

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-203/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a szomszédságában található építő- és szaniter áru üzlet, illetve TŰZÉP működése során keletkező porkibocsátás és zajterhelés elviselhetetlen a számára, illetve zavarja pihenését. A panaszos szerint az eljáró hatóságok sérelmeit nem orvosolták és ügyféli jogosultságának hiányát is megállapították.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályát (a továbbiakban: Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya), valamint Rózsaszentmárton Önkormányzatának jegyzőjét (a továbbiakban: rózsaszentmártoni jegyző).

Érintett alapvető jogok

- *Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *Tisztes séges eljárás hoz 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)
- *Jogorvoslat hoz 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)
- *Petíciós jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)
- *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)
- *Vállalkozás szabadsága:* Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenki joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (XI. 11.) Korm. rendelet (Zr.)

- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet
- Rózsaszentmárton helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 24/2004. (IX. 16.) önkormányzati rendelet (Hész)

Megállapított tényállás

A Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, valamint a rózsaszentmártoni jegyző által rendelkezésemre bocsátott iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

A tárgy szerinti telephely belterületen, falusias lakóterület övezeti besorolású ingatlanon, családi lakóházak között helyezkedik el, ahol a legközelebbi védendő épület 15 méterre található. A telepen tüzelőanyag és építőanyag kereskedelmével foglalkoznak, kamionos sóderszállítmány körülbelül hetente egyszer érkezik. Egyéb árut kisebb teherautókkal szállítanak hetente két alkalommal, változó időpontban. Az elszállítást leginkább vevők végzik, 3,5 tonnás kisteherautókkal. A telepen zaj a szállításból, rakodásból, az áru gépi mozgatásából adódóan keletkezik. A lakóházak felé 1,5 méteres drótkerítés határolja a telephelyet. A panaszos szerint a zavaró működés akkor kezdődött, amikor a tulajdonos a szomszéd telket is megvásárolta és arra széntárolót építtetett, s ezzel jelentősen megnövekedett a zaj és a por mennyisége.

A rózsaszentmártoni jegyző, tekintettel arra, hogy a kiskereskedelmi üzlet tulajdonosa tevékenységi körének bővítését kérte, és a korábbi működési engedély nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek, 2013. július 24-én bevonva a korábbi 57/2001. nyilvántartási számút, és 13. Festék, lakk, 21. Háztartási tisztítószerek, vegyi áru, 37. Mezőgazdasági, méhészeti és borászati cikk, növényvédő szer, termélnövelő anyag, a tevékenységhez szükséges eszköz, kisgép (pinceszerszámoló, felszerelés, vetőmag, tápszer, kötöző fonál, zsineg stb.) termékek kiskereskedelmi forgalmazására új működési engedélyt adott ki. A bejelentés-köteles tevékenységeket (14. vasárú, barkács és építési anyag, 15. Szaniteráru, 23. Háztartási tüzelőanyag, 24. Palackos gáz, 26. Sportszer, sporteszköz, 29. Tapéta, padlóburkoló, szőnyeg, függöny, 59. Egyéb: egyéb építőanyag kiskereskedelmi forgalmazása) a jegyző szintén ekkor vette nyilvántartásba.

A panaszos 2014. augusztus 6-án bejelentést tett az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségen (a továbbiakban: Felügyelőség), hogy a telephelyen rendszeresen szállítanak nagy mennyiségű anyagot, amely zaj- és levegőszennyezéssel jár. A Felügyelőség a panasz nyomán 2014. augusztus 14-én végzett hatósági ellenőrzést, melynek keretében megállapította, hogy a vállalkozó a telepen található három eltérő frakciójú kavics-sóder-homok halom, mint jelentős kibocsátással járó diffúz légszennyező forrás tekintetében nem rendelkezik levegővédelmi üzemeltetési engedéllyel. Erre figyelemmel a hatóság a helyszínen felszólította a telep üzemeltetőjét, hogy az engedélykérelmet nyújtsa be. A Felügyelőség 2014. november 17-én kelt határozatával, mivel a zajvédelmi hatáskört a telep fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője gyakorolja, a panaszt ebben a vonatkozásban további ügyintézés céljából áttette a rózsaszentmártoni jegyzőhöz. Tekintettel arra, hogy az egyéni vállalkozó a diffúz légszennyező forrás működési engedélye iránti kérelmet nem nyújtott be, a Felügyelőség 2014. november 24-én kelt határozatával kötelezte annak teljesítésére. Jóllehet az üzemeltető a kérelmet 2014. december 15-án benyújtotta, az nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek, s így a Felügyelőség jogutódja a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya a következő napon hiánypótlási felhívást bocsátott ki. A diffúz légszennyező forrás engedély nélküli üzemeltetésére tekintettel a hatóság 2015. január 26-án kelt határozatával „figyelmeztetésben részesítette” az üzemeltetőt, valamint 750.000 Ft levegővédelmi bírság megfizetésére kötelezte.

