

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-2100/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a szomszédjában működő óvoda által felszerelt gázmotoros hőszivattyú zajhatásait érintően fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A beadványban kifogásolta, hogy az óvoda átépítését követően, annak fűtőberendezését az óvodának az ingatlanával közös kerítéséhez telepítették, így a gép által kibocsátott zajhatás jelentős az ingatlanán. A beadványban foglaltak szerint a panaszos korábban többször egyeztetett az önkormányzattal, aminek következtében a képviselő-testület egyetértésével kijelöltek és lebetonoztak egy helyet a fűtőberendezés részére, ugyanakkor a berendezést nem oda telepítették. Sérelmezte, hogy az óvoda használatbavételi engedélyének közlését követően fellebbezést nyújtott be, ugyanakkor ennek elbírálásáról a Hivatalhoz fordulásáig nem értesült. A panaszos véleménye szerint a berendezés zaja olyan, mintha egy nagyobb autót járatnának folyamatosan, valamint kellemetlen műanyag szagot is áraszt. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 193/2009. Kr.)¹

A megállapított tényállás

A panasz vizsgálata során megkerestük a Budajenői Közös Önkormányzati Hivatal Töki Kirendeltségét (a továbbiakban: Kirendeltség), valamint a Pest Megyei Kormányhivatalt.

1. A Kirendeltség tájékoztatása alapján Tök Község Önkormányzata felkért egy zajszakértőt, hogy a Napsugár Óvoda udvarára telepített gázmotoros hőszivattyú zajhatásait megvizsgálja. A szakértő a mérést elvégezte,² az arról készült jegyzőkönyv szerint a nappali időszakra vonatkozó mérési eredmény a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletben meghatározott határértéknek megfelel. A Kirendeltség tájékoztatása alapján a berendezés éjszakai időszakban nem üzemel. Tekintettel arra, hogy a fűtési berendezés zajhatása a vonatkozó határértékeknek megfelel, az önkormányzat nem tervezi annak áttelepítését.

¹ Hatálytalan 2013. január 1-jétől

² A szakértő a zajmérést 2015. március 18-án folytatta le.

2. A Kormányhivatalt a panaszos fellebbezéséről, valamint a lefolytatott másodfokú eljárásról való álláspontjának kifejtésére kértük. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint az elsőfokú építésügyi hatóság használatbavételi engedélyt adott³ a Napsugár Óvoda bővítését érintően. Az eljárásban szakhatóságként részt vett a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, amely állásfoglalásában kikötés nélkül hozzájárult⁴ a használatbavételhez.

A döntés ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be, a fellebbezés indokaként az óvoda területén elhelyezett gázmotoros hőszivattyú szag- és zajhatását kifogásolta.

A másodfokú eljárásban szakhatóságként részt vett az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTVF) is. Az OKTVF az építetőt 2011. november 22-én kelt hiánypótlási felhívásában⁵ 30 napos határidővel zajterhelési szakvélemény benyújtására kötelezte, majd 2012. szeptember 28-án arról tájékoztatta⁶ a Kormányhivatalt, hogy az építető a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget.

A Kormányhivatal tájékoztatása alapján: *„Építetővel másodfokú hatóságunk folyamatos kapcsolatban állt, és a tényállás tisztázása céljából szorgalmaztuk a zajkibocsátásról a szakvélemény elkészíttetését, melyet Építető az OKTV részére 2015. 04. 07-én eljuttatott.”*

A panaszos beadványa alapján Hivatalunk 2015. március 18-án kelt levelében kereste meg először a Kormányhivatalt a másodfokú eljárásról (30 napos határidővel történő) tájékoztatását kérve. Ezt követően 2015. július 13-án kelt levelével a Hivatal ismételt megkereste a Kormányhivatalt a kért tájékoztatás megküldése érdekében.

A Kormányhivatal időközben 2015. május 29-én meghozta döntését: másodfokú határozatában⁷ az elsőfokú határozat rendelkező részét részben megváltoztatva a döntést egyebekben változatlanul hagyta. Határozatának indokolása szerint: *„A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség megkeresése az elsőfokú építésügyi hatóság részéről indokolatlan volt. A 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 5. számú melléklete tételesen felsorolja azokat az eseteket, amelyek alapján indokolt a szakhatóság megkeresése az építésügyi hatósági eljárásban. Esetünkben ezek a feltételek nem állnak fenn. (...) A korábban leírt indokok miatt sem az elsőfokú, sem a másodfokú környezetvédelmi szakhatóság megkeresése nem indokolt a használatbavételi engedélyezési és annak fellebbezési eljárásában, ezért az indokolatlanul megkeresett Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek az eljárásban született állásfoglalását mellőztem.”⁸*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási 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 előzők alapján az építésügyi és a környezetvédelmi hatóság a biztos által vizsgálható közigazgatási hatóságok. Vizsgálatunk a panaszban foglaltakat érintően csak a hatósági eljárásokra vonatkozhat, a panaszos és az önkormányzat közötti konzultációs folyamatra, illetőleg megállapodásra nem terjed ki. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése alapján ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Erre tekintettel eljárásunk a használatbavételi engedélyezési eljárás vizsgálatára irányul.

