

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1154/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a Kisbarca településen megnyitott tereplőtér zajhatásaival kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Beadványában sérelmezte, hogy a lőtér az ingatlan közelében üzemel, használata – zajhatása miatt – nagymértékben zavarja a pihenését. Kifogásolta továbbá, hogy a lőtér nyitvatartási idejére vonatkozó ismeretek érdekében tájékoztatásért fordult az önkormányzathoz, valamint a rendőrkapitánysághoz, a beadványaira azonban érdemi választ nem kapott. A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való jog, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a tisztességes hatósági eljárásból való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *a jogorvoslatból való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)
- *a munkához való jog* (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”)

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.)
- a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Ftv.)
- a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerkekről hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet

A megállapított tényállás

1. A beadvány alapján a panaszos 2014 novemberében hallotta először a lövések zaját, nem sokkal később gyakran egész nap, kiszámíthatatlan időszakokban és gyakorisággal üzemelt a lőtér. A panaszos 2014.11.18-án fordult Bánhorvati Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző), amelyben a lőtér nyitvatartási idejére vonatkozó tájékoztatást kért. A jegyző 2014. december 11-én kelt végzésében¹ hatáskör hiánya miatt áttette a beadványt a Kazincbarcikai Rendőrkapitánysághoz. Végzése szerint a beadványozó az „*állandó jellegű épített tereplőtér működése, üzemeltetése tárgyában (...) fogalmazott meg panaszokat.*” A Rendőrkapitányság 2014. december 23-án kelt végzésében² a panaszos kérelmét a lőtér üzemeltetőjének *fegyverügyében való adatszolgáltatási kérelemnek* minősítette, az adatkérelmet pedig – mint nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérelmet – elutasította, továbbá a végzése elleni fellebbezés lehetőségét kizárta.

¹ Bánhorvati Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 788-1/2014. iktatószámú végzése

² A Rendőrkapitányság 05040-105/36-2/2014. P. ügyszámú végzése

Az eljáró hatóság az Ftv. adatkezelésre vonatkozó szabályaira³ alapította a döntést, amely alapján véleménye szerint *a kérelmező nem jogosult az adatok megismerésére*. A panaszos ezt követően 2015. október 20-án a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz fordult, sérelmezve, hogy az önkormányzatnak írt levelére sem az önkormányzattól, sem pedig a rendőrkapitányságtól nem kapott választ, valamint kifogásolta a lőtér kialakítását is. Kérte a kormányhivalt, hogy mind a lőtér kialakítása, mind az ügykezelési mód tekintetében intézkedjen. A Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztálya 2015. november 6-án kelt válaszlevelében⁴ arról tájékoztatta a panaszost, hogy zajhatósági jogkörben az elsőfokú hatóságként eljáró jegyző felügyeleti szerve a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a továbbiakban: Környezetvédelmi Főosztály), ahová a beadványt továbbította⁵ annak érdekében, hogy *„mint felügyeleti szerv vizsgálja meg azon körülményeket, hogy a települési önkormányzat jegyzője mint környezetvédelmi hatóság megtette-e a szükséges intézkedéseket, illetve a zajvédelmi ügyben vizsgálta-e hatáskörét.”* Tájékoztatta egyebekben, hogy az önkormányzathoz írt beadványának áttétele a rendőrkapitánysághoz az Ftv. alapján jogszerű volt, a rendőrkapitányság döntésének felülvizsgálatára a kormányhivatal nem rendelkezik hatáskörrel, *„a megjelölt végzés vonatkozásában a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitánysághoz fordulhat.”* A panaszos telefonon, majd írásban is megkereste a Felügyeleti Főosztályt, amely ismételt levelében⁶ fenntartotta a korábban írtakat a rendőrkapitányság hatáskörét illetően, valamint kiemelte, hogy a jegyző zajvédelmi hatósági feladatai ellátásának vizsgálatára másodfokú szervként a Környezetvédelmi Főosztály rendelkezik hatáskörrel. A panasz alapján a nevemben a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztoshelyettes kereste meg a Rendőrkapitányságot, Nagybarca Község Önkormányzatát, valamint a Kormányhivalt.

2. A Rendőrkapitányság az Ajbt. előírásain alapuló megkereső levelet – a Ket.-re hivatkozással – áttette⁷ az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztályához. A végzés indokolása szerint *„az Ftv. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a lőfegyverek központi nyilvántartását a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (továbbiakban: Rtv.) meghatározottak szerint a rendőrség központi szerve kezeli. Az erre a feladatra kormányrendeletben kijelölt rendőrségi szerv központi nyilvántartást vezet a rendőrség által kiadott engedélyekről és az engedéllyel rendelkezőkről – az engedély érvényességi idejének lejártától számított húsz évig – a Ftv. 5. § (2) bekezdésében megjelölt adattartalommal. Az Rtv. 91/Q. § (3) bekezdése szerint, a rendőrség adatkezelő szerve a közigazgatási adatállományaiból adatot adhat át azoknak a közigazgatási, igazságszolgáltatási, nemzetbiztonsági szervezeteknek, amelyek törvény alapján jogosultak az igényelt adat kezelésére. Adatot továbbíthat továbbá – feltéve, ha az adattovábbítást más törvény nem zárja ki, valamint, ha az érintett érdekét vagy a rendőrség bűnüldözési, illetőleg közrendvédelmi tevékenységei nem veszélyezteteti – annak a jogi személynek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek vagy magánszemélynek, aki az adat felhasználásához fűződő jogát vagy jogos érdekét igazolja. A Ftv. hatálya alá tartozó engedéllyel rendelkező engedélyesek esetében az adatszolgáltatás teljesítésére az adatkezelő, azaz ORFK Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztály rendelkezik hatáskörrel.”* Az ORFK a megkeresést hatásköre hiányának megállapítása miatt áttette⁸ a Rendőrkapitánysághoz. Indokolásában az ORFK megállapította, hogy *„a megkeresésben megfogalmazott kérdések és a kért másolati iratok a 3641 Nagybarca, Bányatelep 1. szám alatt lévő lőtérré vonatkoznak, amely lőtér üzemeltetésének engedélyezése a Kazincbarcikai Rendőrkapitányság hatáskörébe tartozik. Mindezek alapján, figyelemmel a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről*

³ Az Ftv. 5. § (2) bekezdése szerint, a rendőrség által kiadott engedélyekről és az engedéllyel rendelkezőkről a kormányrendeletben kijelölt rendőri szerv, meghatározott adattartalommal nyilvántartást vezet. Az Ftv. 6. § (1) bekezdése a)-d) pontjai alapján, az 5. § (2) bekezdésében meghatározott adatok az alábbi szervezeteknek továbbíthatók: a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóságok; a nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben meghatározott feladataik ellátásához; a külföldi nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, nemzetközi igazságügyi és bűnüldöző szerv, a bűnügyi jogsegélyről szóló jogszabályokban, illetve nemzetközi szerződésben, egyéb nemzetközi kötelezettségvállalásban foglaltak szerint; az Országgyűlési Őrség személyvédelmi és létesítménybiztosítási feladatainak ellátásához

⁴ A Felügyeleti Főosztály BO/05/2334-2/2015. iktatószámú levele

⁵ A Felügyeleti Főosztály BO/05/2334-3/2015. iktatószámú levele

⁶ A Felügyeleti Főosztály BO/05/252-2/2016. iktatószámú levele

⁷ A Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztályának 2016. július 28-án kelt, 05040/5334-2/2016. ált. iktatószámú végzése

⁸ Az ORFK 2016. augusztus 4-én kelt 29000/27403-1/2016. ált. iktatószámú végzése

szóló 329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet 12. § (3) bekezdés a) pontjába foglaltakra a rendelkező részben foglaltak szerint, a mai napon az átirat fenti szerv részére történő áttételéről rendelkeztem.”

A Rendőrkapitányság érdemi tájékoztatását 2016. augusztus 9-én kelt levelében küldte meg. Válasza szerint a lőtérre vonatkozó engedélyező határozatot⁹ 2014. augusztus 8-án hozta meg, amelynek közlése kizárólag az engedélyes részére történt meg. A határozatban az engedélyező hatóság az előterjesztett kérelemnek helyt adott, és engedélyezte

- a skeet lőpályán B, C, D kategóriába tartozó huzagolatlan csövű hosszú sörétes lőfegyver használatát, melyhez használt lőszerekben lévő sörétszem mérete (maximum 2,5 mm, 28 gr.) átmérőjű ólomsörét tölthet,
- a golyós lőpályán B, C, D, kategóriába tartozó huzagolt hosszú tűzfegyverek, valamint elöltöltő fegyverek (legfeljebb .45) kaliberű golyós lőszer,
- a pisztoly lőpályán B, C kategóriába tartozó huzagolt csövű rövid tűzfegyverek (legfeljebb .45) kaliberű golyós lőszer, valamint légfegyverek (5,5 mm és 4,5 mm) kaliberű légfegyverlövődékek használatát.