A jegyző 2015. március 9-én kereskedelmi hatósági jogkörében hatósági ellenőrzést végzett. Ennek során megállapította, hogy az engedélyezett termékek megfelelnek a valóságnak, három gépet használnak a területen: egy UN 53 típusú homlokrakodót, egy targoncát és egy lassú járművet. Az árak feltüntetése hiányos, a meszet letakarva, a 10 m³ sódert és homokot ugyanakkor a kerítés mellett fedetlenül kupacolva tárolják. Az üzlet egyedi zajkibocsátási határértékkel nem rendelkezik, vezetékes víz és csatorna az üzletben nincs. A jegyző a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet megküldte a Heves Megyei Kormányhivatal Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztálya Fogyasztóvédelmi Osztályának, Foglalkoztatási Főosztálya Munkavédelmi és Munkaügyi Ellenőrzési Osztályának, Hatvani Járási Hivatala Hatósági Osztályának, Gyöngyösi Járási Hivatala Élelmiszer-biztonsági és Állategészségügyi Osztályának, a Hatvani Rendőrkapitányságnak, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Heves Megyei Adóigazgatóságának, a Heves Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Gyöngyösi Katasztrófavédelmi Kirendeltségének és véleményt kért arról, hogy a kiskereskedelmi egység az adott hatóság hatásköre szempontjából szabályszerű működik-e.

A jegyző által megküldött jegyzőkönyv alapján a Heves Megyei Kormányhivatal Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályának Fogyasztói Osztálya és a Foglalkoztatási Főosztály Munkavédelmi és Munkaügyi Ellenőrzési Osztálya hivatalból eljárást indított. A fogyasztóvédelmi hatóság 2015. április 29-én, közérdekű bejelentés alapján elvégzett hatósági ellenőrzés keretében, a termékek árának feltüntetésével és a hossz alapján értékesítésre kínált termékekkel kapcsolatban észlelt hiányosságokat. Erre tekintettel, 1509K-00064 számú határozatában megtiltotta a jogsértő magatartás további folytatását, az üzletben a vásárlók részére értékesített, kínált termékek jogszabályban előírt ártájékoztató nélkül forgalmazását, hiteles mérőeszköz hiányában a hossz mérték szerint értékesítésre kínált termékek kiszolgáltatását. A kormányhivatal munkaügyi osztálya szintén ellenőrzést végzett és az üzletben foglalkoztatott alkalmazott munkaszerződésével összefüggésben talált szabálytalanságot.

A Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya a telepen található helyhez kötött D1 sóder, D2 osztályozott homok diffúz légszennyező források üzemeltetésére vonatkozó levegőtisztaság-védelmi engedélyt 2015. április 28-án kelt határozatával adta meg. Az engedélyben szerepel, hogy a diffúz légszennyezés elkerülése érdekében a felületek kiporzását megfelelő műszaki megoldással kell megakadályozni.

A rózsaszentmártoni jegyző a 2015 márciusában lefolytatott hatósági ellenőrzésére tekintettel 2015. szeptember 4-én kelt határozataival egyrészt zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtására kötelezte az üzletet működtető egyéni vállalkozót, másrészt a helyi építési szabályzat rendelkezésére tekintettel felhívta, hogy a légmozgás révén levegőbe jutó anyagok tárolását és szállítását letakartan végezze. A jegyző szintén e napon kelt határozatával utasította el a panaszos Felügyelőséghez címzett, de hatáskör hiánya miatt áttett, több esetben megismételt, az üzlettel szemben benyújtott zajvédelmi tárgyú, zajvédő fal építésére vonatkozó kérelmét. A jegyző a határozathozatal kései idejét azzal indokolta, hogy a bejelentés kapcsán kereskedelmi hatósági jogkörében is eljár és az a vizsgálat időben elhúzódott. A szoros összefüggésekre tekintettel pedig a két ügyben a döntéshozatal egyszerre történt. A határozat indokolásában a jegyző előadta, hogy a telepen a kereskedelmi ellenőrzés ideje alatt zajt nem tapasztalt, illetve a megkeresett hatóságok tájékoztatásában sem szerepelt ez a problémakör, így a zajvédő fal létesítése nem indokolt. A jegyző egyúttal tájékoztatta a panaszost, hogy a nyitvatartási időn kívül keletkezett zaj tekintetében a rendőrségnél tehet csendháborítás miatt feljelentést, illetve bírósági úton birtokvédelmet igényelhet. A panaszos a döntést megfellebbezte, amelynek kapcsán az eljáró Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya 2016. május 9-én kelt végzésével a határozatot megsemmisítette és új eljárás lefolytatására utasította a jegyzőt. A másodfokú környezetvédelmi hatóság arra hivatkozott, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján a zajvédelmi követelmények érvényesítése érdekében a hatóság hivatalból jár el és ebben a tárgyban kérelem elbírálására még ügyféli jogállás ellenére sincs lehetősége.

A panaszos a zajvédelmi ügyben pedig nem tekinthető¹ ügyfélnek, hiszen a hatásterületi érintettségen kívül nem mutatta be, hogy milyen joga vagy jogos érdeke fűződik az üggyhez.

A megismételt eljárásban a jegyző a panaszos kérelmét 2016. május 17-én kelt végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mert a megjelölt tárgykörben kérelme elbírálására és annak áttételére nincs lehetőség. Noha a panaszos a jegyző döntését ismételten megfellebbezte, a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya helybenhagyta az elsőfokú határozatot. A rózsaszentmártoni önkormányzathoz 2015. augusztus 11-én érkezett, a telep zajos, poros, dieselfüstös működését kifogásoló közérdekű bejelentés alapján a jegyző zajvédelmi hatósági jogkörében 2015. szeptember 17-én előzetes értesítés nélkül hatósági ellenőrzést végzett, melyen jelen voltak a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály munkatársai, illetve az eljárás alá vont egyéni vállalkozó is.