³ Budakeszi Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Építésügyi Hatósága 19-14/2011. számú határozata

⁴ A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség KTVF:4416-2/2011. sz. állásfoglalása

⁵ Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/3530-11/2011. számú végzése

⁶ Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/3530-12/2011. számú levele

⁷ A Pest Megyei Kormányhivatal PED/EH/193-2/2015. ügyiratszámú határozata

⁸ A Pest Megyei Kormányhivatal PED/EH/193-2/2015. ügyiratszámú határozatának 3., illetve 7. oldala

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 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 alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, 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, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.⁹

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”¹⁰

2. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.* Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.¹¹ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹² Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹³

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹⁴

⁹ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

¹⁰ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

¹¹ 315/E/2003. AB határozat

¹² 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

¹³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

A környezethez való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek között azt is, hogy az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A másodfokú használatbavételi eljárás határidejéről és az illeték visszatérítéséről

A beadványban foglaltak alapján a panaszos az elsőfokú használatbavételi engedéllyel szemben 2011. április 19-én nyújtott be fellebbezést, a másodfokra való felterjesztésről szóló határozatról pedig 2011. április 26-án kapott értesítést. Ezt követően a másodfokú döntést a Kormányhivatal 2015. május 29-én hozta meg.

A Ket. másodfokú eljárás megindításakor hatályos állapota szerint az eljáró hatóságnak döntését harminc napon belül kell meghozni,¹⁵ az ügyintézési határidőbe ugyanakkor nem számít be többek között a szakhatóság eljárásának időtartama.¹⁶ Jelen eljárásban az eljárási határidőt a másodfokú hatóság a döntéséhez szükséges négy évvel többszörösen túllépte, ezzel *a tisztességes hatósági eljárás*hoz való joggal összefüggő *visszártságot okozott*.

A Kormányhivatal másodfokú határozatának rendelkező részében intézkedett a fellebbező által lerótt eljárási illeték visszatérítése iránt.

¹⁵ A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

¹⁶ A Ket. 33. § (3) bekezdés a)-k) pontjai alapján az ügyintézési határidőbe nem számít be: a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama; a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a 36. § (2) bekezdése alapján adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő; a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő; a szakhatóság eljárásának időtartama; az eljárás felfüggesztésének időtartama; a 70. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás időtartama; a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama; a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő; a szakértői vélemény elkészítésének időtartama; a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

A Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint *ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.* Tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal eljárásának ideje az ügyintézési határidő kétszeresét is meghaladta, a Ket. 33/A. §-a alapján a fellebbezőnek az eljárási illeték kétszerese jár vissza. A megfelelő mértékű (kétszeres) illeték visszafizetésének elmulasztásával a Kormányhivatal *mind a tisztességes hatósági eljárásból való joggal, mind a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

III.2. A szakhatóság bevonásáról

Az elsőfokú építésügyi hatóság a használatbavételi eljárásba szakhatóságként a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, míg a Kormányhivatal a másodfokú eljárásába az OKTVF-et bevonta. A bevonást az eljáró hatóságok a 193/2009. Kr. 6. § (2) bekezdésére, valamint annak 5. számú mellékletére alapozták. A zajvédelmi szakhatósági hatáskört a 193/2009. Kr. 5. számú mellékletének 8.7. pontja tartalmazza: *Ha az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység nem környezeti hatásvizsgálat, vagy nem egységes környezethasználati engedély köteles, és az építmény a kistérségi székhely település jegyzőjének hatáskörébe nem tartozó zaj- vagy rezgés kibocsátással üzemel.* A fenti jogszabályi rendelkezés alapján a szakhatóság bevonása tekintetében az vizsgálendő, hogy a használatbavételi engedélyben foglalt tevékenység zajszerpontból a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozott-e. A Zr. 4. § (1) bekezdése¹⁷ alapján – többek között – az 1. számú mellékletben¹⁸ felsorolt tevékenységek tartoznak jegyzői hatáskörbe. Az 1. számú mellékletben felsorolt tevékenységeket a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló 2006. december 20-i 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi Rendelete (közismert nevén TEÁOR lista) alapján határozták meg, amely 41 számon tartalmazza az épületek építését, valamint 43 számon a speciális szaképítést. A speciális szaképítés csoportján belül 4322 kód alatt található a víz-, gáz-, fűtés-, légkondicionáló-szerelés, amely szakágazatba tartozik a csővezeték, a fűtő- és a légkondicionáló rendszer felszerelése, beleértve a bővítési, átalakítási, karbantartási és javítási munkákat is. Tárgyköre szerint pedig beletartozik egyebek mellett az épületen és egyéb építményen a fűtőrendszer (elektromos, gáz és olaj) szerelése.¹⁹