A lőtér nyitvatartási idejére vonatkozóan arról tájékoztatott, hogy „az üzemeltetési engedélyben a lőtér nyitvatartási ideje nem került meghatározásra, mivel a nyitvatartási idő meghatározása, korlátozása jegyzői hatáskör.” Az esetleges lakossági panaszok és bejelentések tekintetében megállapította, hogy „a lőtérrel, illetőleg a lőtér üzemeltetésével összefüggésben lakossági panasz ezidáig nem érkezett.” A lőtérrel kapcsolatban egy esetben érkezett adatkérés, azonban a kérelmet a rendőrkapitányság elutasította, mivel a Ftv. 6. § (1) bekezdése nem tette lehetővé a kérelmezett adatok közlését.

3. Az önkormányzat tájékoztatása¹⁰ szerint a Nagybarca külterületén található lőtér jogszerűen, a szükséges hatósági engedélyek birtokában üzemel. Tájékoztatott, hogy „zajvédelmi hatóságként 2014-ben előírásra került a zajkibocsátási határérték, mely nappal: 6-22 óráig 50 dB, éjjel 22-06 óráig 40 dB. Mindemellett felhívtuk az lőtér üzemeltetőjének a figyelmét arra is, hogy a határértékek túllépése közigazgatási bírság kiszabását vonhatja maga után. 2014. augusztus 14. napján történt meg ennek a zajkibocsátási határértéket megállapító határozatnak megküldése, mellyel szemben a négy érintett közül senki sem élt fellebbezési jogával. A 4/2016. (II. 22.) Önk. r. rendelkezik a közösségi együttélés szabályairól. 2016-ben panasszal élt a lőtér nyitvatartásával kapcsolatosan egy nagybarcai lakóingatlanl rendelkező Budapesti lakos, melyet figyelembe véve a képviselő-testület módosította ezt a rendeletet, korlátozva a lőtér nyitva tartását, mely rendeletet csatoltan megküldök. E rendelet alapján lakossági bejelentés érkezett 2016. július 12. napján a lőtér nyitva tartásával kapcsolatban, melynek nyomán közigazgatási bírságot róttunk ki a lőtér üzemeltetőjére.”

4. A Kormányhivaltól tájékoztatást kértem egyrészt a Környezetvédelmi Főosztály által esetlegesen lefolytatott eljárásról, másrészt kértem a lőtér ingatlanhatárától számított 100 méteres távolságban levő ingatlanok listájának, illetve az érintett ingatlanokra vonatkozó térképmásolatok a megküldését. A Kormányhivatal tájékoztatása¹¹ szerint a Környezetvédelmi Főosztály a jegyző hatósági eljárásával szemben 2016. augusztus 19-én felügyeleti eljárást indított.¹² A jegyző 2016. szeptember 1-jén kelt válaszában az eljárására vonatkozó iratokat megküldte¹³ a Környezetvédelmi Főosztálynak, majd 2016. szeptember 14-én „telefonon történt megbeszélést követően” csatoltan megküldte¹⁴ a kiegészítésképpen kért dokumentumokat. Az ügyben eljárási cselekmény nem történt. A lőtérre vonatkozó földhivatali adatok tekintetében a Környezetvédelmi Főosztály 2016. december 2-án elektronikus úton megkereste¹⁵ a jegyzőt a Hivatal által kért adatok megadására, ugyanis „a Főosztály a megkeresés teljesítéséhez fenti információkkal nem rendelkezik.” A megkeresésre a polgármester 2016. december 6-án válaszolt, amelyben felsorolta a lőtér ingatlanának 100 méteres körzetében levő ingatlanok listáját. A tájékoztatásból megállapítható, hogy a lőtér ingatlanának határától kilenc belterületi lakóingatlan¹⁶ található a 100 méteres körzetben belül.

⁹ A Rendőrkapitányság 05040-821/1614-3/2014. F. ügyszámú határozata

¹⁰ A Jegyző 469-2/2016. ügyszámú levele

¹¹ A Kormányhivatal BO/16/13514-9/2016. ügyiratszámú levele

¹² A Környezetvédelmi Főosztály BO/16/13514-2/2016. ügyiratszámú levele

¹³ A Jegyző 526-2/2016. számú levele

¹⁴ A Jegyző 469-5/2016. számú levele

¹⁵ A Környezetvédelmi Főosztály BO/16/13514-7/2016. ügyiratszámú levele

¹⁶ A belterületi ingatlanok helyrajzi számai a következők: 477, 479, 493/2, 494/1, 494/2, 495/1, 495/2, 498, 499.

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 Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá 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 Ajbt. hatálybalépésével is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. 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.¹⁷ 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.”¹⁸

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti a *jogorvoslathoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹⁹ A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán.

¹⁷ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

¹⁸ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

¹⁹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen.

3. 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.²⁰ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²¹ 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.²²

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.²³

4. 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 állam²⁴ 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.

5. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat alapján a *vállalkozáshoz való jog* – legszűkebb értelemben – valamely foglalkozás szabad megválasztását, valamint annak gyakorlását, a vállalkozásra irányuló tevékenység folytatását jelenti. A vállalkozás szabadsága gazdasági alapjog, amely szorosan kapcsolódik a társadalom gazdasági berendezkedéséhez.

²⁰ 315/E/2003. AB határozat

²¹ 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

²² 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

²⁴Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

Ezt támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése is, amely a vállalkozás szabadságát nem az egyes alapjogok, hanem az ország társadalmi-gazdasági rendjét meghatározó „Alapvetés” M) cikkében rögzíti. A vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog ütközésének kérdésével több határozatában²⁵ 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, valamint a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, ha nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A panaszos bejelentéseivel kapcsolatos ügyintézés

1. A panaszos megkereste az önkormányzatot, hogy az akkor kialakított tereplőtér engedélyezési okmányáról, valamint nyitvatartási idejéről *tájékoztadjon*. Az önkormányzat a Ket. alapján megállapította hatáskörének hiányát, és a beadványt panaszként áttette a rendőrkapitánysághoz. A Ket. szabályait a közigazgatási hatóságnak a közigazgatási hatósági ügyekben kell alkalmaznia.²⁶ A törvény fogalom-meghatározása szerint²⁷ közigazgatási hatósági ügy: minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, illetve a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti. A beadvány vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy annak tartalma nem feleltethető meg a közigazgatási hatósági ügy fogalmának; a panaszos szándéka a lőtérrel kapcsolatos információk megismerése, nem pedig a lőtér engedélyezését érintő kifogásainak kivizsgálata volt, ezért a beadvány vonatkozásában nem volt helye a Ket. szabályai alkalmazásának. A megismert iratok alapján nem dönthető el, hogy az önkormányzatnak ezen időpontban volt-e tudomása a lőtér működésének módjáról, ugyanakkor az megállapítható, hogy a beadvány tartalmával ellentétesen, azt hatósági eljárás megindítására vonatkozó kérelemnek minősítve tette át a rendőrkapitányságra.

2. A rendőrkapitányság elutasító végzését – a tényállásban leírtak szerint – az Ftv. 5-11. §-ra alapította. Az Ftv. 5. § (1) bekezdésében²⁸ előírt adatkezelési szabályok a *lőfegyverek* központi nyilvántartására vonatkoznak. A nyilvántartásban rögzített adattartalmat az Ftv. 5. § (2) bekezdésének a), b) és c) pontjai²⁹ tartalmazzák, amelyek kizárólag lőfegyverre vagy lőszerre értelmezhető adatokról rendelkeznek, és semmilyen vonatkozásban nem tartalmaznak lőtérre vonatkozó pontokat.

²⁵ 1011/B/1999. AB, 1051/B/1999. AB

²⁶ Ket. 12. § (1) bekezdés

²⁷ Ket. 12. § (2) bekezdés a) és b) pontjai

²⁸ Az Ftv. 5. § (1) bekezdése szerint a lőfegyverek központi nyilvántartását a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározottak szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve kezeli.

