 (szárító-keverődob kürtője) és P2 (bitumen melegítő kazán kéménye) jelű pontforrások működési engedélyét, amelyben előírta, hogy a technológiából származó légszennyező anyagok kibocsátási határértékeit teljesíteni kell, a levegővédelmi követelményeket az elérhető legjobb technika alkalmazásával kell biztosítani. A kibocsátási határértékek teljesülését a P1 pontforrás tekintetében 2 évente a P2 jelű pontforrás tekintetében 5 évente akkreditált mérőszervezettel végeztetett szabványos emisszió méréssel kell igazolni, melyek határideje a zsákos porleválasztó esetén 2015. július 30., a szárító-keverő dob esetén 2017. augusztus 31., a bitumen melegítő kazán kürtője esetén 2019. május 30. Az emisszió méréssel kapcsolatban előzetes – a mérés pontos idejét, a mérést végző szervezet nevét, akkreditációs számát tartalmazó – tájékoztatást kell benyújtani a Felügyelőségre.

Újabb, a telep bűzös működését kifogásoló panasz a Felügyelőségre 2014. november 13-án érkezett, amely alapján a hatóság képviselői helyszíni ellenőrzést folytattak le. A 2014. november 20-án kelt jegyzőkönyv szerint csillagdepóniában tárolják az alapanyagokat, amely a deponált anyagokat 2 illetve 3 oldalról veszi körül. A finomszemcsés anyagdepóniákat oldalfallal és tetőszerkezettel ellátott építményben tárolják.

A rakodást három oldalról zárt, tetőszerkezettel ellátott helyen végzik. Rakodás közben elszívó segítségével csökkentik a szaghatást. A rakományt a telephelyen belül ponyvával fedik. A bitumenlefejtés teljesen zártan történik, a bitumengőzt egy szűrőberendezésbe vezetik. Az aktívszenes szűrőberendezés betéteit évente cserélik. Szaghatás csak a szállító jármű közvetlen közelében volt érezhető.

Az ellenőrzés során megtekintették a pontforrásokhoz kapcsolódó berendezéseket, a szárító-keverő dobot és a bitumenmelegítő kazánt. A pontforrásokat az engedélynek megfelelően üzemeltették. A hatóság a légszennyező pontforrások működési engedélyét a Zrt. kérelmére két alkalommal annyiban módosította, hogy a P1 jelű pontforrás tekintetében az emisszió mérésre előírt határidőt először 2015. augusztus 31-re, majd 2015. november 15-re halasztotta. Első alkalommal arra tekintettel módosította a hatóság a határozatot, hogy a P1 pontforráshoz kapcsolódó termelés visszaesett és az csak szakaszosan üzemel, így a szabványos emisszió méréshez szükséges üzemszerű működést nem tudják határidőn belül biztosítani. Másodszorra az aszfaltgyártás ütemterve előre nem láthatóan csúszott és a pontforrás üzemelése szünetelt. Tekintettel arra, hogy a Zrt. a határozati kötelezettségének 2015. december 11-ig sem tett eleget, a környezetvédelmi hatóság végzésével az előírt kötelezettség 2016. január 7. napjára szóló teljesítését írta elő. A Zrt. az előírt szakértői véleményt 2015. december 17-én nyújtotta be a hatósághoz. A 2015. november 17-én a Felügyelőségre érkezett panasz továbbra is kifogásolta a telep környezetében érezhető elviselhetetlen bűzt és a nagy mennyiségű szálló port. A panaszos felhívta a Felügyelőség figyelmét arra, hogy az üzem késő estig és hétvégén is üzemelt. A panaszosok – aláírásgyűjtő íveket mellékelve – a fennálló körülményekre tekintettel 2015 őszén a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért felelős Államtitkárságához, a Miniszterelnökséghez és a Köztársasági Elnöki Hivatalhoz is fordultak. Az államtitkár, megkeresve a zöldhatóságot rövid határidő tűzése mellett tájékoztatást kért az érintett üzem működéséről, engedélyezéséről, a felmerült környezeti panaszok kezeléséről.