Fentiekre tekintettel a gázmotoros hőszivattyú létesítése zajszerpontból jegyzői hatáskörbe tartozik, ezért helytálló a Kormányhivatal álláspontja a környezetvédelmi felügyelőség szakhatóságként történő bevonásának szükségtelenségéről.

III.3. A másodfokú eljárásról

A másodfokú hatóság határozatának indokolása szerint *„a fellebbező által vitatott gázmotoros hőszivattyú elhelyezése az ingatlanon nem építési engedély köteles tevékenység, ezért azzal kapcsolatban az eljáró építésügyi hatóságnak intézkedési lehetősége nincs*”. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a fellebbezés kizárólag olyan tárgykörre vonatkozott, amelyre az eljáró hatóság hatásköre nem terjedt ki.

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint *a hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.* A (2) bekezdés alapján pedig *hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságához.*

¹⁷ A Zr. 4. § (1) bekezdésének a) pontja szerint zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört – a (3)-(4) bekezdésekben foglalt kivételekkel – a kistérségekről szóló külön jogszabályban meghatározott kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja az alábbi esetekben: az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek.

¹⁸ A kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó zaj- és rezgésvédelmi ügyek.

¹⁹ <http://www.teorszamok.hu/4322/> (2016.04.07.)

Eszerint tehát a hatóságnak hatásköre hiánya esetén azt is vizsgálnia kell, hogy a hozzá érkező kérelem áttételének helye van-e.²⁰

A Ket. 37. § (1) bekezdése alapján *a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.*

A Ket. fenti rendelkezéseinek figyelembevételével véleményünk szerint amennyiben a Kormányhivatal a fellebbezés vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró hatóságnak nincs hatásköre a fellebbezésben sérelmezett gázmotoros hőszivattyút érintően, ugyanakkor észlelte, hogy a panaszos fellebbezési kérelme az épülethez újonnan beüzemelt gázmotoros hőszivattyú zaj- és szaghatásait sérelmezi, a hatáskörrel rendelkező hatósághoz történő áttétel mellett kellett volna döntenie.

Tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal a határozatban a fellebbezésben sérelmezett gázmotoros hőszivattyú tekintetében csak „intézkedési lehetőségének hiányát” állapította meg, ugyanakkor ennek ismeretében az eljárást lefolytatta, *mind a tisztességes hatósági eljárásról való joggal, mind a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszafüggetlenséget okozott.*

III.4. A gázmotoros hőszivattyú zajvédelmi vizsgálatáról

A Zr. 2. § i) pontja szerint *üzemi zaj- vagy rezgésforrás: az e), f) és h) pontokban felsorolt tevékenységek kivételével²¹ a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli - közlekedési célú tevékenységnek nem minősülő - járműhasználat, járműmozgás, rakodás.* Megállapítható tehát, hogy a gázmotoros hőszivattyú üzemi zajforrásnak minősül.

A Zr. 10. § (1) bekezdése szerint *környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.*

A Zr. fenti rendelkezései szerint tehát az üzemeltető a zajforrás üzembe helyezése előtt köteles a zajvédelmi hatóságtól a zajkibocsátási határértéket megkérni.

A hőszivattyú üzemeltetését megelőzően beszerzendő zajkibocsátási határértéket megállapító határozat szempontjából kiemelendő, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeknek a kormányhivatalokba történő integrálásával a – zajkibocsátási határérték tekintetében – másodfokú környezetvédelmi hatóság és az építésügyi hatóságként eljáró hatóság egy szervezet részei: ugyanannak a kormányhivatalnak szervezeti egységei.

A Kormányhivatal a fellebbezés alapján hivatalból tudomást szerzett a hőszivattyúval kapcsolatos zajpanaszról. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 16. § (1) bekezdése alapján *a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását.*

Ezzel összefüggésben és összhangban tájékoztat a Kormányhivatal honlapja²² a szervezet feladatairól: *„Államigazgatási hatósági jogkörrel gyakorol, melynek keretében a különböző ügyekben (pl.: építésügy, gyámügy, adóügyek) első vagy másodfokon jár el. Ellátja a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, valamint a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács és a regionális fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét is. Ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve az ilyen feladatokat ellátó szerveket.”*

²⁰ Amennyiben nincs helye az áttételnek, úgy a Ket. 30. § b) pontja szerint a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve, ha a hatóság eljárását már megindította, a Ket. 31. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről kell rendelkeznie.

