



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-824/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Érintett szerv:

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának

Polgármesteri Hivatala

Agrárminisztérium

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-824/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos a Debrecen, Simonffy utca 21. szám alatti Ifjúsági Ház zavaró működése, illetve az ottani, erős zajhatással járó, nagy számú rendezvény miatt fordult az alapvető jogok biztosához. A beadvány szerint az Ifjúsági Ház, valamint a helyben működő Sufni Café és Bár mindennapos üzemelési körülményei ellehetetlenítik a környék lakóinak életét, esti nyugalmát.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk az agrárminiszter jogelődjétől, a földművelésügyi minisztertől, Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának jegyzőjétől (a továbbiakban: debreceni jegyző) és a Debreceni Rendőrkapitányságtól.

Érintett alapvető jogok

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

Alkalmazott jogszabályok

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLIV. törvény (Ket.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (együttes rendelet)
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (KvVM rendelet)

Megállapított tényállás

A rendelkezésünkre álló iratok alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

1. A debreceni jegyző válasza

Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlése a 196/2008. (VI. 26.) önkormányzati határozattal elfogadta az Integrált Városfejlesztési Stratégia kiegészítését, Debrecen Város Akcióterületi Tervét, melynek egyik projektje a Simonffy utcai volt Fazekas Mihály Általános Iskola épületének ifjúsági házzá történő átalakítása volt¹. Az ifjúsági ház üzemeltetésére az önkormányzat nem kívánt új intézményt létrehozni, a kiemelkedően közhasznú, az önkormányzat által közfeladat ellátása céljából alapított Debrecen Ifjúsági Szolgáltató Nonprofit Kft-t² (a továbbiakban Kft.) alkalmasnak találta a feladatra. A közgyűlés a 171/2011. (VI. 30.) önkormányzati határozattal a Kft. ingyenes használatába adta az ingatlant, amely Debrecen központi részén, tömör városi beépítésű lakóterületen helyezkedik el.

A panaszos első alkalommal 2016. június 14-én fordult a debreceni jegyzőhöz, kifogásolva a szomszédságában található szórakozóhely zavaró működését. A panasz alapján a jegyző munkatársai 2016. június 23-án helyszíni ellenőrzést végeztek, melynek során az üzemeltető képviselője a 2013. június 5-én kelt határozatban előírt zajmérésről készítendő jegyzőkönyvet bemutatni, a zajforrásokról tájékoztatást adni nem tudott. Az üzemeltető a helyszínen előadta, hogy a rendezvények körülbelül 20 %-a a Kft., a fennmaradó 80 % bérlőik szervezésében kerülnek megrendezésre. A Kft. szakmai igazgatója a helyszínen vállalta, hogy 30 napon belül zajmérési jegyzőkönyvet készíttetnek, és benyújtják a hatósághoz.

A Kft. vezetője a helyszíni ellenőrzést követően az önkormányzatnak címzett levélében tájékoztatta a jegyzőt a szórakozóhely működésével kapcsolatos álláspontjáról. Ennek keretében kiemelte, hogy a kifogásolt rendezvények eseti jelleggel okozhatnak a környezetben élők számára fokozott zajterhelést, a nagyterem ablakait szigetelték, illetve 23 órát követően rendezvény megtartására nem kerül sor. Jelezte továbbá, hogy a zajforrásokat beazonosították, azok zajkibocsátása mérésének vizsgálatát megrendelték.

A debreceni jegyző június 28-án tájékoztatta a panaszost arról, hogy az Ifjúsági Házza vonatkozóan zajkibocsátási határértékeket állapítottak meg nappal 50, éjjel 40 dB mértékben, a határértékek teljesülésének vizsgálata érdekében zajmérésre kötelezték az üzemeltetőt. A jegyző közölte továbbá, hogy a Kft-vel kötött bérleti szerződés alapján a Sufni Café köteles nyitvatartási idejét az Ifjúsági Házban tartott programokhoz igazítani.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának Környezetvédelmi Mérőközpontja (a továbbiakban: Mérőközpont) az üzemeltető megbízása alapján 2016. július 13-án zajmérést végzett.