A kormány megbízott 2016. január 21-én kelt válaszából kiderül, hogy a Zrt. a telephelyen hulladékgazdálkodási tevékenységet is végez a Felügyelőség által kiadott KTVF:2624-11/2012. számú, 2015. augusztus 15-ig hatályos engedély alapján nem veszélyes hulladék telephelyi begyűjtésére és hasznosítására. Az új hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárást a Zrt. kérelmére a felügyelőség jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya felfüggesztette a folyamatban lévő előzetes vizsgálati eljárás lezárásáig. A telephely jelenlegi fő tevékenysége az aszfaltkeverés, amelyhez hulladéknak minősülő mart aszfalt nem használható fel hulladékgazdálkodási engedély nélkül. *Tekintettel arra, hogy az eljárás még folyamatban van, azt egy későbbi jelentés keretében vizsgáljuk.* 2016. január 7-én a környezetvédelmi hatóság belföldi jogsegélyt kért a dunaharaszti önkormányzattól a Zrt. hulladék gyűjtésére és hasznosítására vonatkozó kapacitás bővítés kapcsán indult előzetes vizsgálati eljárásával kapcsolatban. 2016 márciusában a környezetvédelmi hatóság légszennyezési határérték mérő járművet helyezett ki a városba, amely megszakításokkal, de több hónapon keresztül az aszfaltkeverő telep tekintetében levegőminőségi vizsgálatokat végzett.

2. A panaszos iratbetekintési joga gyakorlásával összefüggésben

A panaszos mint az üzemhez legközelebb lakó személy, 2015. február 18-án a telep működésével összefüggő hatósági ügyek iratanyagára vonatkozóan iratbetekintési kérelmet nyújtott be a dunaharaszti jegyzőhöz, amely azt végzésével – az ügyféli jogosultság hiánya miatt – elutasította. A panaszos kérelmét a későbbiek folyamán megismételte. Kérelme indokaként arra hivatkozott, hogy birtokvédelmi joga érvényesítéséhez szükségesek számára a szóban forgó iratok. A jegyző ezt a kérelmet szintén elutasította. A fellebbezés nyomán eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztálya a végzést másodfokon megsemmisítette és új eljárásra utasította a jegyzőt, tekintettel arra, hogy az iratbetekintési kérelem több hatóság hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozott és a hatóság hatáskörét nem vizsgálva járt el, határozata nem tartalmazta a hatáskörét megalapozó jogszabályi hivatkozásokat.

A megismételt eljárásban a jegyző telepengedélyezési jogkörében 2015. augusztus 18-án kelt végzésével utasította el a panaszos kérelmét. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos építési ügyeket is megjelölt, a jegyző a kérelmet az építés hatóságnak, Szigetszentmiklós Város Önkormányzata jegyzőjének is áttette. A szigetszentmiklói jegyző a kérelmet szintén megalapozatlannak ítélte és végzésével elutasította.

Indokolása szerint, a panaszos nem tekinthető ügyfélnek, így iratbetekintési jog sem illeti meg. A panaszos mindkét határozatot megfellebbezte, amelyeket azonban a kormányhivatal 2015. október 26-án, illetve 30-án kelt végzésével helybenhagyott.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére².

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

² 996/G/1990. AB

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít³. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.* Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁴. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁵. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg⁶. Az Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

³ ABH 1994, 139-140.

⁴ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁵ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁶ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben hangsúlyozni kívánjuk, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A helyi építési szabályzat és szabályozási tervvel kapcsolatos megállapítások

Tekintettel arra, hogy Dunaharaszti közigazgatási területére vonatkozó helyi építési szabályzat és szabályozási terv 2004. január 27-én lépett hatályba és már akkor tartalmazta a panaszos által is lakott lakóterületi kijelöléseket, valamint a telep területét is magában foglaló gazdasági területeket, a jogszabály elfogadását megelőző településrendezési eljárást nem vizsgáltuk. Utalnánk ugyanakkor egy korábbi, a telepengedélyezés rendjét érintő átfogó ombudsmani vizsgálat megállapításaira⁷ és felhívjuk az önkormányzat figyelmét arra, hogy a jövőben olyan településrendezési döntéseket hozzon, amelyek a település környezetállapotában és az ott élők életkörülményeiben hátrányos következményekkel nem járnak. Olyan hosszú távú döntések születnek, amelyek – többek között az eljárás garanciális rendelkezéseinek érvényesítése útján – képesek megelőzni a telepek létesítése következtében kialakuló környezeti és szomszédjogi konfliktusokat. A településrendezési döntések mellett, kiemelt jelentőségű az is, hogy az önkormányzat a jövőben a tulajdonában lévő ingatlanok eladásánál mérlegelje a környezeti szempontokat is. Azaz olyan területek eladása felől döntsön, amelyek a lakókörnyezettől megfelelő távolságban vannak, s így a telken végzett tevékenység a lakosság egészséges életkörülményeiben hátrányos változást nem generálna.