A jegyző 2015. november 10-én kelt határozatával visszavonta azt a korábbi kötelezést, miszerint a vállalkozó a sódert és a homokot letakartan tárolhatja, illetve szállíthatja. Az indokolásban a jegyző arra utalt, hogy a levegőtisztaság védelmi kérdésekben eljáró hatóság álláspontját nem vizsgálhatja, illetve levegővédelmi hatásköre sincs, és a környezetvédelmi hatóság a 2015. szeptember 17-én tartott hatósági ellenőrzés során nem kifogásolta, hogy a telepen tárolt sóder és homok nincs letakarva, valamint a diffúz légszennyező forrás működési engedélyében sem írta elő azt. A jegyző álláspontja szerint korábbi határozata jogszabálysértő.

A zajkibocsátási határértéket a jegyző 2015.11.11-én kelt határozatával a következők szerint állapította meg. A falusias lakóövezetben található védendő épületek védendő homlokzata előtt 2 méterre nappal 55, éjjel 40 dB, a vegyes területen található esetében nappal 50, éjjel 45 dB. A zajforrás esetében a hatóság vélelmezett hatásterületet jelölt ki, amely a zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

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 biztos a 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 biztos a 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 biztos a 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 teszteket.

¹ Ket. 15. (1), (3), Kvt. 90. § (2)

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem 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 alkotmánybírói 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. 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. *Hangsúlyozom 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 eljárásról vagy a jogorvoslatról való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel 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.

² 996/G/1990. AB

³ ABH 1994, 139-140.

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

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 eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet érvényes jogszabály és 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. A jogállamiság alapvető követelménye, 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.

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 eljárás*hoz 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 testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapvetést és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéldhetjük meg⁶. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmi szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslat*hoz való joggal összefüggésben hangsúlyozni kívánom, 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).

Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A *petíciós jog* klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.] Ezek együttes vizsgálata adja meg a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.

A különböző telepek engedélyezése, bejelentése kapcsán felmerül a *vállalkozás*hoz való jog is. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa.

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 testület értelmezésében a vállalkozás joga mindenki számára biztosított olyan alapjog, amely lehetővé teszi az üzleti tevékenység kifejtését. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan, a jogszabályok a vállalkozások működésével összefüggésben alanyi, tárgybeli és módbeli korlátokat állíthatnak fel. A jogalkotó, bár élhet az alapjog korlátozásának eszközével, a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelembe kell vennie a szükségességi arányossági tesztet és azt az alapvető követelményt, hogy az állam a vállalkozóvá válást nem teheti lehetetlenné, azaz az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja⁷. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az állam nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való jog gyakorlása⁸.

A *vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog* ütközésének kérdésével több határozatában⁹ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A hatóságok késedelmes eljárása

Amint azt a tényállásban bemutattam, a panaszos első alkalommal 2014. augusztus 6-án, illetve 12-én tett bejelentést a Felügyelőségén, hogy a szomszédságában található üzlet jelentős levegő- és zajterhelés mellett üzemel. A hatóság ennek nyomán augusztus 14-én megtartotta a hatósági ellenőrzést, s az ott tapasztaltakra tekintettel, több mint három hónappal később, november 24-én kötelezte az üzemeltetőt a levegővédelmi engedélykérelem benyújtására. Tekintettel arra, hogy a zajvédelmi kérdésekben hatáskörrel nem rendelkezett, a panaszt további ügyintézés céljából szintén novemberben tette át a rózsaszentmártoni jegyzőhöz. A Felügyelőség a beadványozónak panaszával kapcsolatban, illetve az elvégzett hatósági ellenőrzés eredményéről tájékoztatást nem adott.

A jegyző a Felügyelőség által áttett panasz kivizsgálása érdekében csak hónapokkal később végezte el a hatósági ellenőrzést. A 2015. március 9-én tartott ellenőrzés keretében jóllehet megállapította, hogy az üzlet zajkibocsátási határértékkel nem rendelkezik, ezt követően, több mint fél évvel 2015. szeptember 4-én kelt határozatával kötelezte az üzemeltetőt, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint a zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet nyújtsa be. Ezzel egyidejűleg utasította el a panaszos az üzlettel szemben benyújtott, zajvédő fal építésére vonatkozó beadványát. A kérelem beérkezését követően a közigazgatási eljárás 2015. szeptember 15-én indult, s a jegyző az ügyintézési határidőt túllépve, 2015. november 11-én állapította meg a határértéket.

Tapasztalatom¹⁰ szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben a hatóságok részéről jogalkalmazási bizonytalanság merül fel abban a tekintetben, hogy környezeti problémákra utaló, a telepek üzemelését kifogásoló panaszokat, bejelentéseket a hatóságok milyen eljárási rendben, mely jogszabályok alapján bírálják el. A vizsgált panaszügyekben a hatóságok többségében a Pkbt.¹¹ szerint járnak el. Kérdésként merül fel azonban, hogy alkalmazhatók-e ezekre a bejelentésekre a Ket. rendelkezései.