A panaszos ezt követően – azon túl, hogy ismételten kifogásolta a nagy hangerő mellett tartott rendezvényeket – tájékoztatást kért a jegyzőtől a zajmérés időpontjáról, illetve arról, hogy azt mely rendezvény ideje alatt végezték.

A Kft. 2016. július 15-én jelentést nyújtott be a debreceni jegyzőhöz az üzemi, szabadidős zajforrás zajkibocsátásának megváltozásáról, melynek 6. pontjában meghatározta az Ifjúsági Házban üzemeltetett zajforrásokat. Ezt követően az üzemeltető a zajforrások működését bemutató, a Mérőközpont által készített, 2016. július 25. napján kelt 13/2016. számú Zajmérési Jegyzőkönyvét is megküldte a hatóságnak.

¹ Az Ifjúsági Ház működtetésének szükségességére vonatkozó kutatások 2004-ben és 2005-ben készültek el, melyek alátámasztották a fiatalok igényét olyan közösségi színterekre, ahol kulturált körülmények között tölthetik el szabadidejüket.

² A Kft. tevékenységi köre között szerepel:

- tudományos tevékenység
- nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés
- kulturális tevékenység
- gyermek- és ifjúságvédelem
- hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése

A jegyző július 25-én tájékoztatta a panaszost arról, hogy a Kft. a korábban előirányozott zajmérést elvégeztette és az arról készült jegyzőkönyvet benyújtotta. Felhívta a panaszos figyelmét továbbá arra, hogy iratbetekintési jogával élve megtekintheti az ügyben keletkezett iratokat, illetve a költségek egyidejű megelőlegezésével más szakértő bevonását is kezdeményezheti. A panaszos 2016. augusztus 18-án élt iratbetekintési jogával.

Az Ifjúsági Házat üzemeltető Kft. 2016. augusztus 2-án érkezett kérelmében zajkibocsátási határérték megállapítását kérte egy, az ingatlan udvarán szeptember 1-jén megrendezésre kerülő alkalmi rendezvényre.

A debreceni jegyző 2016. augusztus 25-én kelt határozatával az érintett rendezvény idejére külön zajkibocsátási határértéket állapított meg 18.30 és 22.00 óra között a védendő létesítmények homlokzata előtt 2 méterrel nappal 65 db, éjjel 55 dB értékben. A határozatot a jegyző csak a kérelmezőnek küldte meg.

A panaszos a továbbra is fennálló, a környék nyugalmát zavaró zajhatások miatt újra a jegyzőhöz fordult, aki 2016. október 4-én kelt válaszában ismertette az érintett rendezvény idejére szóló, zajkibocsátási határértéket megállapító egyedi határozatát és kiemelte, hogy az alkalmi rendezvény idejére – a jogszabályi előírások megtartásával – speciális, magasabb zajszint megállapítása volt indokolt. Megjelölte továbbá a zajvédelmi hatóság által tervezett intézkedéseket. Ezek között szerepelt a Kft. hiánypótlásra – a zajvizsgálat kiegészítésére – történő felhívása, hiszen az nem végeztette el valamennyi zajforrás kibocsátásának vizsgálatát.

A jegyző 2016. november 7-én – határozati formát mellőzve – nyilatkozattételre hívta fel az üzemeltetőt, hogy a változás-bejelentésben szereplő zajforrások vizsgálatát miért nem végezték el. A Kft. 2016. november 30-án kelt levelében arról tájékoztatta az önkormányzatot, hogy az Ifjúsági házban a Más-Mozaik Szociokulturális Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) is működtet zajforrásokat.

Erre tekintettel a jegyző 2016. december 28-án kelt, határidő megjelölését nélkülöző levelével arra kérte az Egyesület képviselőjét, hogy mutassa be az általa szervezett „Rock Suli” zajforrásait és nyújtsa be zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmét. Tekintettel arra, hogy az Egyesület több hónapon keresztül nem tett eleget a levélben foglaltaknak, a jegyző 2017. április 12-én kelt végzésben – a közlést követő 20 napos határidővel – teljesítésére szólította fel és a kötelezettség elmulasztása esetére 50. 000 Ft zajbírságot helyezett kilátásba.