2. Az építési engedélyezési eljárással kapcsolatos megállapítások

A tényállásban szerepelt, hogy a Dunaharaszti Önkormányzat 2004-ben adásvétel útján értékesítette a 7623 hrsz. ingatlant. Az értékesítés után pedig építéshatósági jogkörében helyt adott a Zrt. építési engedély iránti kérelmének, majd a továbbiakban ideiglenes, illetve végleges használatbavételi engedélyek kibocsátásáról is rendelkezett. Mindemellett, 2008.05.29-én kiadta a telepengedélyt. A közigazgatási hatósági eljárás jogi kereteit az építési engedélyezés idején még az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályozta. Annak ellenére, hogy – a jelenleg hatályos szabályozással ellentétben – az Áe. eljárási alapelvei között nem szerepel a hatóság semlegessége és részrehajlásmentes eljárási kötelezettsége, 19. §-ában tartalmaz a kizárásra vonatkozó szabályokat. E körben előírja, hogy az eljárásban nem vehet részt köztisztviselőként az, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el. Ha a kizárási ok a közigazgatási szerv vezetőjével, illetőleg a polgármesterrel, a főpolgármesterrel, a jegyzővel, a fővárosi főjegyzővel, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjével vagy a polgármesteri hivatal köztisztviselőjével szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felettes szerv által kijelölt köztisztviselő vagy hatóság jár el. Ebből következik, hogy bár alapelvi szinten az Áe. nem tért ki a hatóság semleges eljárására, a kizárási szabályok között egyértelművé teszi e követelmény betartását. Fontosnak tartjuk, hogy az ilyen és ehhez hasonló korábban önkormányzati tulajdonú telkeken zajló és az adott önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó engedélyezési eljárásokban a jegyző, a jelenleg hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapelveinek érvényesítése érdekében, a felettes szervnél elfogultságot bejelentve kérje a kizárást.

⁷ A JB-863/2016 „Olyan településrendezési döntéseket kell tehát hozni, amelyek a különböző ipari-gazdasági tevékenységeknek helyet adó telepek elhelyezését a településen belül csak ott teszik lehetővé, ahol azok működése a lehető legkevesebb környezeti terhelést jelent a lakosság számára, hátrányos következményekkel nem jár és kielégíti a fenntartható településfejlesztés követelményrendszerét. Nem fogadható el olyan rendezési terv, amely a létező kedvezőtlen beépítettségi szinten és közlekedési állapotban újabb jelentős környezeti romlást indukál, illetve határérték-túllépést idéz elő, vagy azt tovább fokozza. Az ilyen tervek súlyosan sértik az egészséges környezethez való jogot.”

3.A beérkező panaszok nyomán lefolytatott eljárások

A beérkezett iratok és tájékoztatás vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség, az esetek többségében a panasz beérkezését követően ésszerű időn belül előzetes értesítés nélkül hatósági ellenőrzést végzett. Ennek keretében megtekintette a telep területén működő pontforrásokat, ellenőrizte, hogy az üzemeltető eleget tesz-e a felügyelőség által kiadott a pontforrásokra vonatkozó működési engedélyben szereplő kötelezettségeknek. Tett intézkedéseiről pedig tájékoztatta a panaszost.

A Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesület 2009 szeptemberében a főfelügyelőséghez, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz, valamint az államigazgatási hivatalhoz címzett beadványa kapcsán azonban – az alábbiakban kifejtett álláspontunk szerint – a jogállamiság elvével összefüggő, az egészséges környezethez való jogot is érintő visszásság keletkezett.

Miután a főfelügyelőség a panaszt a felügyelőségnek megküldte, az eljáró környezetvédelmi hatóság csak 2009. december 14-én végzett hatósági ellenőrzést, amikor is a panaszban szereplő körülményekről meggyőződni már nem tudott, hiszen a telepen 2009. november 20-ától a munka szünetelt. Hasonlóképpen járt el a Felügyelőség, amikor a 2010. július 23-án érkezett beadvány alapján hatósági ellenőrzés keretében augusztus 10-én tekintette meg a helyszínt. Ekkorra a bűzleválasztó betétek cseréje már megtörtént, így a panaszban kifogásolt erős bűz nem volt észlelhető.