²⁹ Az Ftv. 5. § (2) bekezdése szerint az erre a feladatra kormányrendeletben kijelölt rendőrségi szerv központi nyilvántartást vezet a) a rendőrség által kiadott engedélyekről és az engedéllyel rendelkezőkről - az engedély érvényességi idejének lejártától számított húsz évig - a következő adattartalommal: aa) az engedély érvényességi ideje és száma, ab) a lőfegyver, lőszer tulajdonosának, a lőfegyver, lőszer forgalmazásakor a vevő, az eladó (szállító), illetve a megrendelő, az engedéllyel rendelkező jogi személy vezető tisztségviselői, egyéb szervezet esetén a tevékenységért felelős vezető és a szervezet lőfegyverét, lőszerét ténylegesen birtokló személyek természetes személyazonosító adatai, állampolgársága, lakóhelye, a személyazonosság igazolására alkalmas igazolvány száma, szervezet esetében a cégszerű megnevezésben szereplő - annak hiányában az azonosításhoz szükséges - adatok, ac) az engedéllyel rendelkező személy egészségügyi alkalmasságának időtartama, ad) a nyilvántartásba vett lőfegyver fajtája (tűzfegyver vagy légfegyver), típusa, gyártója, gyártási száma, kaliberjele, tűzfegyver esetében kategóriájának betűjele és száma (a továbbiakban: a lőfegyver azonosító adatai), a lőfegyver műszaki érvényességének időtartama, ae) a tűzfegyver fődarab e törvény szerinti megnevezése, gyártási száma, af) a lőszer azonosítását lehetővé tevő adatok, valamint b) a gyártó által gyártott és raktározott lőfegyverről, tűzfegyver fődarabról, lőszerrel - a gyártásra jogosító engedély érvényességi idejének lejártától számított húsz évig - az a) pont ad)-af) alpontjában meghatározott adattartalommal, a lőfegyver műszaki érvényességének kivételével, c) a hatástalanított lőfegyverek hatástalanítását igazoló tanúsítványokról - a hatástalanítás időpontjától számított húsz évig - a következő adattartalommal: ca) - a műszaki érvényesség időtartamának kivételével - a hatástalanított lőfegyver 5. § (2) bekezdés a) pont ad) alpontjában meghatározott adatai, cb) a hatástalanítás időpontja, valamint cc) a hatástalanított lőfegyver hatástalanítását igazoló tanúsítvány száma.

Ebből következően az ezekben a szakaszokban megjelenített adatkezelési korlátozások – amelyek alapján a rendőrkapitányság a panaszos beadványát elutasította – kétséget kizáróan a lőfegyverek nyilvántartására vonatkozó adattartalomra vonatkoznak, így nem alkalmazhatók a panaszos által benyújtott beadványban foglalt lőtér nyitva tartásával összefüggő ismeretre.

Álláspontom szerint amellet, hogy a hatályos jogszabályok nem zárják ki a panaszos által kért információk megadását, súlyos aggályokat vet fel az olyan jogértelmezés, amely jogszerűnek tekinti a lakosok kizárását az ő életkörülményeiket alapvetően befolyásoló létesítmények működését érintő, lényeges információk megismeréséből. A Rendőrkapitányság döntése emellett egyéb tartalmi és formai szempontból sem felel meg a jogszabályi előírásoknak:

A hatóság a kérelmet a Ket. 30. § c) pont alapján³⁰ – mint nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérelmet – utasította el, amelyet a Ket. *a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása* cím alatt szabályoz. Annak előrebocsátása mellett, hogy a nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérelem ilyen okból történő elutasítása nem a szóban forgó esetre vonatkozik, a Nagykommentár a rendelkezés elemzésekor a következőket emeli ki: „*Ennek értelmezéséhez irányadó lehet az AB-nek az 59/1993. (XI.29.) AB határozata, ami megsemmisítette a Pp. hasonló rendelkezést tartalmazó 130. § (1) bekezdés i) pontját. (...) Az AB – a korábbi bírói gyakorlatot is alapul véve – megállapította, hogy az LB ítélkezési gyakorlata következetesen leszűkítően értelmezte ezt a perakadályt: (...) Ez a leszűkítő értelmezés lehet elfogadható a közigazgatási eljárásokban is. A Ket. e rendelkezésének értelmezése során egyetértés látszik abban a kérdésben, hogy itt fizikailag és nem jogilag lehetetlen célról van szó. Ha a kérelemben foglaltak teljesítését jogszabály zárja ki, akkor erről érdemi döntést kell hozni.*”³¹ A nyilvánvaló lehetetlenségnek tehát fizikai és nem jogi értelemben kell fennállnia, így ezek alapján a Rendőrkapitányságnak – amennyiben a Ket. alapján lefolytatandó eljárás mellett döntött³² – a kérelem tekintetében érdemi döntést kellett volna hoznia.

A Rendőrkapitányság a végzése elleni fellebbezés lehetőségét a Ket. 98. § (2) bekezdésére³³ alapítva kizárta, azonban a hivatkozott jogszabályhely épp a jogorvoslat gyakorlásának (biztosításának) általános szabályait határozza meg. A Ket. 98. § (3) bekezdése³⁴ rendelkezik azokról a végzésekről, amelyek ellen önálló fellebbezéssel lehet élni. Ennek b) pontja alapján ide tartozik a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés is, amely a fent leírtak szerint tartalmazza a rendőrség által – tévesen – alkalmazott nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló eseteket is. A hatóságnak így mindenképpen biztosítania kellett volna a fellebbezés lehetőségét, azaz a panaszos jogorvoslatához való jogának érvényesülését.

Fentiek alapján egyrészt aggályos a panaszbeadvány Jegyző általi minősítése és áttétele, valamint a Rendőrkapitányság eljárása, amelyek *a jogbiztonsághoz, jogorvoslatához, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoztak.*

3. A Kormányhivatal válasza szerint az elsőfokú zajvédelmi hatóságként eljáró jegyző intézkedésének vizsgálatára a másodfokú zajvédelmi hatóság, így a Környezetvédelmi Főosztály rendelkezik hatáskörrel, ezért a Felügyeleti Főosztály „*a települési önkormányzat jegyzője mint környezetvédelmi hatóság esetleges mulasztásának kivizsgálása céljából*” a beadványt továbbította a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálynak mint felügyeleti szervnek.

³⁰ A Ket. 30. § c) pontja alapján a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul.

³¹ Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Szerkesztette: Barabás – Baranyi – Kovács, CompLex Kiadó, Budapest 2013, 268. oldal

³² Álláspontom szerint épp a rendőrkapitányság eljárására jellemző jogértelmezési tévedések támasztják alá azt az aggályt, amely az önkormányzat eljárásánál is kifogásolható, hogy az információkérést a hatóságok – panasz hiányában is – panaszügyként kezelték.

³³ A Ket. 98. § (2) bekezdése szerint végzés csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg, kivéve a (3) és (4) bekezdésben szabályozott eseteket. Törvény az önálló fellebbezést egyéb esetekben is lehetővé teheti.

³⁴ A Ket. 98. § (3) bekezdése szerint önálló fellebbezésnek van helye a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, c) az eljárást megszüntető, d) az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító, e) a 33/A. §-ban meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos, g) az eljárási bírságot kiszabó, h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, i) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és j) a fizetési kedvezményrel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés ellen.

Tájékoztatta továbbá a panaszost, hogy a Rendőrkapitányság döntésének felülvizsgálatára a Kormányhivatal „nem rendelkezik hatáskörrel, a megjelölt végzés vonatkozásában a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitánysághoz fordulhat”, ugyanakkor a beadvány megyei rendőrkapitánysághoz történő áttételéről nem gondoskodott.

A Ket. 22. § (2) bekezdése³⁵ alapján hatáskör hiányában a hatóság a kérelmet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Megállapítható, hogy ez alapján a Felügyeleti Főosztálynak az áttételről intézkednie kellett volna. Ennek hiányában *a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

4. A Felügyeleti Főosztály a környezetvédelmi hatósági eljárásra vonatkozóan a panaszos beadványát 2015. november 6-án kelt iratában megküldte a Környezetvédelmi Főosztály részére, amely a felügyeleti eljárását 2016. augusztus 19-én indította meg. A tényállásban foglaltaknak megfelelően a Jegyző második tájékoztatása 2016. szeptember 19-én érkezett, ugyanakkor az eljárás a Kormányhivatal hivatalomnak írt tájékoztatásának megküldéséig, 2016. december 7-ig nem zárult le. A Kormányhivatal ezzel kapcsolatosan arról tájékoztatott, hogy „*a Főosztály a bejelentés alapján, a Ket. 115. §-a szerint eljárva felügyeleti eljárást indított, melyről a BO/16/13514-2/2016. számú iratában értesítette a Jegyzőt. Egyidejűleg felhívta, hogy a Nagybarca mellett üzemelő lőtérre vonatkozóan rendelkezésére álló valamennyi iratot küldje meg a Főosztály részére. A legutóbb érkezett irat 2016. december 6-ai.*”

Ezzel összefüggésben ugyanakkor megállapítható, hogy a 2016. december 2-án kelt kormányhivatali megkeresés és az arra adott 2016. december 6-án kelt polgármesteri válasz – amelyre a Kormányhivatal tájékoztatásában hivatkozik – nem a Környezetvédelmi Főosztály által lefolytatott felügyeleti eljárással, hanem a hivatalom általi megkeresésben foglaltakkal összefüggésben keletkezett. Ez a kormányhivatal jegyzőnek írt megkeresésből is kiderül: „*A Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelméért Ellátó Biztosbelyettes az AJB-1046/2016. számú megkeresésében tárgyi ügyben - egyebek mellett - azt kérte a Főosztálytól, hogy a 3641 Nagybarca, Bánya telep 0145. hrsz-ú ingatlan határáról számított 100 méteres távolságban lévő ingatlanok listáját, a fenti helyrajzi számú ingatlanra vonatkozó tulajdoni lap másolatát, valamint az érintett ingatlanokra vonatkozó térképmásolatot küldje meg a részére. Tekintettel arra, hogy a Főosztály a megkeresés teljesítéséhez fenti információkkal nem rendelkezik, kérem, hogy az erre vonatkozó iratokat a Főosztály részére az eszaki@magyarorszag@oldhatosag.hu e-mail címre 5 napon belül megküldeni szíveskedjen.*”

Ez alapján megalapozatlan az a kormányhivatali álláspont, amely szerint a felügyeleti eljárás ügyében érkezett a polgármester szóban forgó levele, és megállapítható, hogy az utolsó érdemi cselekmény a felügyeleti eljárás során a Környezetvédelmi Főosztály által 2016. szeptember 19-én iktatott jegyzői iratokat megküldő levél.

A Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályai – a 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 huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Az (5) bekezdés szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik. Tekintettel arra, hogy a Környezetvédelmi Főosztály az ügyben a határozatát a Hivatal tájékoztatásáig nem hozta meg, és így eljárása a Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályainak nem felel meg, *a tisztességes hatósági eljárással, valamint a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.*

III. 2. A csend mint érték – a megelőzés érvényesülése a zajos szabályozásban.

Az Alkotmánybíróság a már idézett 28/1994. (V. 20.) számú határozatában kifejtette, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

³⁵ A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint 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 lévő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

A panaszban foglaltak egyértelműen sérelmezték azt a helyzetet, hogy falusi, csendes környezetben a hatályos jogszabályoknak megfelelően létesíthető egy, az ott megszokott nyugalmat és csendet megváltoztató, kiemelten zavaró zajhatású létesítmény. Kérdésként merül fel ezért, hogy a hatályos szabályozás képes-e megóvni a csendet mint környezeti értéket (biztosítani a megelőzés elvének érvényesülését), ugyanis a jelen helyzetben a zajhatárértékekhez rugalmatlanul kötött szabályozás sokkal inkább a még éppen a határértékeken belüli zajkibocsátásra ösztönözheti az üzemeltetőt.

Jól szemlélteti ezt a helyzetet az AJB-1303/2016. számú vizsgálattal³⁶ érintett lőtér működése, amelynek nyitvatartási idejét a helyi önkormányzat rendeletében meghatározta: lógyakorlatot hétköznaponként délelőtt 9:00-12:00, délután 14:00-18:00 óra között lehet végezni. Az üzemeltető a környezeti konfliktus megoldása érdekében zajszakértő vizsgálatát kérte, aki szakvéleményében az alábbiakat rögzítette: „*Környezeti zajvédelmi szempontból egy lőtér működése – a hatályos jogszabályok alapján – a megítélési idő alatt maximálisan leadható lövések számával szabályozható. A szakértői véleményben korábban szereplő 2. képlet alapján akkor teljesül a kertvárosias lakóterületre előírt 50 dB-es nappali határérték, amennyiben a nappali időszak egy folyamatos 8 órája alatt maximum $N_k = 364$ lövés eseményre kerül sor.*” Ennek megfelelően hagyta jóvá az illetékes rendőrkapitányság a lőtér szabályzatot is, amely szerint³⁷ „*nappali időszakban megengedett lövés események száma 2×364 db.*”

A fenti problémafelvetés azonban korántsem újkeletű, korábban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-157/2010. számú állásfoglalásában a csendes környezet megőrzését és megerősítését biztosító jogi szabályozás megalkotására (a továbbiakban: JNO-állásfoglalás) tett javaslatot. Az állásfoglalás³⁸ a megelőzés érvényesülése kapcsán kifejtette: „*Határozott koncepció szükséges arról, hogy a védelem középpontjában mi áll: az adott helyzetben a lehető legnagyobb mértékben megvalósítható nyugalmas környezet biztosítása/megőrzése avagy a csakis mérve, számszerű határértékekkel megállapított zaj elleni védelem. Ezen kérdés megválaszolása alapvetően más filozófiai alapra helyezi a szabályozást. A határértékek például sok esetben olyan szennyezési keretlehetőséget jelentenek, melyek nem ösztönzik megfelelően a meglévő csendes állapot védelmét. A fókuszba ezért a zavarástól mentes, nyugodt környezet megőrzését kell helyezni – összhangban az Alaptörvény P) cikkével. A zajszint megengedhetőségénél a védendő érdekeket kell figyelembe venni: nem engedhető meg az, hogy a határértékek rendszere, illetve számításuk módja elfogadhatónak minősítsen olyan magatartásokat, amelyek ténylegesen igen zavaróak. Ebből következően indokolt a határértékek és számítási módjuk nagyobb fokú differenciálása (pl. tervezési, riasztási stb), a megítélési szabályok megújítása. (...)*”³⁹ „*A növekedés megengedése továbbá úgy értelmezhető, hogy az állam nem érvényesíti szigorúan a környezet védelmére vonatkozó kötelezettségét, vagyis az egészséges környezethez való jogot, hanem attól lényegében eltérést biztosít. Az egészséges környezethez való jog korlátozására ugyanakkor kizárólag a szükségesség és arányosság követelményei szerint, kivételes esetben kerülhet sor. A jelen esetben nem látható olyan konkrét alapjog, vagy alkotmányos érték, amely a korlátozást indokolná. Mivel pedig a törvény általános szabályai határozzák meg a zaj elleni védelem teljes szabályozását, így a megfogalmazásuknak alapvető jelentősége van.*”⁴⁰

A JNO-állásfoglalás külön fejezetben foglalkozott a településrendezés lehetőségeivel: vizsgálatának középpontjában az állt, hogy a településrendezésben hogyan jelenik meg a zajvédelem szempontja, így az önkormányzatok kezében levő eszközök alkalmazásával miként érvényesülhet jobban a megelőzés. „*A megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. A környezeti, és így a zajártalmak elleni fellépés egyik korai szakasza a településrendezés. A településrendezési döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítéséhez és tevékenységek folytatásához.*”

³⁶ Az ügyben a hivatal lakossági beadvány alapján vizsgálatot folytat budaörsi Igaly József Lövészklub működését érintően.

³⁷ A 2013. október 16-án jóváhagyott lőtér szabályzat állapota.

³⁸ JNO-állásfoglalás, 41. pont

³⁹ Továbbá a JNO-állásfoglalás 50-51. pontja szerint „*A törvény nem megfelelően juttatja érvényre a megelőzés elvét a zajterhelés vonatkozásában. Nem elegendő pusztán a környezet állapotromlásának növekedését mérsékelni. A környezeti állapotot javítani kell, amiből többirányú kötelezettség származik. A további romlást meg kell előzni, a még nem terhelte területek meglévő jó állapotát meg kell őrizni, a kedvezőtlen állapotot pedig javítani kell. A törvény hatályos megfogalmazása elfogadja, sőt legalizálja a környezeti állapot folyamatos romlását. A törvény elegendőnek tartja, ha a zajterhelés növekedését sikerül mérsékelni. Az Alkotmánybíróság alaphatározatában világossá tette, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Az Alaptörvény ezt megerősítve kifejezett kötelezettségként fogalmazza meg a természeti erőforrások védelmét és megőrzését. Mindebből következően szigorúbb védelemre van szükség, és biztosítani kell, hogy a zajterhelés ne növekedjék, sőt inkább csökkenjen.*”

⁴⁰ JNO-állásfoglalás, 52. pont

*Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és sok egyéb környezetminőségi jellemzővel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csendes, háborítatlan környezet védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni. (...)*⁴¹

A JNO-állásfoglalásnak az ügyre kiemelten vonatkozó megállapítása szerint: „A pusztán a határértékekre épülő szabályozás nem képes megelőzni azon helyzeteket, amikor egy kifejezetten csendes területen megjelenő új zajforrás – bár határérték alatt – de a korábbi kedvező állapothoz képest rendkívüli, akár 20-25 dB mértékű romlást idéz elő. Ilyen esetekben a zajterhelés ugyan megfelel a határértékeknek, ezért – közigazgatási szempontból – jogszerűnek tekinthető, ugyanakkor a lakosság életminősége igen nagy mértékben kedvezőtlenül változik.

A megelőzés elve nem szűkítható le a határértékeknek való megfelelésre. A megelőzés a környezeti ártalmak, kedvezőtlen környezeti változások megakadályozásának követelményét jelenti. A szabályozásnak biztosítania kell a lényeges, jelentős negatív változások megelőzését, kizárását.