Az Egyesület 2017. május 18-án benyújtotta kérelmét, azonban az nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek, így a jegyző május 24-én – a közlést követő 8 napos határidővel – hiánypótlási felhívást bocsátott ki, amelyben többek között a zajforrások rövid leírására, ismertetésére, típusuk bemutatására, működési idejük, helyük meghatározására kötelezte az Egyesületet. A jegyző e végzés keretében is felhívta az Egyesület figyelmét arra, hogy a kötelezettség elmulasztása zajbírság kiszabását vonja maga után. A jegyző ezzel egy időpontban kelt külön végzésével meghozta a függő hatályú döntést, amelyben arról rendelkezett, hogy – amennyiben a kérelem beérkezésétől számított 2 hónapon belül az ügy érdemében nem dönt és az eljárást nem szünteti meg – a kérelmező jogosult a kérelmezett rendezvényeken a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. számú melléklete 3. sorában meghatározott zajterhelési határértékek mellett üzemeltetni a zajforrásokat. Az Egyesület a hiánypótlási felhívásnak határidőn túl, június 13-án tett eleget.

A jegyző IGAZ-69183-6/2017. iktatószámú, 2017. június 21-én kelt határozatával állapította meg a zajkibocsátási határértékeket nappal 50, éjjel 40 dB mértékben, melyek teljesítésének határideje a jogerőre emelkedés napja volt. A határozat tartalmazta, hogy az Egyesület a határértékek teljesülését nyitott nyílászárók mellett elvégzett, joghatással járó, a legkedvezőtlenebb üzemelési állapotban elvégzett zajmérés alapján elkészített jegyzőkönyvvel a jogerőre emelkedést követő 30 napon belül köteles igazolni. A kötelezettség elmulasztása esetére a jegyző felhívta a kötelezett figyelmét a kivetendő 100. 000 Ft-os zajbírságra. A hatóság a határozatot kérelmező részére történő közlésen felül hirdetményi úton is kézbesítette.

A panaszos és az Ifjúsági Ház szomszédságában lakók újabb panaszbejelentést tettek június 29-én, majd július 10-én, és tiltakozásukat fejezték ki a hét szinte minden napján zenekari próbák, sportórák és egyéb rendezvények elviselhetetlen hangosítása miatt.

A jegyző a panaszost július 17-én a korábban tett eljárási cselekményekről tájékoztatta. Tekintettel arra, hogy a panaszok alapján a jegyző arról is tudomást szerzett, hogy az Egyesület a Rock Suli évfárat szabadtéren rendezte meg, ugyanezen a napon kelt határozatával felhívta a figyelmet a változás-bejelentési kötelezettség elmulasztására. Ezzel egyidejűleg pedig kötelezte az Egyesületet, hogy a zajmérést teljesítse és az arról készült jegyzőkönyvet nyújtsa be. Az Egyesület vezetője augusztus 2-án kelt levelében utalt arra, hogy a Rock Suli évente kétszer a tanévnyitó és tanévzáró keretében tart szabadtéri rendezvényt, kifejtett álláspontja szerint pedig a 13/2016. számú zajmérési jegyzőkönyv tartalmazza azon eszközök vizsgálatát, amelyeket rendezvényeik során igénybe vesznek. Mivel az Egyesület továbbra sem tett eleget a zajmérési és változásbejelentési kötelezettségének, a jegyző november 9-én kelt határozatával megállapította a jogszabálysértést és – zajbírság kiszabására történő figyelmeztetéssel egyidejűleg – újabb kötelezést bocsájtott ki. Az Egyesület a zajmérési jegyzőkönyvet 2017. december 14-én nyújtotta be a hatóságnak. A határidő elmulasztásának jogkövetkezménye nem volt, holott a jegyző erre az esetre is 100.000 Ft zajbírságot helyezett kilátásba.