Fontos hangsúlyozni, hogy egy, a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó létesítményt érintő helyszíni levegőtisztasági vizsgálat igen jelentős anyagi és szervezési problémákat okoz a gyakorlatban, hiszen az emisszió mérés költséges és a hatóság munkatársai a távolság és az időbeli tényezők miatt nem tudják azonnal, a bejelentés érkezésekor megtekinteni a helyszínt, valamint a panaszban szereplő körülményeket csak komoly anyagi megterhelés mellett tudják kétséget kizáróan bizonyítani. A tényállás megfelelő tisztázása ugyanakkor nagymértékben múlik azon, hogy arra a bejelentéséhez képest milyen gyorsan, milyen eszközökkel kerül sor. Különös jelentősége van így az ügyfél nyilatkozatának, a tanúk közléseinek, illetve a hatóság által végzett egyedi vizsgálatoknak, méréseknek.

A helyszíni szemlére vonatkozó, a Ket. 50/A-50/D. §-ában megfogalmazott részletes szabályok széles jogkört biztosítanak a hatóságok számára a vizsgálat módja, formája tekintetében, megengedve például – a jogszabályban szereplő feltételekkel – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzést, a helyszínre történő belépést, illetve szükség esetén a rendőrségi közreműködés igénybevételét. Elvi éllel hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a hatóság a Ket. rendelkezései szerint hivatalból köteles a tényállást tisztázni és igénybe venni az ahhoz szükséges eszközöket. Bár a hatóság maga határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét és ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Azaz, ha a helyszíni szemlén tapasztaltak nem elegendők ahhoz, hogy a hatóság az eset összes körülményéről tudomást szerezzen, meg kell hallgatnia az ügyfelek nyilatkozatát, a tanúkat, adott esetben okiratokat kell beszereznie, vagy a hatásterületet maga köteles feltárni. A panaszos és a környező lakosság nyilatkozata különösen fontos egy olyan szubjektív tényező esetében, mint a bűz. *Tekintettel arra, hogy a 2009 szeptemberében beérkezett panaszban szereplő körülményeket a felügyelőség csupán egy decemberben lefolytatott – eredménytelenül záródó – hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta, és erről a panaszost a következő év január 4-én tájékoztatta, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó követelményeket, valamint visszásságot okozott a tisztességes eljárásához és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

4.A panaszos iratbetekintési joga tekintetében

Amint azt a tényállásban bemutattuk, a panaszos az építési, használatbavételi, valamint telepengedélyezési eljárások jogerős lezárását követően iratbetekintési jog gyakorlására vonatkozó kérelmet nyújtott be a dunaharaszti jegyzőhöz. A kérelem alapján született jogerős döntések mindkét esetben kizárták a joggyakorlás lehetőségét. A dunaharaszti és szigetszentmiklósi jegyző, valamint a végzések fellebbezése nyomán eljáró kormányhivatal döntéseikben az alábbi indokokra hivatkoztak.

A *dunaharaszti jegyző* szerint a panaszos a Ket. általános és speciális ügyfélfogalma, illetve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 90. § (2) bekezdése alapján a megismerni kívánt eljárásokban nem minősül ügyfélnek és erre tekintettel iratbetekintésre sincs jogosultsága. A hatóság külön kiemelte, hogy tekintettel arra, hogy az eljárások során megkeresett szakhatóságok hatásterületet nem állapítottak meg és a panaszos nem a teleppel közvetlenül szomszédos, közös határvonalú, telekhatárú ingatlan tulajdonosa, nem minősül ügyfélnek. A hatóság vizsgálta továbbá, hogy a panaszos lehet-e olyan harmadik személy, akinek a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratra vonatkozó iratbetekintés a kérelemben megjelölt joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges. A panaszos ilyen jogként a békés birtokláshoz való jogát jelölte meg. A hatóság érvelése szerint ugyanakkor az építési és telepengedélyezési eljárások során született döntésekre és egyéb iratokra vonatkozóan a panaszos közvetlen és személyes érintettsége nem áll fenn, hiszen az más jogviszonyból származó jogsérelem. A jogérvényesítés nem közigazgatási úton, hanem a birtokvédelmi eljárásban polgári bíróságon történhet.