⁷ 54/1993. (X. 13.) AB

⁸ 13/1995. (III. 1.) AB

⁹ 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

¹⁰ AJB-863/2012, AJB-7891/2012, AJB-1333/2014, AJB-334/2016

¹¹ A Pkbt. 2014. január 1-jével helyezte hatályon kívül az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvényt, amely a Pkbt.-vel azonos tartalmú szabályokat foglalt magába.

A kérdés megítélése döntő fontosságú, hiszen a Pkbt. alapján tett (hatósági) intézkedések vagy azok mellőzése vonatkozásában – eltekintve attól, hogy közérdekű bejelentések esetén a benyújtó személy az alapvető jogok biztosához¹² fordulhat – nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.

A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A Pkbt. további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára. Ezek szerint az érintett szervnek egy sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatni, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A fentiek szerint tehát a Pkbt-t akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási (közigazgatási) vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg.

Meglátásom szerint, az olyan beadványok, amelyek a telepek, kereskedelmi egységek működését kifogásolják, illetve sérelmezik az üzemelés során jelentkező fokozott környezeti terhelést, nem eshetnek a Pkbt. hatálya alá, tekintettel arra, hogy az általuk kifogásolt körülmények jogszabálysértéseket valósíthatnak meg és azok megítélése, illetve orvoslása államigazgatási, így kereskedelmi, telepengedélyezési, környezetvédelmi hatóságok hatáskörbe tartozik. Amennyiben tehát a beérkező panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog szerint történhet, s nem a Pkbt. keretein belül.

A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli. Eszerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is, hiszen az eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja. Utalnunk kell emellett a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontjára is, amely meghatározza a szoros értelemben vett közigazgatási ügy fogalmát. Eszerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, ténytet vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint pedig a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A panaszok elbírálására alkalmas jogintézmény álláspontom szerint a Ket-ben szabályozott hatósági ellenőrzés lenne. A Ket. 88. § (1) bekezdése szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A Ket. 88/A. § (1) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés hivatalból vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indul meg. Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

¹² Pkbt. 38/A. § Az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles. A Ket. 31. § (1) bekezdése j) pontja önálló jogalapot biztosít a hatósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha az ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. § szerinti intézkedéseket tenné szükségessé. Tekintettel arra, hogy a Ket. a hatósági ellenőrzés, illetve az ennek keretében tartandó helyszíni ellenőrzés elvégzése tekintetében speciális ügyintézési határidőt nem állapít meg, az általános szabályok az irányadók. A Ket. 33. § (1) bekezdése harmadik mondata szerint, 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.

„A hatósági ellenőrzés a közigazgatási ellenőrzés egyik rész típusa, önálló közigazgatási tevékenységfajta. A Ket. szerinti hatósági ellenőrzés sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült eljárás, melyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ. Előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés olyan elkülönült, önálló hatósági tevékenységként működik, melyet nem követ felügyeleti típusú hatósági eljárás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság felhívást alkalmaz és azt az ügyfél teljesíti.

A hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hatósági ellenőrző tevékenységet. A hatósági ellenőrzés tartalma csak és kizárólag a jogszerűsége vonatkozhat. A hatósági ellenőrzés preventív jellegű, vagyis az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény nincs”¹³.

A hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében a hatóság tehát három lehetőséggel élhet. Egyrészt a kötelezettség kikényszerítése érdekében a Ket. alapján megindítja a végrehajtási eljárást, másrészt saját ágazati szabályozása által lehetővé tett új hatósági eljárást indít, melyben alkalmazza a saját ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket, harmadrészt hatósági intézkedésként felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére.

Az előzőekben szerepelt, hogy a Ket. 88/A§ (1) bekezdése szerint az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Ebből következően pedig kérelemre kizárólag önellenőrzés lehetséges. Harmadik személy – egy általa kifogásolt tevékenység tekintetében – közvetlenül tehát nem kérhet hatósági ellenőrzést, arra csak a hivatalból – a hatóság saját észlelése vagy hozzá érkező bejelentés alapján – kerülhet sor. Felmerül tehát a kérdés, hogy minek kell minősíteni azokat a bejelentéseket, amelyekben a beadványozók a közvetlen környezetükben található tevékenységek zavaró hatásait, adott esetben a jogszabályi rendelkezések érvényesülését sérelmezik. A Pkbt. fogalom-meghatározásából eredően ezek a bejelentések nem eshetnek hatálya alá, ugyanakkor a Ket. alapján nincs olyan eljárás, amelyet a bejelentő/kérelmező kezdeményezhet. Hatósági ellenőrzés harmadik személy kérelmére tehát kifejezetten nem indulhat. A Ket. kommentárja ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy „A hatósági ellenőrzés keretében érvényesül az officialitás elve, tehát a hatósági ellenőrzésre a hatóság mérlegelése szerint hivatalból kerülhet sor. Ettől függetlenül a hatósági ellenőrzés lefolytatását „bárki” kezdeményezheti, azonban a hatóság a Ket. szerint ez esetben is hivatalból indíthatja meg – mérlegelése alapján – a hatósági ellenőrzésre irányuló eljárást. Lényegtelen, hogy a hatósági ellenőrzés megindítására okot adó körülmény miként jut a hatóság tudomására. Ha a hatóság az ellenőrzés „bárki általi” kezdeményezése alapján hivatalból nem indít ellenőrzést, azt indokolnia sem kell és erről formális döntést sem kell hoznia.”