A hatóság munkatársai július 27-én helyszíni ellenőrzést végeztek az Ifjúsági Házban, amikor is Zumba óra folyt a helyszínen. A zenét laptoppal, illetve egy, a hangerő szabályozására is alkalmas LD System hangfal segítségével szolgáltatották. Tekintettel arra, hogy a 13/2016. számú zajmérési jegyzőkönyv szerint „a hangfalat -2 dB fokozaton” kell üzemeltetni, az eljáró ügyintézők azt vizsgálták, hogy a zene ennek megfelelően szólt-e. Az eljárás keretében felhívták az üzemeltető Kft-t, hogy „a zajmérést végző szakemberrel pontosítsa a mérési beállításokat, lehetőség szerint a zajmérési jegyzőkönyv 3.1-3.8. számú melléklet beállításairól készítsen fényképfelvételt és azt a zajmérést végző szakemberrel hitelesítse.” A helyszíni ellenőrzést követően a jegyző 2017. augusztus 14-én kelt határozatával megerősítette a felhívást és – 2017. szeptember 30-ai teljesítési határidő megállapítása mellett – előzőeknek megfelelően kötelezte a Kft-t, hogy egészítse ki a hivatkozott zajmérési jegyzőkönyv vonatkozó mellékleteit.

A jegyző a panaszos 2017 júliusában tett bejelentéséből arról is értesült, hogy az Ifjúsági Házban működő Sheldon's bár Club Akusztik elnevezésű koncertet szervezett. A 2017. július 17-én kelt végzéssel felhívta az üzemeltető Molandy Kft-t, hogy a közlést követő 20 napon belül nyújtsa be a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmét. Erre a rendelkezésünkre álló iratok szerint nem került sor.

2. A földművelésügyi miniszter válasza

Tekintettel arra, hogy a debreceni jegyző az Egyesülettel szemben lefolytatott eljárás keretében a Ket. új szabályai szerint függő hatályú döntést hozott, és azzal kapcsolatban – a konkrét ügyben való alkalmazásán felül – további aggályok merültek fel, a földművelésügyi miniszterhez fordultunk és tájékoztatást kértünk annak a környezeti ügyekben való alkalmazására vonatkozó jogi és szakmai álláspontjáról.

A miniszteri válasz szerint: „(...) a függő hatályú döntés alkalmazása a környezetvédelmi ügyekben nem szükségképpen eredményezi a környezetvédelem elveinek, közöttük az elővigyázatosság és a megelőzés elveinek sérelmét. Az eljáró környezetvédelmi hatóságokat ugyanakkor arra készíti, hogy az ügyfelek jogvitáit gyorsan és szakszerűen, a rendelkezésükre álló határidőn belül oldják meg. A környezetvédelem területén is vannak olyan, viszonylag egyszerű megítélésű ügytípusok, amelyek nem igénylik a hatóság hosszadalmas eljárását és a függő hatályú döntés kizárása nem lehet indokolt. Egyes nyilvántartásokba történő bejegyzéssel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági eljárások, mint például az újrahasznosítható csomagolószerszám nyilvántartásba vétele, illetve az újrahasznosítható csomagolószerszám bérleti rendszerének engedélyezése, vagy a hatóság egyszerű hozzájárulásának megszerzését eredményező eljárások – így az elektromos és elektronikus berendezésekkel, valamint az

elektronikai hulladékkal kapcsolatos tevékenység vonatkozásában az átvállalási megállapodások jóváhagyása – esetében a függő hatállyal történő döntéshozatal lehetőségének eltörlése nem lehet indokolható.

Az előzőeken túlmenően, a függő hatályú döntéshozatal alkalmazásának a környezetvédelem területén azokban az esetkörökben is indokolható szerepe lehet, amikor a kérelem egy már engedélyezett és gyakorolt környezethasználat kisebb jelentőségű – a környezethasználat volumenét, minőségét érdemben nem befolyásoló – módosításával kapcsolatos. Gondolok itt az olyan engedélymódosítási kérelmekre, amelyek vagy tisztán adminisztratív jellegűek (adatváltozások), vagy pedig a környezethasználatot nem vagy csekély mértékben befolyásoló technikai változtatásokat takarnak (pl. egyes technológiai folyamatok kibocsátásokat nem érintő változtatása).