A *szigetszentmiklósi jegyző* is a fent leírt indokokra hivatkozott, illetve rögzítette, hogy a megismerni kívánt eljárások során keletkezett iratok több mint öt éve jogerősen lezárultak és a hatásterület megállapítására utólag nincs lehetőség. A szigetszentmiklósi jegyző emellett utalt arra, hogy a végleges használatba vételi engedélyezési eljárás során az eljáró dunaharaszti jegyző a telep határvonalától számított 400 méter sugarú körön belül hatásterületet állapított meg és az ott ingatlannal rendelkezni jogosultakkal hirdetményi úton közölte a döntést. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos ingatlana ezen kívül esik, az eljárásról nem értesült⁸.

A másodfokon eljáró kormányhivatal mindemellett hangsúlyozta, hogy „minden hatósági irat szükségszerűen az ügy ügyfeleihez köthető, így személyes adatoknak tekinthető. Ha viszont az iratok közt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok vannak, akkor abba az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) szabályai alapján bárki betekinthez.” A kormányhivatal, hivatkozva a törvény közérdekű adat fogalmára, megállapította, hogy a hatóság egyedi határozatai nem tekinthetők közérdekű adatnak. Ami a hatósági ügyekben közérdekű az a joggyakorlat. Álláspontunk szerint – a következőkben kifejtettek tekintettel – a hatóságoknak helyt kellett volna adniuk a panaszos iratbetekintési kérelmeinek.

A Ket. az iratbetekintési jog gyakorlásáról a 68-69./B szakaszaiban rendelkezik. E körben, 68. § (1) bekezdésében előírja, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban. Ugyanezen paragrafus (3) és (4) bekezdései szerint harmadik személy akkor tekinthez be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.

Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja a (3) bekezdés alapján iratbetekintésre jogosult személyek körét. A 69. § (3) bekezdése szerint az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság megismerhetlenné teszi azokat a személyes és védett adatokat, valamint a (2) bekezdés szerinti adatokat⁹, amelyek megismerésére az iratbetekintésre jogosult személy egyébként nem jogosult. Mindezen felül a 69/A. § (1) bekezdése előírja, hogy ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.

⁸ A panaszos ingatlana a telephez legközelebbi lakóingatlan.

⁹ (2) Az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek - a körülmények körültekintő mérlegelése alapján - akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.

A Ket. fent idézett rendelkezései szerint tehát az iratbetekintési jogosultsághoz főszabály szerint szükséges az ügyféli jogosultság. Ebben az esetben az ügyfél az eljárás bármely szakaszában – így folyamatban léte alatt és lezárása után is – betekinthez bármely magánokiratba, közokiratba, illetve egyéb olyan okiratba, amely az eljárással összefüggésben bármely formában keletkezett. A jogosultság megállapításánál tehát elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező ügyfélnek minősül-e. Az építési engedélyezési eljárás során még az Áe. volt hatályban, amely szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az Áe. 13. § (2) bekezdése emellett rögzíti, hogy a jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell, nagyszámú érdekeltet érintő eljárás megindítását pedig közhírré kell tenni.

Az építési, majd ideiglenes használatbavételi engedélyezési eljárás során hatályos, az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 5. § (2) bekezdése szerint az elvi építési, az építési, a bontási, a fennmaradási, a használatbavételi és a rendeltetés megváltoztatási engedély megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatot kézbesítés útján közölni kell az ügyben ügyfélnek minősülő magánszemélyekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel és szervekkel, így különösen: az építtetővel, valamint - ha nem azonos az építtetővel – az ingatlannal rendelkezni jogosultakkal, a közvetlenül szomszédos - a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatáru) – építési telkekkel rendelkezőkkel, a tervezővel, használatbavételi engedély esetén a felelős műszaki vezetővel, a kiemelt építésügyi hatósági ügyekben az építmény helye szerinti települési önkormányzattal, valamint az eljárásban érintett szakhatóságokkal és közművekkel.

A fentiek alapján megállapítható, hogy – a nagyszámú érdekeltek tekintetével – az eljárás megindításáról szóló értesítést közhírré kellett volna tenni, s az Áe. általános ügyfél-fogalma vizsgálata során, a panaszos, – mint legközelebbi ingatlannal rendelkező jogosult személy – ügyféli jogosultsága megállapítható lett volna.