Itt is utalunk az Alaptörvény P) cikkére, mely szerint a természeti erőforrásokat, így a természet adta csendet, vagyis a zavarástól mentes, nyugalmas környezetet meg kell őrizni a jövő nemzedékek számára. Lényeges tehát, hogy a megalkotandó új szabályozásnak is ezt kell középpontba helyeznie. Szigorú, részletes kritériumokkal és egyéb előírásokkal, az alapjogi teszt alapján szabad csak lehetővé tenni az eltérést, vagyis a zajterhelés növekedését, az egészséges környezethez való jog korlátozását.

*Mivel ezen követelménynek a Zr. nem felel meg, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot jelent. Erre tekintettel indokolt a zajnövekedés még elfogadható maximumának jogszabályi rögzítése. Ezen követelményt ugyanakkor nem csupán a településrendezés körében, hanem általánosságban a zaj elleni védelem teljes szabályozásában érvényre kell juttatni.”*⁴²

A településrendezés és a zajvédelem összefüggését a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat is kiemeli, amelynek 5.1.2. pontja a zajterhelés csökkentése témakörében az alábbiakat jegyzi meg:

„A hosszú időn keresztül jelentős zajhatásnak kitett személyeknél a hallási problémákon túl akár keringési betegségek is felléphetnek. A zajos környezet továbbá nehezíti a koncentrációt, befolyásolja az alvásminőséget, így teljesítménycsökkenéshez, valamint az életminőség romlásához vezet.

A településeken a lakosság számára veszélyes vagy károsító zajterhelések csökkentését aktív vagy passzív módon, különböző műszaki megoldással, adminisztratív eszközökkel, illetve ezek kombinált alkalmazásával lehet biztosítani. Új létesítmények esetében rendkívüli fontossággal bír a zajvédelmi szempontok figyelembevétele már a tervezés során. A településrendezés eszközei is hosszú távon determinálják az érintett lakosság zajterhelési viszonyait.”

A Zr. szabályai a létesítéssel kapcsolatos zaj és rezgés elleni védelmi követelmények terén megállapítják,⁴³ hogy *a környezetbe zajt vagy rezgést kibocsátó létesítményeket úgy kell tervezni és megvalósítani, hogy a védendő területen, épületben és helyiségben a zaj- vagy rezgésterhelés jeleljen meg a zaj- és rezgésterhelési követelményeknek.*

⁴¹ Továbbá a JNO-állásfoglalás 61-64. pontja szerint „A fentiekből következően a zaj elleni védelem szabályozásában is fontos szerepet kell betöltenie a településrendezésnek. Ezen a területen különösen hangsúlyosan kell érvényesíteni a környezeti állapot javítására vonatkozó – fentebb megfogalmazott – követelményeket. Ezt segítheti, ha a vonatkozó környezetvédelmi jogi és településrendezési szabályokat sikerül egymással jobban összehangolni, illetve külön rendelkezésekkel, jogszabályi utalásokkal egyértelművé teszi a szabályozás, hogy a településrendezési döntések során különös figyelmet kell fordítani a zajterhelés további növekedésének megelőzésére. A jelenleg hatályos zajvédelmi szabályozásban a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) önálló alcímet nem szentel a településrendezési követelményeknek. Mindössze a létesítéssel kapcsolatos szabályok között a 9. § (2) bekezdésben fogalmaz meg egyetlen rendelkezést, amely szerint a védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek. A fent idézett rendelkezés azonban csak azokra az esetekre állapít meg szabályt, amikor meglévő zajforrás mellett jelölnek ki védendő területeket. A Zr. nem tartalmaz rendelkezést a védendő területek közelében, a gazdasági, közlekedési és más egyéb zavaró hatást feltételező funkció kijelölésére. A Kvt. módosításával összhangban ehelyett is olyan rendelkezések megfogalmazása szükséges, amelyek biztosítják, hogy a településrendezési döntések nem járnak hátrányos változással a zajterhelés vonatkozásában. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy korántsem elegendő a határértékeknek való megfelelés követelményének kimondása, ennél lényegesen szigorúbb rendelkezésekre van szükség.”

⁴² JNO-állásfoglalás, 60-67. pont

⁴³ Zr. 9. § (1) bekezdés

Emellett az üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozó szabályok között rendelkezik arról, hogy *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.*⁴⁴

Megállapítható, hogy egy új zajforrás megjelenése esetén az üzemeltető irányába megfogalmazott kötelezettség kimerül a határértékeknek való megfelelésben, és ezáltal arra ösztönözheti az üzemeltetőt, hogy a lehető legnagyobb, az egészségügyi határértéknek még éppen megfelelő zajkibocsátással végezze a tevékenységét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy minden üzem a zajhatárértékek maximális kihasználására törekszik, ugyanakkor mivel a zajvédelem leggyakrabban anyagi ráfordítással vagy beruházási többletköltséggel jár, és a zajvédelmi intézkedésekre a határértékekben belül az üzemeltetőknél nincs jogszabályi kötelezettsége, nincs olyan ösztönző, amely a környezetállapot romlását megakadályozza.

A Zr. zajforrás létesítésével összefüggő rendelkezései alapján tehát új létesítmények megvalósítása esetén a jogszabályi környezet elvárása kizárólag a határértékek betartására korlátozódik, azon belül a zajterhelés növelése megengedett és a közigazgatási jog szerint jogszerű. Az egyes területek állapotromlása ezáltal pusztán attól függ, hogy a létesítmény megvalósítása előtt mennyire volt zajmentes a környezetállapot: a zajvédelem szempontjából legkedvezőbb területeken következhet be a legnagyobb mértékű környezetállapot-romlás, és így azok egészséges környezethez való joga sérülhet legerősebben, akik addig kedvező környezetállapotot élveztek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hatályos jogszabályok nem biztosítják hatékonyan a környezetállapot romlásának megelőzését, azaz nem felelnek meg az Alkotmánybíróság által kifejtett elveknek, ezáltal az Alaptörvény rendelkezéseinek sem, és így az egészséges környezethez való jog szempontjából visszásságot eredményeznek.

A JNO-állásfoglalás idézte⁴⁵ az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének, a WHO-nak a tanulmányát,⁴⁶ amely szerint „a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, mely miatt csökken a teljesítménye, a stressztűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legrosszabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképeség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.

A zaj közvetlenül is befolyásolja a teljesítményt. Olvasásra, figyelemre, problémamegoldó képességre és a tanulásra is negatív hatást gyakorol. Ezek a hatások erős munkahelyi zajnak kitett munkavállalók és gyermekek esetén jelentkeznek. Egyes megfigyelések szerint a repülőterek közelében tanulók az átlagosnál gyengébben teljesítenek bizonyos feladatokat, kevésbé kitartóak és kevésbé motiválhatók, mint hasonló korú társaik. A beszédértést is károsan befolyásolja a zaj. A normál beszéd hangnyomása 50 dB(A), ezért a 35 dB(A), vagy attól hangosabb zaj zavarja a beszédértést kisebb helyiségekben.”

Egy terepi közlekedésből eredő zajokkal foglalkozó tanulmány⁴⁷ a zaj egészségügyi hatásait az alábbiak szerint foglalta össze:

„A zaj okozta hallászervi károsodások között három tünetcsoportot különböztetünk meg: hallásküszöb-emelkedés, maradandó hallásküszöb-emelkedés, maradandó halláskárosodás. A halláskárosodás a zaj hangerejétől és időtartamától is függ. A nemkívánatos, kellemetlen zajok ingerlik a központi és a vegetatív idegrendszert, zavarják az alvást, a kikapcsolódást és csökkentik a koncentráció képességet. A zaj a pihenés, alvás szakaszában gátolja az idegrendszer kikapcsolódását, ideges reakciókat vált ki, ezáltal egészségkárosodást okozhat. A szakaszos zajt nehezebben viseljük el, mint a folyamatosat.

⁴⁴ Zr. 10. § (1) bekezdés

⁴⁵ JNO-állásfoglalás, 15-16. pont

⁴⁶ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999

<http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

⁴⁷ <http://www.kothalo.hu/doksik/terepmkhv.pdf> (24-25. oldal)

Ilyenkor az idegrendszer állandó készenlétben áll az új inger befogadására, ez fokozza a kellemetlenségi érzést. Zajos környezetben hamarabb elfáradunk, megnő a reakcióidő, nagyobb a hibaarány, ingerlékenyebbek vagyunk az idegrendszer túlterheltsége miatt. A zaj hallástól független tevékenységet is gátolhat, a figyelem elvonása által.