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóságok a függő hatályú döntéseket csak rövid ideje hozhatnak, a függő hatályú döntéssel kapcsolatos tapasztalatok még nem szolgáltatnak elegendő alapot arra, hogy azokból általánosítható következtetéseket vonjunk le.”

A Rendőrkapitányság tájékoztatása szerint az Ifjúsági Ház működésével kapcsolatban feljelentés nem érkezett.

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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Tekintettel arra, hogy az Ifjúsági Ház működésével kapcsolatban hatósági eljárások vannak folyamatban, csak a jogerőre emelkedett határozatokat és az azt megelőző eljárásokat vizsgáltuk.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 biztosja 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.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők³.”

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban⁴ 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 kiépítésére⁵. Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli.

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. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

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

³ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

⁴ Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírósági határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

⁵ 996/G/1990. AB

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 biztosít⁶. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.*

2. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁷. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási jogi 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 hozzon⁸.

3. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéldjük meg⁹. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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.

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

⁶ ABH 1994, 139-140.

⁷ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁸ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁹ 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

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az első hatósági ellenőrzés lefolytatása és az annak során hozott intézkedések

A tényállásban bemutatottak szerint az Ifjúsági Házat érintő első hatósági ellenőrzés során a szakmai igazgató vállalta a létesítmény zajkibocsátásának vizsgálatát és az arról készült jegyzőkönyv a hatóság részére történő megküldését. A jegyző 2016. november 7-én – határidő megjelölése nélkül – *nyilatkozattételre hívta fel* a Kft-t arra vonatkozólag, hogy miért nem végezték el valamennyi elektronikai berendezés zajmérését. Ezt az üzemeltető másfél hónappal később teljesítette. Az előzőekhez hasonlóan, a jegyző 2016. december 28-án határidő tűzése nélkül az Egyesületet a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelem benyújtására *kérte fel*, amely azonban annak nem tett eleget.

Több panaszügyben¹⁰ tapasztaltuk, hogy amennyiben a hatóság a helyszíni ellenőrzés során szóban felhívja az üzemeltetők figyelmét a jogszabályban vagy határozatban előírt kötelezettségek teljesítésének elmulasztására, és elfogadja az eljárás alá vont személy önkéntes vállalását, az utólag késsedelemmel valósul meg vagy elmarad. Nem hatékony az az eljárás sem, amikor a hatóság a rendelkezésére álló iratokból megállapítja a teljesítés hiányát, de határozat vagy végzés kibocsátása nélkül az érintettet formális levélben nyilatkozattételre vagy teljesítésre hívja fel. Különösen igaz ez akkor, amikor a teljesítésre a hatóság még határidőt sem állapít meg.

Önmagában tehát az írásbeli vagy szóbeli felhívás, illetve ez utóbbinak jegyzőkönyvben történő rögzítése, esetlegesen az önkéntes vállalás elfogadása – a hivatalból indított eljárás megindításának „de jure” mellőzése – nem alkalmasak a jogsértő állapot megszüntetésére, hiszen a teljesítés utóbb nem kényszeríthető ki, a mulasztás nem szankcionálható.

Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettsége mellett a döntéshozatali kötelezettség is egyértelműen következik, hiszen az adott eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A Ket. 71. § (1) bekezdése alapján a hatóság – bizonyos kivételtől¹¹ 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.

A hatóság a Ket. alapelveiből eredően hivatalból köteles megtartani és másokkal megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit, fennálló eljárási kötelezettsége alapján, hivatalból kell a kötelezés kibocsátása iránt intézkednie.