²¹ A Zr. 2. § e) pontja alapján építési zaj- vagy rezgésforrás: olyan építőipari tevékenység, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz; f) pontja alapján közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; h) pontja alapján pedig szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

²² <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/szervezet> (2016.04.20.)

A Ket. 115. § (1) bekezdés a) pontja szerint *a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására.*

A fentiek alapján véleményünk szerint a Kormányhivatalnak nemcsak a jelentés III. 3. pontjában foglaltakból következően, hanem a Ket. felügyeleti jogköréből fakadóan is meg kellett volna vizsgálnia, hogy a fellebbezésben foglalt hőszivattyúra vonatkozó zajkibocsátási határértékkel az Óvoda rendelkezik-e.

A zajméréssel, és annak eredményével kapcsolatosan szeretnénk felhívni a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság KGD2004. 27. számú, ítéletében foglaltakra. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásában meghozott ítéletében kifejtette, hogy *a felpereseket tulajdonjoguk alapján megillető zavartalan birtoklás joga nem csak lakóépületük, de ingatlanuk beépítetlen része tekintetében is kétségtelül megilleti. A felpereseket a Ptk. 98. §-a alapján megillető birtokvédelem, illetve a beavatkozó ingatlanhasználó kereteit meghatározó Ptk. 100. §-a a közigazgatási szakértelmet igénylő, ezért közigazgatási hatáskörbe utalt zajvédelmi szempont vonatkozásában is érvényesül. A fenti elvekkel összhangban értelmezve a vonatkozó szabványok előírásait az az épületek védendő homlokzata előtt kijelölt mérési ponton túlmenően a felperesek kertjében, mint épületek közötti emberi tartózkodásra, pihenésre szolgáló területen -, annak belsejében, illetve határán is lehetővé teszi mérési pont felállítását (erre utal az a jogszabály-szerkesztési megoldás, hogy a hivatkozott szabványok az egyes pontokat egyenrangú francia bekezdésbe rendezték).*

Ennek magyarázataként megjegyezte, hogy *az imissziós zajjellemzők vizsgálata lakó-, üdülő- és középületek környezetében és helyiségeiben fellépő mértékadó A - hangnyomásszintek meghatározása címet viselő MSZ 18150/1-83 szabvány 3.2.1 pontja az épületek környezetében és épületek közötti területeken végzett mérések címszó alatt azt írja elő, hogy szabad területen végzett mérés esetén a megítélési pont a terepszint felett, illetőleg az egyes emeletek padlószintjei felett 1,5 méter magasságban, és*

– az épület zajtól védendő homlokzata előtt 2 méter távolságban,

– beépítetlen területen a tervezett beépítési vonal előtt 2 méter távolságban,

– épületek közötti emberi tartózkodásra, pihenésre, üdülésre szolgáló területeken a terület belsejében és határán elhelyezett mérési pontok közül a legnagyobb mértékadó A - hangnyomás-szintet adó mérési pont.

A vonatkozó szabványok idézett előírásaiból nem vonható le olyan következtetés, hogy nincs mód a felperesi ingatlan kertjében mérési pont kijelölésére.

Az ítéletben megjelenő szempontok kifejezett relevanciával bírhatnak a jelen ügy megítélésében is, ahol a zajforrás a panaszos lakóépületétől távol, ugyanakkor ingatlanának határához közel esik. Végezetül – bár nem tartozik a hatósági eljárások, és így a vizsgálatunk körébe – szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a beadványban foglaltak alapján az önkormányzat és a panaszosok egyeztetéseinek megfelelően az óvoda területén lebetonoztak egy – a gázmotoros hőszivattyúk áthelyezését biztosító – területet, amelyre azonban a fűtőberendezéseket mégsem telepítették át.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Tök Község Önkormányzatának jegyzője vizsgálja meg, hogy a Napsugár Óvoda rendelkezik-e a gázmotoros hőszivattyúk tekintetében zajkibocsátási határértékkel, amennyiben nem, tegye meg a szükséges, hatáskörébe tartozó intézkedéseket (a Ket. ügyféli jogokra vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételével).
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal a jövőben a jogszabályi előírásoknak maradéktalanul tegyen eleget, a jelentésben rögzített figyelembevételével lássa el feladatait, valamint gondoskodjon az eljárási illeték jogszabályokban meghatározott mértékű visszatérítéséről.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.