Az aszfaltkeverő telep engedélyezése során időközben hatályba lépett a Ket., melynek 15. § (1) bekezdése határozza meg az általános ügyfél fogalmát. A közigazgatási eljárásokban tehát általános jelleggel ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (3) szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. A Ket. 2012. február 2-től hatályos szövege a hatásterület fogalmát már nem tartalmazza. A 2013. január 1-jétől hatályos építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. §-a értelmében az építésügyi hatóság engedélyezési és tudomásulvételi eljárásában, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárásában *külön vizsgálat nélkül* ügyfélnek minősül az építtető és az építési tevékenységgel érintett telek tulajdonosa. Az építésügyi eljárásokban a Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján a *szakhatóságok* állásfoglalásuk tartalma erejéig *ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg* a jogszabályokban foglaltak szerint.

A fentiek szerint az építésügyi eljárásokban, ha a szakhatóság hatásterületet állapít meg, az ott elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosai külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősülnek. Ebből következően különösen fontos, hogy a szakhatóságok kellő körültekintés mellett, az építmény jövőbeni funkcióját figyelembe véve a Korm. rendelet 5. mellékletében meghatározott szakkérdés megválaszolásakor alkalmazzák az irányadó szakterületi, így többek között a környezeti tárgyú jogszabályok a hatásterületre vonatkozó, illetve azzal összefüggő rendelkezéseit és azt egyértelműen bemutassák. Mindezen felül pedig az építésügyi hatóságnak azt is *vizsgálnia kell*, hogy a speciális ügyfél-fogalmon túl, kik azok a személyek, akiknek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, azaz kiknek lehet közvetlen és nyilvánvaló érdekeltsége az ügyben.

Egy komoly környezeti terheléssel járó – már a végleges használatba vételi engedély kiadását megelőzően levegőminőségi panaszokat generáló – telep engedélyezési eljárása során ezért kellő körültekintés mellett kell meghatározni az ügyfelek körét. Különösen azért, mert ehhez a minőséghez kapcsolódhat többek között az iratbetekintési jog, amelynek gyakorlása teszi lehetővé további jogok, így többek között a jogorvoslathoz való jog érvényesítését. A Ket. az ügyfél számára biztosított iratbetekintési jog, mint főszabály alól az iratbetekintő személyére és a megismerhető adatok körére¹⁰ is előír kivételeket. Ennek megfelelően – korlátozás és feltételek mellett – harmadik személyek is betekinhetnek az eljárás irataiba. A Ket. 68. § (3) bekezdése szerint harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak. A Ket. Kommentárja szerint minden hatósági irat – főszabály szerint – szükségszerűen az ügy ügyfeleihez köthető, így személyes adatnak minősül. Amennyiben azonban az iratok között közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok vannak, akkor abba az Info tv. szabályai alapján bárki betekinhet. Ebből következően komoly körültekintést igényel annak meghatározása, hogy egy irat vagy határozat mely eleme minősül közérdekű adatnak. Azért, hogy egy korlátozottan megismerhető adat nyilvánosságtól való elzárása ne akadályozza a többi közérdekű adat megismerését, a törvény előírja a hatóság kivonat-készítési kötelezettségét, ily módon teljesebb körben érvényesülhet a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog, ugyanakkor a részletes szabályozásból fakadóan a védett adatok bizalmassága is jobban garantált¹¹. Tekintettel arra, hogy adatvédelmi kérdésnek minősül annak eldöntése, hogy egy határozaton belül mi minősül közérdekűnek és mi személyes adatnak, és ebben a kérdéskörben hatáskörrel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság rendelkezik hatáskörrel, a konkrétan megjelölt határozatokat ilyen minőségben nem vizsgáltuk.

A Ket. 68. § (3) bekezdése azzal, hogy akkor biztosítja a harmadik személyek iratbetekintési jogát, ha az adott személy bemutatja, hogy az joga érvényesítéséhez vagy kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valóban megköveteli a közvetlen és személyes érintettséget. A dunaharaszti és szigetszentmiklósi jegyzők érvelésével ellentétben ugyanakkor nem követeli meg, hogy a megtekinteni kívánt iratokon alapuló jogviszony és az érvényesítendő jog azonos jogalaptól származzanak. Ebből következően tehát nem tagadható meg az építési és telepengedélyezési határozatok közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő részére vonatkozó iratbetekintés azon az alapon, hogy az érvényesíteni kívánt jogként megjelölt birtokvédelem és az adott építési és telepengedélyezési ügy nem azonos jogalaptól származik.

A Ket. 69/A (1) bekezdése szerint, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést *bárki* korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.