A vizsgálat ideje alatt hatályba lépett a közigazgatási eljárásjogi kódex, az Ákr., amely megőrizte a Ket. fent bemutatott koncepcióját, és a jogszolgáltató tevékenység érdekében a hatóság eljárási kötelezettségéről 15. § (1) bekezdésében rendelkezik. Az eljáró hatóság döntéshozatali kötelezettsége pedig még egyértelműbbé vált az Ákr. IV. fejezete alapján. Hozzá kell tenni, hogy a hatósági ellenőrzés önálló fejezetpontban nyert szabályozást, s azt a jogalkotó – lévén nem végződik minden esetben hatósági aktus kibocsátásával – nem hatósági ügynek, hanem, tényleges cselekménynek minősíti.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet, hogy a környezethasználók 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, elmaradása nem

¹⁰ AJB-203/2017; AJB-863/2012 (több panaszügyet összefoglaló jelentés)

¹¹ Ket. 71. § (5) és (6) bekezdés

szankcionálható. A levélben történő felhívás pedig önkéntes jogkövetés hiányában ezzel azonos eredményre vezet.

Megállapítjuk, hogy a 2016. november 7-én, majd december 28-án kelt levelek késleltették a hatósági eljárás eredményes befejezését, és nem szolgáltak a panaszban foglalt körülmények megoldására. Az eltérés okát tisztázni szándékozva, a jegyzőkönyv benyújtását követő több mint 3 hónap elteltével megküldött levél¹² helyett a jegyzőnek az Ifjúsági Ház mint komplex létesítmény zajvizsgálatára kellett volna köteleznie az üzemeltetőt. *Mindeszettel a jegyző visszásságot okozott a tisztességes hatósági eljárásához és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

2. A tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség

Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 50. § (1) és (4) bekezdései szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemlérlől készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

A hatóság a közigazgatási eljárás keretében bizonyítási kötelezettsége alapján a történeti tényállás megállapításán túl köteles összegyűjteni az ügy eldöntése szempontjából jogilag releváns tényeket. A megalapozott döntéshozatal eszköze a Ket. szerint lefolytatott bizonyítás. A Ket. 50. § (5) bekezdése értelmében a hatóság minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amelyet alkalmasnak lát a tényállás tisztázására, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény ugyanakkor előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését. A Ket. 50. § (6) bekezdése szerint a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A tényállás szerint a jegyző a panaszos első beadványának vizsgálata során elvégzett helyszíni ellenőrzés alkalmával szerzett tudomást arról, hogy az Ifjúsági Házat üzemeltető Kft. bérleti szerződések alapján különböző termekben rendezvények tartására más szervezetek számára is lehetőséget biztosít. A Kft. képviselőjének nyilatkozata szerint a programok 80 %-át a bérlői kör bonyolítja le. A szervezők személyéről, konkrét létszámáról ugyanakkor a jegyző nem kért pontos tájékoztatást, hanem amikor egy-egy rendezvény kapcsán tudomására jutott, hogy azt nem a Kft. tartotta, az érintett személyeket, így az Egyesületet és a Molandy Kft-t levélben nyilatkoztatták és zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelem benyújtására kérte fel, illetve végzést bocsátott ki.

Jóllehet a hatóság tudott arról, hogy a rendezvények 80 %-át a bérlők szervezik, csak két személy vonatkozásában folytatta le az eljárást. A jegyző a 13/2016. számú zajmérés jegyzőkönyv benyújtását követő 3 hónap múlva tárta csak fel, hogy nem végezték el valamennyi zajforrás vizsgálatát és ekkor nyilatkoztatta a Kft-t az eltérés oka felől. Megjegyezzük, hogy a jegyzőkönyv a mérés pontos körülményeinek leírását sem tartalmazta, tehát azt, hogy a mérést mely rendezvény ideje alatt, a szokásos üzemi állapot szerint végezték-e el. Mindennek folyamánként pedig nem ítélt meg teljes körűen a rendezvényhelyszín tényleges működése.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jegyző az Ifjúsági Ház zajkibocsátását nem komplex módon, a létesítmény egészére nézve kezelte, hanem az egyes rendezvényeket külön-külön vizsgálta meg. A panaszos ugyanakkor, amint azt beadványaiban többször is jelezte, az egyedi programok zajkibocsátása mellett az Ifjúsági Ház zajos és napi szinten este 23 óráig való működését a maga egységében sérelmezte. Álláspontunk szerint egy kulturális és szórakozási célokat kielégítő rendezvényhelyszín környezetre gyakorolt hatása csak a teljes működés körülmények vizsgálataival tárható fel. Az egyes rendezvények zajkibocsátása a komplex

¹² a 2016. november 7-én kelt

tevékenység részjelensége, amelyből nem lehet az egész létesítményre vonatkozó következtetéseket levonni. Kiemeljük, hogy a létesítmény egyedi zajkibocsátásának megítélése a jegyzői eljárásban a jelentés kiadásáig sem valósult meg.