¹³ A Ket. kommentárja a hatósági ellenőrzésre vonatkozóan

A Ket. kommentár szerint tehát, amennyiben érkezik egy, adott esetben a környezetet terhelő telep tevékenységével összefüggő panasz a hatósághoz, és annak alapján az nem tartja indokoltnak a hatósági ellenőrzés lefolytatását, akkor a beadvány tekintetében nem kell döntést hozni, és az eljárási cselekmény elvégzésének hiányát sem kell indokolnia. Azaz a Ket. szerint egy informális tájékoztatással kellene lezárni az ügyet. Ebben az esetben ugyanakkor sérül a panaszos jogorvoslathoz való joga, hiszen a hatóság eljárását nem kifogásolhatja.

Emellett pedig felhívom a figyelmet arra, hogy diszkriminatív helyzet áll elő, ha a hatóság kérelemre csak önellenőrzés alapján indíthat hatósági ellenőrzést és annak keretében állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket, hiszen egy telep üzemeltetője és a szomszédok közötti jogviszonyban az egyik oldalon álló jog, a másik oldalon kötelezettségként jelenik meg.

Jelen panaszügy kiváló példa tehát arra, hogy egy adott tevékenység jellegéből adódó zavaró hatásokat kifogásoló bejelentések elintézése tekintetében olyan jogalkalmazási bizonytalanság áll fenn, amely a jogállamiság elvét képező jogbiztonság követelményének sérelméhez vezet. Fontolóra veszem tehát, hogy a kérdés alapos feltárása érdekében átfogó vizsgálatot indítsak.

Álláspontom szerint a telepek zavaró működését, az okozott környezetterhelést kifogásoló panaszok nyomán a hatóságnak meg kellene indítania a hatósági ellenőrzést és ennek keretében a Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a panasz érkezését követő 8 napon belül helyszíni ellenőrzést kellene végeznie, továbbá a helyszínen tapasztaltak alapján meg kellene tennie a Ket. 94. §-a szerinti, hatáskörébe tartozó intézkedéseket. A hatósági ellenőrzés keretében a panaszos ügyféli jogosultságát is vizsgálni kell, s annak megfelelően kell biztosítani a jogorvoslati lehetőséget. Amennyiben a hatósági ellenőrzés alapján megállapítható, hogy a jogsértések orvoslása új, hivatalból indított eljárás keretében történhet, akkor ebben az új eljárásban is vizsgálandó, hogy a panaszos ügyfélnek minősül-e.

Ahogy az előzőekben utaltam rá, jöllehet a Felügyelőség a 2014. augusztus 6-án, majd 12-én érkezett panasz alapján az arra irányadó ügyintézési határidőben elvégezte a hatósági ellenőrzést és megállapította, hogy a zaj tekintetében hatáskörrel nem rendelkezik, illetve hogy a tárgy szerinti üzlet területén engedély nélkül diffúz légszennyező forrás működik, a jogsértő állapot megszüntetése érdekében csak három hónappal később cselekedett, a panaszost pedig a megtett intézkedéseiről sem a Pkbt. sem pedig a Ket. alapján nem tájékoztatta. A Felügyelőség a hatósági ellenőrzést követően 2014. november 17-én tette át a panaszt a rózsaszentmártoni jegyzőhöz, illetve november 24-én kelt határozatával hívta fel a diffúz légszennyező forrás üzemeltetőjét, hogy annak üzemeltetési engedélykérelmét nyújtsa be.

Megjegyzem, hogy a Felügyelőség a hatósági ellenőrzés keretében bár szóban felhívta az üzemeltetőt, s az vállalta a kérelem benyújtását, utóbb a felszólítás mégis eredménytelennek bizonyult. Jól mutatja tehát az eset, hogy önmagában a szóbeli felhívás, illetve annak jegyzőkönyvben történő rögzítése és az önkéntes vállalás nem alkalmas a jogsértő állapot megszüntetésére, hiszen az nem kényszeríthető ki. A hatóságnak a korábbiakban már részletezett eljárási kötelezettsége alapján, hivatalból kell a kötelezés kibocsátása iránt eljárnia. A Ket. 71. § (1) bekezdése alapján a hatóság – bizonyos kivételtől¹⁴ eltekintve – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. A 73. § (2) bekezdése szerint a döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, illetve jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

Nyomatékosan felhívom a figyelmet, hogy a környezethasználó önkéntes vállalása – bár üdvözlendő és példaértékű – nem mentesíti a hatóságot a határozathozatali kötelezettség alól, hiszen a helyszíni ellenőrzésen készített jegyzőkönyv az üzemeltető által vállalt kötelezettségeket nem kikényszeríthető formában tartalmazza, s így az utóbb nem foganatosítható.