Zajban elsősorban a kreatív gondolkodás, a problémamegoldás és koncentráció szenved kárt. A zaj megnehezíti az elalvást. Már 35 dB szintű zaj is meghosszabbíthatja az elalvási időt és az alvás felszínesebb lesz. A 45 dB szintű zaj alvás közben önkívületi reakciót okozhat. Az ébresztő hatások következtében az alvás regeneráló jellege csökken, alvászavarok jelentkeznek. A tartós zajhatás 8-10 évvel megrövidítheti az ember életét. Az állandó városi zaj megnöveli a neurózisos betegek számát. A zaj okozta károsodások közül a vegetatív ártalmakat a legnehezebb egyértelműen igazolni, mivel a vegetatív problémák általában több hatás együttes fellépésekor jelentkeznek. Zaj hatására fokozódik az anyagcsere, lelassul az emésztőszervek működése. Emiatt szájszáradás is fellép, emelkedik a vérnyomás, szaporább lesz a szívverés és a légzés, fokozódik az izomtónus, gyakori a verejtékezés, tágul a pupilla, nő az agyvíz nyomása, ezért gyakoribbak a fejfájások.”

III.3. A lőtér engedélyezése

A Rendőrkapitányság a lőtér engedélyezésére vonatkozó kérelmet 2014. július 29-én iktatta. A kérelmező beadványában a működési és üzemeltetési engedély iránti kérelme mellett bejelentette, „*hogy 2014. augusztus 9-én megrendezésre kerül a megyei vadászkamara záró koronglövő bajnoksága a fent megjelölt helyszínen.*”

Rögzíteni szükséges, hogy a kérelmező által megrendezni kívánt bajnokság és a kérelem benyújtása között a Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidő sem volt biztosítva, továbbá a bajnokságra való internetes felhívás 2014. június 19-én – tehát mind a kérelem benyújtása, mind pedig az engedély megadása előtt – már tényként kezelte a bajnokság e helyszínen történő megrendezését.⁴⁸

Az elsőfokú hatóságként eljáró Rendőrkapitányság az engedélyt egy nappal a bajnokság megrendezése előtt – 2014. augusztus 8-án – megadta. A megküldött iratanyag ugyanakkor nem igazolja azt, hogy a határozat aznap jogerőre is emelkedett. Eszerint a hatóságnak hivatalból tudomása volt arról, hogy a kérelmező nem jogerős – és így joghatást ki nem váltó – határozat alapján megkezd⁴⁹ a lőtér üzemeltetését, ugyanakkor a megküldött Rendőrkapitánysági tájékoztatás nem tartalmazott ennek kifogásolására vonatkozó iratokat.

A Rendőrkapitányság válasza szerint a határozat közlése az engedélyes részére történt meg, a megküldött határozat alapján pedig más személy érintettségét, ügyféli jogát a hatóság nem vizsgálta. Az eljárásba bevonandó ügyfelek körének meghatározására azonban nem csupán a BM rendelet rendelkezései, hanem a Ket. szabályai is vonatkoznak.

1. A Ket. 15. § (1) bekezdése alapján 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 Nagykommentár szerint *a Ket. általános ügyfélfogalma a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, azaz mindazon személyek és szervezetek számára, amelyek rendelkeznek valamilyen jogszabályban elismert jogképeséggel. A kódex anyagi jogias megközelítést alkalmaz, amely az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mércéjévé. (...) Ennek megfelelően az ügyfélképeség általános feltétele lett a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte.*

Szintén a Ket. ügyféli jogot érintő rendelkezéseit elemezte az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) határozatában. A határozat szerint *a Ket. 15. § (1) bekezdése mérlegelési jogot biztosít az eljáró közigazgatási hatóságok részére azszal, hogy általánosságban definiálja az ügyfél fogalmát. (...) A gyakorlat alapján az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. (...) Valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekelttsége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot (kötelezettséget) a hatóság megállapít[ja]-e, és ha igen, milyen tartalommal.*

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit.

⁴⁸ <http://www.borsodivadasz.hu/site/article/185> (2016.11.17.)

⁴⁹ A rendezvény megtartásáról ld: <http://www.borsodivadasz.hu/site/article/206> (2016.11.17.)

A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és abehyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között – akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.⁵⁰

A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése,⁵¹ amely alapján az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa.

A lőtér a Zr. szerint szabadidős zajforrásnak⁵² minősül, és mint ilyen, vonatkoznak⁵³ rá a Zr. szabályai. A Zr. – ágazati jogszabályként – tartalmazza a hatálya alá tartozó tevékenységekre, illetve létesítményekre vonatkozó hatásterület fogalmát és annak számítási módját. E szerint⁵⁴ a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

Fentiekre tekintettel az eljáró hatóságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a tevékenységgel érintett ingatlan határától számított 100 méteres távolságon belüli területen vannak-e lakóingatlanok, és a Ket.-ben megjelölt személyeket érintően biztosítania kellett volna ügyféli jogállásukat.

Ennek kapcsán a Kormányhivatal – az önkormányzat közreműködésével – arról tájékoztatót, hogy a lőtér ingatlanának határától számított 100 méteren belüli területen kilenc belterületi lakóingatlan van.

Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az eljáró hatóságnak hatásterületen belüli ügyfelekként a fenti ingatlan-tulajdonosokat az eljárás megindításáról értesítenie kellett volna, valamint biztosítania kellett volna ügyféli jogaik gyakorlását. Ennek elmulasztásával az ott élő – és a legnagyobb terhelést elviselő – lakosokat megfosztotta az eljárásbeli részvételüktől, valamint a jogorvoslati joguk gyakorlásától is.

2. A Ket. ügyféli joggal kapcsolatos szabályai között rendelkezik továbbá azon szervek ügyféli jogállásáról is, amelyek hatóságként vagy szakhatóságként nem vesznek részt az ügy elbírálásában, ugyanakkor feladatkörüket az ügy érinti.⁵⁵

A hivatkozott rendelkezést érintő nagykommentárbeli magyarázat szerint *„előfordulhat, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felbatalmazásban biztosított hatáskörrel. A feladatkörében érintett szerv az adott ügyben sem hatóságként, sem szakhatóságként nem járhat el, ugyanakkor az ügyben meghozandó döntés kibatással lehet a közérdekre, amelynek érvényre juttatására hivatottak. E helyzetek miatt biztosítja a Ket. az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervek ügyféljogait, amelyeknek feladatkörét az ügy érinti. (...) Az ügyféli jogállás ezeket a szerveket megilleti az eljárás teljes szakaszában, mind a közigazgatási, mind a bírósági ügyszakban.”* A Nagykommentár alapján e rendelkezés kiemelten vonatkozik az önkormányzatok érintettségére: *„a bírói gyakorlatban leggyakrabban az önkormányzatok feladatköri érintettsége alapján merült fel annak tisztázása iránti igény, hogy megilleti-e őket az ügyféli jogállás. (...) Az LB jogegységi tanácsa kifejtette, hogy megilleti az ügyféli jogosultság, és a Pp. 327. § (1) bekezdésében szabályozott perindítási jogosultság, a különböző közigazgatási eljárásokban fellépő helyi önkormányzatokat, az Ötv. 1. §-ában és 8. §-ában előírt feladataikra figyelemmel. (...) Az LB közvetlenül hivatkozott a 2/2004. KJE-ben foglalt döntésre, amikor az önkormányzat feladatköri érintettsége merült fel leggyakrabban környezetvédelmi, akár településrendezési feladatai kapcsán.”* Az önkormányzat érintettsége a lőtér engedélyezése vonatkozásában az idézettek figyelembevételével egyértelműen fennáll.

⁵⁰ 12/2015. (V. 14.) AB határozat [22], [31]

⁵¹ A Ket. 15. § (3) bekezdése alapján 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.

⁵² A Zr. 2. § h) pontja alapján 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.

⁵³ A Zr. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya - a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel - azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.

⁵⁴ A Zr. 5. § (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben fel nem sorolt esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

⁵⁵ A Ket. 15. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Fentiekre tekintettel az eljáró hatóságnak – a Rendőrkapitányságnak – az eljárás megindításakor ügyféli jogainak biztosítása céljából a Ket. rendelkezéseinek megfelelően értesítenie kellett volna a hatásterületen élő ügyfelek mellett a helyi önkormányzatot is.

Ez a szempont azért is releváns különösen, hiszen az önkormányzat a panaszosnak írt tájékoztatása alapján – a beadvány időpontjában, azaz jócskán a lőtér működésének megkezdését követően – nem rendelkezett információval a saját illetékességi területén működő lőtérrel kapcsolatosan.