Tekintettel arra, hogy a jegyző nem tárta fel megfelelően a szórakozóhely, mint zajkibocsátó pontforrás üzemelési körülményeit, nem tudott a lakók nyugalmát is biztosító, megfelelő intézkedéseket hozni.

Megállapítjuk, hogy a jegyző nem tett eleget a Ket. szerinti tényállás tisztázási kötelezettségének, ezért eljárása a jogállamiság elvének sérelmén túl visszásságot okozott az egészséges környezethez és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A vizsgálat befejezésének idején hatályos Ákr. a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségén nem változtatott, a fent kifejtett megállapítások tehát a később induló eljárásokra is irányadók.

3. A Kft., mint üzemeltető felelőssége

Az ombudsmani intézmény működése óta több ügyben¹³ tapasztaltuk, hogy a zajt ténylegesen kibocsátó személyek kilétének megállapítása, illetve az egyes zajforrások üzemeltetéséért felelős személyek azonosítása nehézséget okoz a hatóságok számára. Különösen akkor jelent ez problémát, amikor egy létesítményen belül több olyan üzemi vagy szabadidős zajforrás található, melyek működéséért különböző személyek felelősek. Hangsúlyozandó, hogy szabadidős zajforrás működése esetén az egyedi zajkibocsátó létesítmények mellett az érkező és távozó vendégek magatartása is okozhat zavaró hatást.

Amint azt a korábbiakban bemutattuk, a jegyző nem tárta fel megfelelően a tényállást és nem tisztázta az Ifjúsági Ház pontos üzemelési körülményeit, a bérleti szerződések alapján tartott rendezvények jellegét. A közigazgatási eljárások során a jegyző nem az üzemeltető egyéni felelősségét állapította meg, nem őt kötelezte a jogszabályi rendelkezések és hatósági határozatokban előírtak betartására, hanem a bérleti jog jogosultjait hívta fel a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelem benyújtására. A felhívások ugyanakkor a fentiek szerint nem vezettek eredményre.

A nehézség a szabadidős zajforrások esetében a Zr. rendelkezéseiből is következik. A Zr. 2. § h) pontja szerint szabadidős zaj- vagy rezgésforrás a környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép. A Zr. 10. § (1) bekezdése alapján a 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.

Az előzőek alapján nemcsak a szórakoztató, kulturális létesítmény és tevékenység minősül szabadidős zajforrásnak, hanem az ilyen célokat kielégítő berendezés, gép, azaz a különböző hangfalak, erősítők is. A jogszabály szószerinti értelmezése esetén ez a tárgyi ügyben azt jelentené, hogy a Kft-nek és minden hangosító, zajt kibocsátó berendezés üzemeltetőjének/használójának egyedi zajkibocsátási határérték megállapítását kellene kérnie, illetve a hatóságnak fel kellene őket szólítani annak teljesítésére. Minthogy a ténylegesen kibocsátott zaj az Ifjúsági Ház adott napjára szóló program függvényében változik, a hatóságnak az egyedi esetekben azt kellene megítélnie, hogy mekkora az a maximális kibocsátás, amely mellett a zajterhelési határértékek teljesíthetők. Különösen akkor jelent ez problémát, ha a létesítményen belül több programot egyidejűleg rendeznek meg. Ebből következően pedig, a kibocsátási határértéket mindig a konkrét körülményekhez igazítva, az összes rendezvényre egyedileg kellene megállapítani. A szószerinti értelmezés tehát nemcsak, hogy megnehezítené, de szinte lehetetlenné tenné a hatóságra háruló kötelezettség teljesítését.