¹⁴ Ket. 71. § (5) és (6) bekezdés

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a Felügyelőség és a rózsaszéntártoni jegyző nem tettek eleget a Ket-ben szereplő eljárási és döntéshozatali kötelezettségüknek, eljárásaikat jelentős késedelemmel folytatták le, mulasztásuk pedig a jogállamiság sérelmén túl, visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslatához, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

2. A panaszos ügyféli jogállásával összefüggésben

A jegyző a panaszos beadványát 2015. szeptember 4-én kelt határozatával utasította el. Egyebek mellett ekkor utalt arra, hogy a kereskedelmi hatósági jogkörében tett eljárási cselekmények, illetve hozott határozatok tekintetében a panaszos nem ügyfél. Egy korábbi, 313-22/2015.¹⁵ számú iratában pedig azt is megállapította, hogy a panaszos a zajvédelmi ügyben sem ügyfél. A panaszos fellebbezése nyomán eljáró Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya másodfokú határozatában kiemelte, hogy „Az Elsőfokú hatóság a 313-22/2015. számú iratában helyesen hivatkozott arra, hogy a panaszos az egyéni vállalkozó zajvédelmi ügyében nem ügyfél. A 313-25/2015. számú irat 3. bekezdésében a fentiekkel kapcsolatban előadott indoklás azonban nem helytálló a következők miatt.”

A Kormányhivatal szerint, „a Ket. 15. § (1) bekezdése kimondja, hogy ügyfél az a természetes személy, 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) bekezdése értelmében 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 környezet vélemények általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 90. § (2) bekezdése kimondja, hogy környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás esetén a környezetveszélyeztetés vagy a környezetkárosítás hatásterületén lévő ingatlan tulajdonosa, jogszerű használója és az akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásban bejegyezték, ügyfélnek minősül. Fentiek szerint tehát csak abban az esetben állapítható meg a Ket. 15. § (3) bekezdés 2. mondata szerinti, „automatikus” ügyféli jogállás, ha környezetveszélyeztető vagy környezetkárosító tevékenységről van szó, melynek tényét hatósági döntés jogerősen megállapította. Tárgyi ügyben ilyen döntésről a másodfokú hatóságnak nincs tudomása, illetve a rendelkezésre bocsátott iratokban nem került bemutatásra olyan, a hatásterületi érintettségen túli, a Ket. § (1) bekezdése szerinti jog vagy jogos érdek, mely (...) ügyféli jogállását megalapozná.”

Az alábbiak szerint nem értek egyet a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya érvelésével. Álláspontom szerint a Kvt. 90. § (2) bekezdése nem a Ket. 15. § (3) bekezdése második, hanem az első mondatából következik, úgy, hogy a Kvt. törvényként megállapította azon személyek körét, akik a jog vagy jogos érdek vizsgálata nélkül, bizonyos ügyfajtákban, úgy, mint környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás ügyfélnek minősülnek, mert az adott hatásterületen ingatlannal rendelkeznek, illetve annak jogszerű használói.

A Ket. 15. § (3) bekezdés második mondata ezzel ellentétben úgy fogalmaz, hogy jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa (és az, akinek jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték) tekinthető ügyfélnek. Ebben az esetben tehát egyetlen jogszabály rendelkezik a hatásterületről és az ügyféli jogosultság megállapításáról. A Kvt.-vel kapcsolatban megállapítható, hogy az a hatásterület kijelölésére vonatkozóan speciális szabályokat nem ír elő, s így nem felel meg a Ket. 15. § (3) bekezdése második mondata szerinti feltételnek.

¹⁵ Tekintettel arra, hogy ezen iratot az önkormányzat részünkre nem küldte meg, így az abban foglaltakról a Kormányhivatal BO/16/7636-2/2016. számú határozatából szereztünk tudomást.

A Zr. meghatározza a hatásterület kijelölésére vonatkozó különös szabályokat, ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy az ott található ingatlanok tulajdonosai, jogszerű használói stb. ügyfelek lennének. A zaj- és rezgésterhelés kapcsán álláspontom szerint a jelenleg hatályos jogszabályok szerint egyedül a Ket. 15. § (1) bekezdésben megfogalmazott jog vagy jogos érdek bemutatása lehet az ügyféli jogállás alapja. Egy zajos, illetve bűzös telep közvetlen szomszédságában élő személyek esetében pedig álláspontom szerint a közvetlen érintettség vélelmezhető, hiszen egyértelmű, hogy az adott tevékenység – épp a zavaró hatásából eredően – a szomszédok jogát vagy jogos érdekét érinti¹⁶.

A Ket. alapelvei¹⁷ alapján a 15. §-ában foglalt feltételek – köztük a jogos érdek – fennállását az eljáró hatóság *bivatalból*, az egyedi ügy körülményeire figyelemmel *köteles* vizsgálni, akár kérelemre, akár hivatalból indult vagy folytatott eljárásról van szó. A jogos érdek közvetlen érdekeltséget jelent, mely a bírói gyakorlat szerint akkor áll fenn, ha az illetőnek közvetlen és nyilvánvaló érdeke fűződik ahhoz, hogy akár saját magára, akár másra vonatkozó jogot, illetve kötelezettséget a hatóság megállapít-e, ha igen, akkor milyen tartalommal.