Ki kell emelni, hogy egy hatósági engedélyezési eljárásnak nem kizárólag a szűken vett szakmai, normatív követelményeknek való megfelelést kell biztosítani, hanem azt a társadalmi szerepet (rendeltetést) is be kell töltenie, ami az adott tevékenység lehetséges kockázatainak előzetes áttekintésével és káros hatásainak lehetőség szerinti minimalizálásával jár. Vagyis ezek az engedélyezési eljárások (és ezáltal az eljáró hatóságok) akkor töltik be ezt a szerepet, ha az adott tevékenységek kapcsán a jövőben esetlegesen felmerülő, kialakuló konfliktusokat képesek időben megelőzni, kompromisszumot kialakítani. Ehhez az engedélyezés tárgya által érintett helyi önkormányzatok – és a tágabban vett – „hatásterületen” élő ügyfelek bevonása elengedhetetlen. Amennyiben a tevékenységek előzőek szerint történő engedélyeztetését, helyi „beágyazását” a jogi szabályozás vagy az engedélyező hatóság nem megfelelően vagy nem körültekintően biztosítja, úgy az adott létesítmény jövőbeli működését folyamatos közigazgatási és polgári jogi konfliktusok fogják kísérni, ami óhatatlanul „visszahull” az engedélyező hatóságra is.⁵⁶

Kifogásolható, alapjogi szempontból visszásságot okoz és a megelőzés elvével ellentétes az a gyakorlat, amelyben egy ilyen, sok ember életét alapvetően meghatározó létesítmény környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata nélkül, a helyi önkormányzat és a hatásterületen élő ingatlantulajdonosok bevonásának mellőzésével döntenek a létesítmény engedélyezéséről. Kiemelendő, hogy jelen esetben a tevékenységgel érintett lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozása nem egy másik alapjog, vagy társadalmi érdek védelmében valósul meg⁵⁷ (amely esetben az arányosság szintén vizsgálható), hanem pusztán üzleti (magán)érdeket kiszolgálva, szabadidős tevékenység gyakorlása miatt.

A Rendőrkapitányság azáltal, hogy eljárása során nem gondoskodott a Ket. szerinti ügyfelek eljárásba történő bevonásáról, továbbá hivatalos tudomása ellenére intézkedés nélkül hagyta, hogy egy nem jogerős határozat alapján a hatáskörébe tartozó tevékenységet végezzenek, a jogbiztonsággal, a tisztességes eljárással és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

3. A hatásterület meghatározására vonatkozó szabályok szerint a környezeti zajforrás hatásterületét méréssel, számítással kell meghatározni – többek között⁵⁸ – ha a környezetvédelmi hatóság előírja.⁵⁹ A környezetvédelmi hatóság abban az esetben írja elő a hatásterület mérés, illetve számítás szerinti meghatározását, ha a rendelkezésére álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a zajforrás hatásterülete nagyobb, mint a vélelmezett hatásterület.⁶⁰

A méréssel, számítással megállapított hatásterület megállapítására tehát a jogszabályban kimerítően felsorolt eljárások mellett akkor van lehetőség, ha azt a környezetvédelmi hatóság előírja.

Egy lőtér létesítése esetén mindenképpen felmerül, hogy a lövészet zaj tulajdonságai miatt a lőtér hatásterülete – a Zr.-ben leírt számítási szabályok figyelembevételével – meghaladhatja a vélelmezett hatásterület mértékét.

⁵⁶ Hasonló álláspontra jutott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is a 2011. évi tevékenységéről szóló beszámolóban: *Különösen nagy jelentőségű, sok embert érintő zajterhelési ügyekben is (vagy éppen: elsősorban ezekben az ügyekben) azt tapasztaltuk, hogy az érintettek nem kapnak értesítést az eljárás megindításáról, és így nincs módjuk abban részt venni, a véleményüket, érveiket, a rendelkezésükre álló információkat nem tudják az eljárásban előadni. Ezen mindenki veszíti: a hatóság eljárása törvénytelen lesz, jogorvoslatokkal támadhatják, a beruházó, üzemeltető pedig nem tud egységre jutni az érintett közösségekkel, aminek évekig tartó pereskedés, ellenségeskedés lehet a vége.* (http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf, 77. oldal)

⁵⁷ Mint a JNO-37/2010., valamint az AJB-2652/2012. számú jelentésben vizsgált szomódi, valamint tatárszentgyörgyi honvédelmi lőterek esetében.

⁵⁸ A Zr. 5. § (2) bekezdés a)-e) pontja ezt írja elő még az előzetes vizsgálati eljárásban, a környezeti hatásvizsgálati eljárásban, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban, valamint az ezeket követő létesítési, használatbavételi, illetve forgalomba helyezési eljárásokban.

⁵⁹ Zr. 5. § (2) bekezdés f) pontja

⁶⁰ Zr. 5. § (4) bekezdés

A lőtér engedélyezési eljárásában ugyanakkor a környezetvédelmi hatóság – amely a konkrét helyszín ismeretében a hatásterület méréssel történő megállapítását előírhatná – nem vesz részt, így az engedélyezési eljárás folyamán annak a hatóságnak a részvétele hiányzik, amely ezt az – engedélyezési eljárásban releváns – szempontot mérlegelhetné. Ezáltal a tényleges hatásterület megállapítására még elvi lehetőség sincs a tevékenység engedélyezése során, amely ahhoz vezet, hogy a tevékenységgel ténylegesen érintett lakosság részvétele nem valósulhat meg az engedélyezési eljárásban.

Fentiek alapján a méréssel megvalósuló hatásterület megállapítása esetén nem biztosított a Ket. 15. § (1) és (3) bekezdéseiben rögzített ügyfelek eljárásbeli részvétele, *amely a jogbiztonsággal összefüggő visszútságot eredményez.* Álláspontom szerint a lőtér engedélyezése során biztosítani kellene a környezetvédelmi szakhatóság részvételét annak érdekében, hogy a tevékenység engedélyezési eljárásában a Ket. hatásterületre vonatkozó szabályai, továbbá a lőtér zajterhelése vonatkozásában a megelőzés szabályai érvényesülhessenek.

4. A tárgyi lőtér létesítése kapcsán a hatályos szabályok alapján két, egymástól független hatósági engedélyezési eljárást folytattak le. Az építésügyi hatóság az építési engedélyezési tervdokumentáció alapján engedélyezte az ingatlanon a lőtér és kiszolgáló épületek építését. Az építmények megépítését követően pedig a Rendőrkapitányság lefolytatta a hatáskörébe tartozó eljárást, amely a helyszíni bejárás, a fegyverszakértői vélemény, valamint a lőtér szabályzat alapján engedélyezte a lövészeti tevékenységet. A vizsgálatom alapján megállapítható, hogy a két, egymástól független hatósági eljárás nem segíti elő a lőtérrel összefüggésben elvárható komplex engedélyező-hatósági szemléletet, mivel az építésügyi engedélyezési eljárásban az engedélyező hatóság az építési tevékenységet és az így megvalósított építményt, míg a működési engedélyt megadó hatósági eljárásban a Rendőrkapitányság a lőtér működésének szabályosságát, biztonságát vizsgálja. Ki kell emelni, hogy az építésügyi hatósági eljárás tárgya nem függetleníthető az ott később végzett tevékenységtől, vagyis a két eljárás tartalmilag szorosan kapcsolódik egymáshoz, és a működés engedélyezése során – amennyiben az eljáró hatóság szabályszerűen gondoskodik a Ket.-ben meghatározott ügyfelek részvételéről – ugyanazon „hatásterületi” ügyféli kört kellene bevonni.

A III.3. pontban írottakra kell visszautalnom, amelyekre figyelemmel az engedélyezési eljárásban (a zajvédelmi hatóság közreműködésével) kell(ene) megvalósulnia a lőtér létesítése kapcsán ténylegesen – a hatásterület pontos lehatárolása által – érintettek bevonásának. Zajhatósági szempontból nem hagyható továbbá figyelmen kívül az sem, hogy a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője a Zr. alapján⁶¹ a tevékenység megkezdése előtt köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, amely alapján a lőtérrel kapcsolatosan zajhatósági eljárás lefolytatása szükségszerű követelmény.

Míndezek alapján a jelenlegi, feldarabolt és nem egységes eljárások lefolytatása helyett kívánatos volna egy komplex engedélyezési eljárási rend kialakítása, amely teljes körűen biztosítja a lőtér engedélyezését és a fent megjelölt, egymással összefüggő kérdések együttes vizsgálatát.

III.4. A lőtér nyitva tartására vonatkozó szabályok

A panaszban foglaltak alapján – túl a lőtér által keltett lövészeti zaj hatásán – a lakosság számára kiemelten zavaró, hogy a lőtér nem rendelkezik meghatározott nyitvatartási idővel. A beadványban a panaszos sérelmezte, hogy a tapasztalatok szerint a legkülönbélebb időpontokban üzemel a lőtér, kiszámíthatatlan a működése, és így nincsenek olyan időszakok, amelyeken nem kellene számolni lövészeti tevékenységgel. A BM rendelet alapján⁶² a lőtér szabályzatban a lövészet időtartama korlátozható, azonban ez csak lehetőség az eljáró hatóság részére.

Jelen eljárásban a hatóságként eljáró Rendőrkapitányság a lövészet időtartamára vonatkozóan nem határozott meg előírást.