Eszerint tehát az eljárást befejező határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárása utasító végzés nyilvánosságát a törvény az előző esetkörnél szélesebb körben biztosítja, amikor úgy rendelkezik, hogy az abban szereplő közérdekű adatokat kérelem alapján bárki számára megismerhetővé kell tenni.

¹⁰ A megismerhető iratok körét a törvény oly módon szűkíti le, hogy vannak olyanok, amelyekbe a hatóság mérlegelésétől függetlenül senki sem tekinthet be. Ilyen a döntés tervezete és a zártan kezelt személyes adatok. Vannak továbbá olyanok, amelyek szintén nem a hatóság mérlegelésétől függenek, de felhasználói és megismerési engedély birtokában ismerhetők meg, ilyen az állami és szolgálati titok. Ha a szakterületi jogszabály kizárja, szintén nem lehet betekinteni az egyéb védett iratba, kivéve, ha az az iratbetekintésre jogosult személyt joga gyakorlásában akadályozná. Mindezen felül pedig, a leggyakrabban előforduló kivétel az üzleti titkon és a méltányolható magánérdeken alapul. Ezek a védett adatok a hatóság mérlegelésétől függően, a magántitok és a jogorvoslathoz való jog összevetése alapján ismerhetők meg.

¹¹ A Ket-et módosító 2008. évi CXI. törvény indokolása

Az ezen döntések megismerése iránti igény előterjesztéséhez tehát nincs szükség a megismeréshez fűződő jog vagy jogos érdek igazolására.

Tekintettel a Ket. fent idézett rendelkezéseire, illetve arra, hogy a panaszos 2015. február 18-án előterjesztett iratbetekintésre irányuló kérelmében – többek között – a több mint 5 éve jogerős építési, ideiglenes, illetve végleges használatbavételi engedélyt, valamint a telepengedélyt is megjelölte, a hatóságoknak ezek vonatkozásában biztosítaniuk kellett volna az iratbetekintési jogot. Nem jártak el helyesen akkor sem, amikor megkövetelték az érvényesíteni kívánt jog és a vonatkozó határozatok közötti azonos jogalapot.

Az előzőeken túl az adott ügyben kiemelt jelentősége van a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) Tájékoztatás, tájékoztatás, nyilvánosság alfejezetének. A Kvt. 12. §-ában előírja, hogy mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni. A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki. A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat. Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti. A környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg.

A Kvt. ezen rendelkezéseit a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény alapján alkotta meg a jogalkotó. Az Aarhusi Egyezmény 1. cikkében megfogalmazott célja szerint ugyanis a jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.

Az egyezmény 2. cikk 3. pontja határozza meg a környezeti információ fogalmát. Eszerint „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;

c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

Hangsúlyozzuk tehát, hogy tekintettel a telep környezetterhelő működésére, környezetre gyakorolt hatására, a létesítés és a későbbi üzemelés során keletkezett iratok – ide értendők az engedélyező határozatok és az elvégzett környezeti vizsgálatokról készült jegyzőkönyvek – az Aarhusi Egyezmény alapján környezeti információnak minősülnek, s mint a Kvt. alapján közérdekű adatnak a nyilvánosságát biztosítani kell. Azaz, mindenkinek joga van, hogy azt megismerje, és nem lehet arra hivatkozva az iratbetekintést megtagadni, hogy az személyes adatot tartalmaz. *Az eljáró hatóságok téves jogértelmezése és az ebből eredően hozott határozatok a jogállamiság elvével összefüggő jogbiztonság sérelmén túl, az egészséges környezethez való jogot érintő visszásságot is okoztak.*

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri

- a *dunabarszti jegyzőt*, hogy a jövőben lefolytatandó településrendezési eljárásokban érvényesítse a jelentésben megfogalmazott szempontokat. Az újból indult építési engedélyezési eljárások során kellő körültekintés mellett állapítsa meg az ügyféli kört, biztosítsa az iratbetekintési jogot. Egy általa értékesített ingatlanon lefolytatandó engedélyezési eljárásokban jelentse be elfogultságát és kérje más szerv kijelölését a Ket. kizárásra vonatkozó szabályai alapján.
- a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának vezetőjét, hogy a panaszok beérkezését követően – ésszerű időn belül – folytassa le a hatósági ellenőrzést, tegyen eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rendelkezései szerint tájékoztassa a panaszost a tett intézkedéseiről.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.