Felhívom tehát a figyelmet arra, hogy mind a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, mind pedig a rózsaszentmártoni jegyző téves jogértelmezés alapján nem állapította meg a panaszos ügyféli jogállását, és ez az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

3. A sóder, illetve a homok takarásával kapcsolatban

A tényállásban szerepelt, hogy a rózsaszentmártoni jegyző 2015. szeptember 4-én kelt határozatával a telep üzemeltetőjével szemben kötelezést bocsátott ki, miszerint az üzlet területét képező teljes ingatlanon minden olyan anyagot, amely légmozgás révén levegőbe kerülhet, csak takartan (megfelelően lefedve, elzárva) lehet tárolni, szállítani. A jegyző a határozat jogalapjaként a Hész 21. § (4) bekezdés első mondatát jelölte meg. Tekintettel azonban arra, hogy az üzemeltető egyéni vállalkozó 2015. szeptember 22-én tájékoztatta a jegyzőt arról, hogy a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya az általa lefolytatott levegővédelmi tárgyú hatósági ellenőrzés keretében a sóder és a homok fedetlen tárolását nem kifogásolta, illetve a helyszínen felvett jegyzőkönyvből törölték az ez irányú kötelezést, továbbá a 2015. április 28-án kelt levegővédelmi engedélyben sem szerepel ilyen irányú előírás, a rózsaszentmártoni jegyző visszavonta a korábban, a Hész alapján hozott határozatát.

A rendelkezésünkre álló levegőtisztaság-védelmi engedély alapján azonban megállapítható, hogy az előzőekkel ellentétben az a következő előírást tartalmazza: „*A diffúz légszennyezés elkerülése érdekében, megfelelő műszaki megoldással meg kell akadályozni a felületek kiporzását.*” Ebből pedig egyértelműen következik, hogy műszaki, szervezési megoldásokkal el kell érni a kiporzás megakadályozását, melynek egyik formája a takarás.

Érthetetlen tehát, hogy a jegyző az előzőekben ismertetett indokok alapján miért vonta vissza határozatát, a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya pedig miért nem jár el a határozatában előírtak kikényszerítése érdekében.

Felhívom a figyelmet a Ket. 1§ (1) bekezdésére, amely szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

Mivel a sóder és a homok kiporzása továbbra is fennáll és semmilyen eszközzel nem történik annak megakadályozása, a hatóságok eljárása visszásságot okoz az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

¹⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény Ötödik Könyv, Első Rész 5:5. § (1) és (2) bekezdés: (1) A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom). (2) A birtokost a birtokvédelem mindenkivel szemben megilleti, annak kivételével, akitől a birtokot tilos önhatalommal szerezte meg.

¹⁷ Például a Ket. 1., 3. és 5. §-ai

4. A helyi építési szabályzattal összefüggő megállapítások

Jelen alfejezetben a rózsaszentmártoni Hész alkotmányosságának megítélése érdekében először az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét tekintem át a maga általánosságában, majd speciális jelleggel, a zaj elleni védelem területén.

Az Alaptörvény 32. § (1), (2), illetve (3) bekezdése a következőket állapítja meg. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot; határozatot hoz; önállóan igazgat; meghatározza szervezeti és működési rendjét. (...) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzatok tehát az Alaptörvényből adódóan rendeletet két esetben alkothatnak. Egyfelől rendeleti úton szabályozhatnak helyi közügyeket, másfelől pedig törvényi felhatalmazás alapján végrehajtási típusú rendeleteket hozhatnak.

Az első, a helyi közügyekre vonatkozó esetkörrel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság kezdetek óta alkalmazott, következetes gyakorlata¹⁸ szerint törvény alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat is érteni kell, amelyek a megalkotásuk időpontjában az adott tárgykört szabályozhatták. Eszerint az alkotmányosan kibocsátott jogszabály nemcsak törvény, hanem más országos szintű norma is lehet. Következésképpen nemcsak törvény által szabályozott társadalmi viszonyok, hanem más országos szintű jogszabály által országosan szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére sem alkotható önkormányzati rendelet. Az Alkotmánybíróság többek között¹⁹ 17/1998. (V. 13.) AB határozatában a fentiek mellett ugyanakkor azt is megállapította, hogy „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított alkotmányos jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra”. A korábban hatályos Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése a helyi önkormányzatok alapjogai közé sorolta, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Jelenleg ezt az önkormányzati alapjogot az Alaptörvény már idézett 32. § (2) bekezdése fogalmazza meg. Az önkormányzat kiegészítő szabályt tehát alkothat, amely ugyanakkor más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A második, a végrehajtási típusú rendeletalkotásra vonatkozóan hangsúlyozandó, hogy arra felhatalmazást kizárólag törvény adhat.

A zaj-és rezgésvédelem körében az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló törvényi felhatalmazó rendelkezések a következők. A Kvt. 46. § (1) c) pontja szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A 48. § (4) bekezdése d), e) és f) pontjai alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik egyebek mellett területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. További törvényi felhatalmazás a Kvt. 48. § (1) bekezdése, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

¹⁸ 12/1992 (III. 25.) AB

¹⁹ 146/2011. (XII. 2.) AB határozat; 8/2006. (II. 22.) AB, 1113/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 3044.