⁶¹ Zr. 10. § (1) bekezdés

⁶² A BM rendelet 3. § (4) bekezdése szerint a lőtérre csak olyan lőfegyverrel és lőszerrel szabad lönni, illetve a lőfegyvert olyan célra szabad használni, amelyet a lőtér szabályzat megenged. A lőtér szabályzatban a lövészet időtartama korlátozható, a lövészetre használható lőfegyver jellegét, kategóriáját és a lőszer fajtáját, típusát a természeti és az épített környezetre tekintettel kell megállapítani.

1. A lövészet idejéről rendelkező szabályokat az engedélyező hatóságon kívül az önkormányzat hozhat meg rendeleti úton. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) szerint⁶³ a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja e kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az ehhez tartozó felhatalmazó rendelkezés alapján⁶⁴ pedig felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Az önkormányzat szabályokat alkotott a lőtér nyitva tartására: a vonatkozó önkormányzati rendeletbe ütközik a lőtéren hétfői napokon vagy ünnepnapokon folytatott lögyakorlat.⁶⁵ A megalkotott önkormányzati szabályozással összefüggésben vizsgálendő, hogy az megfelelően szolgálja-e a lakosság védelmét a lövészet zaj ellen. Az önkormányzati rendelet szerinti korlátozásokat figyelembe véve megállapítható, hogy egy héten általában (az ünnepnapokat nem számolva) hat napon keresztül a lőtér üzemelése engedélyezett, amelyben benne vannak a hétvégi időszakok is. Az önkormányzat emellett a lövészzel érintett napokon nem határozott meg lövészetmentes időszakot (pl. a koradélutáni, vagy az esti órákra), így a hétfői és ünnepnapok kivételével a többi napon bármikor folytatható lövészet tevékenység.

Véleményem szerint a kialakított önkormányzati rendeleti szabályozás – azáltal, hogy nem biztosít minden nap garantáltan lövészetmentes időszakot, továbbá nem tiltja a hétvégén folytatott lövészetet sem – alkalmatlan arra, hogy a lakosság pihenését hatékonyan elősegítse.

2. A konkrét önkormányzati rendelet vizsgálata mellett a jogi szabályozással összefüggő általános kérdésként merül fel, hogy alapjogi szempontból elfogadható-e az a szabályozás, amely nem írja elő követelményként a lőtér nyitvatartási idejének meghatározását, így annak előírása esetleges, az önkormányzat és az engedélyező hatóság belátásán alapul.

Egy lőtér működése – figyelemmel a III.2. pontban kifejtettekre is – súlyosan zavarhatja környezetét, különös tekintettel arra, hogy az impulzusszerű zajok zavaróbbak a többi zajhatásnál.⁶⁶ A lőtér működését elszenvedő lakosok szempontjából indokolható elvárás az előreláthatóság és a kiszámítható működés, amely körében alapvető a rendezett működési időtartam, így a lövészet idő meghatározása. Ez egyrészt garantálja azt, hogy a lakosok tisztában legyenek a lövészzel lehetségesen érintett, valamint a lövészetmentes időszakokkal, továbbá a lövészetmentes időszakok által biztosítja a hatásterületen élők pihenéshez való jogát. Ennek mérlegelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy a lőtér működésének ideje alatt lövészet zajt elszenvedő lakosok egészséges környezethez való joga korlátozódik.

A fennálló szabályozást érdemes összehasonlítani azzal, amely az üzletek létesítésére irányadó rendelkezéseket tartalmazza. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) az üzletek üzemeltetésének és nyitva tartásának rendjére vonatkozóan megállapítja, hogy az üzlet nyitvatartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével a kereskedő állapítja meg.⁶⁷

A kereskedő köteles az üzlet nyitvatartási idejét az üzlet létesítésére vonatkozó bejelentésben vagy a működési engedély iránti kérelemben, illetve az abban bekövetkező változást az azt megelőző nyolc napon belül a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni; illetve az üzlet nyitvatartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni.⁶⁸

⁶³ Möt.v. 8. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése szerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

⁶⁴ Möt.v. 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit

⁶⁵ A Nagybarcai Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 4/2016. (II.22.) önkormányzati rendelet 4/A. § (1) bekezdése alapján a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki a nem lakóövezetben fekvő lőtéren hétfői napokon vagy ünnepnapokon lögyakorlatot folytat.

⁶⁶ ld. http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf, 79. oldal

⁶⁷ Kt. 6. § (1) bekezdés

⁶⁸ Kt. 6. § (2) bekezdés a) és b) pontjai

A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet tartalmazza a tevékenység megkezdésével kapcsolatos részletes szabályokat is. A kereskedelmi tevékenység bejelentésével kapcsolatos eljárásban a kereskedő bejelentésének kötelező adattartalmát e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza,⁶⁹ amelynek része a napi/heti nyitva tartási ideje.⁷⁰ Ugyanígy a nyitvatartási idő a működési engedély iránti kérelem kötelező adattartalmának éppúgy része, mint a bejelentésnek. Egy üzlet, vagy kereskedelmi egység esetében a nyitvatartási idő meghatározása nem korlátozást⁷¹ jelent, hanem a kiszámítható működés feltétele. A lőterek esetében nincs olyan indok, amely igazolná az eleve korlátozásoktól mentes lövészeti tevékenységet és a tevékenységgel érintett állampolgárok egészséges környezethez való jogának érvényesülésével sem összeegyeztethető.

Álláspontom szerint, amennyiben egy lőtér működése lakott területet érint, úgy a jogalkotónak garantálnia kell a lőtér nyitva tartásának szabályozását, amelynek ki kell terjednie mind a heti, mind pedig a napi lövészetmentes időszakok biztosítására. Ennek hiányában a szabályozás *az egészséges környezettel kapcsolatos visszásságot okoz*. Az Ajbt. alapján⁷² megkülönböztetett figyelmet kell fordítanom a gyermekek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, amelynek e szabályozás kialakításakor fokozott a relevanciája.

III.5. Az ombudsmani megkeresésre adott rendőrkapitánysági válasz

A megkeresést a Rendőrkapitányság a tényállásban kifejtetteknek megfelelően a Ket. szabályai szerinti végzésben hatáskörének hiányát megállapítva áttette az ORFK-nak, amely azt visszatette a Rendőrkapitányságnak. A Rendőrkapitányság eljárásával összefüggően megjegyzendő, hogy az alapvető jogok biztosának megkeresésére vonatkozó szabályokat az Ajbt. teljes körűen tartalmazza. A biztos vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti.⁷³ A Rendőrséggel kapcsolatos vizsgálata során a biztos vizsgálatának korlátját jelentik az Ajbt. 23. § (3) rendelkezései, amelyek azonban a jelen eljárásra nem vonatkoznak, így az érintett Rendőrkapitányságnak a hatáskörébe tartozó eljárással kapcsolatosan – az ORFK véleményével egyezően – tájékoztatást kell adnia. Tekintettel arra, hogy a Rendőrkapitányság az ORFK áttételét követően végül válaszolt a megkeresésre, visszásságot nem állapítok meg ennek vonatkozásában.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében

- az Ajbt. 37. § alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a lőterek engedélyezésére vonatkozó jogszabályok módosítása útján biztosítsa a zajvédelmi szakhatóság részvételét az engedélyezési eljárásban, továbbá írja elő a lőtereket érintően a lakosok pihenését is biztosító, megfelelő nyitvatartási idő meghatározását;
- az Ajbt. 37. § alapján felkérem a földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben megfogalmazott szempontok figyelembevételével a megelőzés elvének érvényesítése érdekében vizsgálja felül a zajforrások létesítésével összefüggő szabályokat;
- Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőrfőkapitányt, hogy a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével – a Ket. 115. §-ában foglalt jogkörében – felügyeleti eljárás keretében tegye meg a szükséges intézkedéseket;

⁶⁹ 210/2009. Kr. 6. § (1) bekezdés

⁷⁰ 210/2009. Kr. 1. számú melléklet A) 6.1. pont

⁷¹ A BM rendelet szóhasználata önmagában azt a látszatot kelti, hogy a lövészeti tevékenységet csak időszakosan gyakorló személy „korlátozást szenved el”. Ezzel szemben véleményem szerint a lövészet – csakúgy mint sok más, a lakosságot kevésbé zavaró tevékenységgel kapcsolatosan – alapvető követelmény, hogy annak gyakorlásának időbeli keretei rögzítve legyenek.

⁷² Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

⁷³ Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal hozzon határozatot a másodfokú zajvédelmi eljárás ügyében;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Nagybarca Község Polgármesterét, hogy a vonatkozó helyi önkormányzati rendelet módosításával a jelentésben foglaltak figyelembevételével alkosson megfelelő szabályozást a lőtér nyitva tartására vonatkozóan;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, valamint a Kazincbarcikai Rendőrkapitányság a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.