A Kvt. 36²⁰, valamint 110. § (7) bekezdése 23. pontjában a Kormányt hatalmazta fel, hogy megalkossa a zaj- és rezgés elleni védelem szabályait. Ezt – a Jat. 5. § (4)²¹ bekezdéséből eredő – kötelezettségét a Kormány a Zr. megalkotásával teljesítette, amely azzal, hogy egyúttal széles körű hatáskört telepített a kistérségi jegyzőhöz, mint környezetvédelmi államigazgatási hatósághoz, leszűkítette a képviselő-testület rendeletalkotásra irányuló felhatalmazását, hiszen országos szintű jogszabályként országos szintű társadalmi viszonyokat rendez. Ebből következően pedig a képviselő-testület csak olyan helyi társadalmi zajvédelmi viszonyokkal kapcsolatban állapíthat meg rendelkezéseket, amelyeket a Zr. nem vont szabályozási körébe, illetve a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. A Zr. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A (2) bekezdés szerint a Zr. hatálya nem terjed ki a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre, a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre, a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre, közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre, az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint a vallási tevékenység végzésére, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekre. Az alkalmazási körből kizárt tevékenységek jellegét tekintve a helyi önkormányzatok tehát két esetben alkothatnak helyi zajvédelmi rendeleteket: egyrészt kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre, másrészt magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre. Ezen felül pedig a Kvt. közvetlen felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat területeket zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilváníthat, illetve csendes övezetet jelölhet ki.

Tekintettel arra, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem alapvetően, de nem kizárólagosan a határértékek rendszerére épül, azaz egy tevékenység engedélyezésének, szankcionálásának alapvető feltétele, hogy az adott zajforrás kibocsátása teljesíti-e vagy túllépi-e a határértéket, mindenképpen utalnom kell arra, hogy a Kvt. 110. § (15) bekezdése szerint a környezetvédelemért felelős miniszter kapott felhatalmazást arra, hogy a környezeti zaj és rezgés vonatkozásában a szennyezettségi határértéket – az egészségügyért felelős miniszter egyetértésével kiadott – rendeletben határozza meg²². Hangsúlyozandó tehát, hogy ez az önkormányzati rendeletalkotással szemben támasztott formai és tartalmi követelmények mellett egy újabb korlátozó rendelkezés. Az Alkotmánybíróság 103/2008. (VII. 11.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a helyi rendeletben a képviselő testület önálló, új határértéket nem állapíthat meg, „mivel erre a Kt²³. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult”. Következésképpen nem terjedhet ki a képviselő-testület hatásköre a Kvt. 110. § (5) bekezdése, illetve az Alkotmánybíróság döntése alapján arra, hogy rendeleti szinten önálló, új határértékeket állapítson meg.

A rózsaszentmártoni Hész 7. § (12) bekezdése szerint falusias lakóterületen „csak olyan építési tevékenység engedélyezhető, amelyeknél a szakhatóságok meg tudják ítélni a következőket: üzemi tevékenységből eredő környezeti zajterhelés határértéke – lakóterületen belüli üzemi létesítmények telekhatáránál 50/40 dB nappal/éjjel – betartható. A terület közlekedésből eredő zajterhelésének határértéke lakóutca mentén 55/45 dBA, gyűjtő- és forgalmi utak mentén 60/50 dBA (közegészségügyi hatóság engedélyével 65/55 dBA) nappal/éjjel értékek.”

²⁰ 36. § A környezeti elemek védelmére, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat külön törvények, a törvényi szabályozást nem igénylő részletes szabályokat - az e törvényben foglaltak alapulvételével - a Kormány rendeletben állapítja meg.

²¹ Jat. 5. § (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

²² a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet

²³ Kvt.

Egyéb zajvédelmi előírásokat tartalmaz a 23. §, amelynek (2) bekezdése szintén határértékeket állapít meg. Eszerint „a közlekedési eredetű zaj és rezgésterhelés ellen védendő laza beépítésű lakóterületek és vegyes területek megengedett zajterhelési határértékei a vonatkozó jogszabály szerint átmenő forgalom nélküli kiszolgáló út mentén 55/45 dB nappal/éjjel értékek, bekötő út mellett 60/55 dB nappal/éjjel értékek.”

A Kvt., valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján megállapítható, hogy a rózsaszentmártoni önkormányzat túlterjeszkedett az Alaptörvényben és a Kvt-ben megállapított jogalkotói hatáskörén, és rendelete a jogállamiság elvével összefüggő visszátétet eredményez.

Megjegyzem azonban, hogy a jelenleg is hatályos Hész, azon túl, hogy környezetvédelmi előírásokat is megfogalmaz és a rendeletben az erre vonatkozó felhatalmazó rendelkezéseket nem nevesíti, tévesen hivatkozik az Étv. 6. § (3) bekezdésére. A vizsgálat idején hatályos Étv. a helyi önkormányzatokat helyi építési szabályzat és szabályozási terv megalkotására a 13. §-ával hatalmazza fel.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a

- Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a tárgy szerinti telephely területén található diffúz légszennyező forrás tekintetében gondoskodjon arról, hogy az engedély előírásának megfelelően műszaki feltételekkel akadályozzák meg a felületek kiporzását. A jövőben érkező panaszok tekintetében a jelentésben foglalt szempontok szerint járjon el, és tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.
- Rózsaszentmárton Község Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának jegyzőjét, hogy eljárási és döntéshozatali kötelezettségének eleget téve, a jelentésben szereplő megállapítások figyelembevételével folytassa le a közigazgatási eljárásokat és legyen körültekintő az ügyféli jogosultság megállapításánál.
- Rózsaszentmárton Község polgármesterét, hogy a képviselő-testület gondoskodjon a Hész határértéket megállapító, a jelentésben ismertetett rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.