¹³ Nem kimerítő jelleggel: AJB-840/2012, AJB-4371/2014.

A jogszabály célját, a zajkibocsátási határérték megállapítása jogintézménye jellegét figyelembe véve – álláspontunk szerint – nem az egyedi rendezvények szervezői, a zajt kibocsátó egyes berendezések használói számára kell külön határértékeket megállapítani, hanem a létesítmény – az Ifjúsági Ház – üzemeltetőjét, mint a tevékenységéért felelős személyt kell kötelezni – valamennyi szervező által használt berendezést egyedileg tartalmazó – kérelem benyújtására. A határértéket az egyes rendezvényeken használt gépek, erősítők zajkibocsátását figyelembe véve az üzemeltető részére kell megállapítani és ő köteles gondoskodni a bérleti szerződések keretein belül az üzemelési körülmények pontos meghatározásával a betartás feltételeiről.

Következetes a birtokvédelmi ügyekben irányadó bírói gyakorlat¹⁴ abban, hogy a létesítmények területén, azok környezetében, illetve az azokkal összefüggésben jelentkező magatartásokért az érdekkör vizsgálata alapján az üzemeltetők felelősek. Az üzemeltető építési, koordinációs és szervezési feladatokat is ellát¹⁵ és többek között a zajforrás nyitvatartási idejének meghatározásával döntő befolyást gyakorol a zajkibocsátás mértékére, a fellépő káros következményekre.

A tárgy szerinti ügyben a Kft., az Ifjúsági Ház üzemeltetőjeként azon túl, hogy maga is rendezvényeket szervez, az egyedi polgári jogi (bérleti) szerződések megkötésével meghatározza a létesítmény működési feltételeit, zajkibocsátását. Vagyis lényegében az ő döntésén múlik, hogy milyen jellegű programokat tartanak. Ebből következően ő felel mindazért, ami az általa kötött szerződések alapján zavaró hatásként megvalósul.

A fent ismertetett bírói gyakorlathoz igazodva, a Zr. teleologikus értelmezése alapján álláspontunk szerint a jegyzőnek nem feladata minden egyes rendezvény szervezője számára megállapítani a zajkibocsátási határértéket. Az Ifjúsági Házat üzemeltető Kft. bérbeadóként egyedül köteles helytállni azért, hogy a létesítmény, mint pontforrás zajkibocsátása megfeleljen a vonatkozó jogszabályi előírásoknak. Kellő körültekintés és gondosság mellett megkötött bérleti szerződésekkel csökkenthető lenne az Ifjúsági Ház (a létesítmény) zajkibocsátása, így biztosítható volna a környék lakóinak nyugalma is.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a zajkibocsátási határértékeket nem az egyes rendezvényekre vonatkozóan, hanem a létesítményre, azaz az Ifjúsági Háza, mint funkcionális rendezvényhelyszínre a szokásos üzemállapot szerint kellett volna megállapítani. A jegyző eljárása ezért visszaállást okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

4. Az ügyfél jogok biztosítása

A Kft. 2016. augusztus 2-án egyedi zajkibocsátási határérték megállapítását kérte egy, szeptember 1-jére tervezett alkalmi rendezvény tekintetében. A jegyző határozatában a vélelmezett hatásterületre az együttes rendelet szerinti, az alkalmi rendezvényekre irányadó határértékeket írta elő. Az eljárás megindításáról a jegyző a környék lakóit – még hirdetményi úton sem – sem értesítette, továbbá az ügydöntő határozatot sem küldte meg részükre. A Molandy Kft-vel szemben indított eljárás során az értesítés szintén elmaradt.

Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 15. § (1) és (3) bekezdése szerint 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. 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.

¹⁴ KGD. 2002. 23. és KGD 2004. 145.

¹⁵ EBH 2009.2039

A Ket. kommentárja egyértelműen megfogalmazza, hogy az általános ügyfélfogalom a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, azaz mindazok számára, akik vagy amelyek rendelkeznek valamely jogszabályban elismert jogképeséggel. A bírói gyakorlat alapján a közvetlen és nyilvánvaló jogi érdekelttség valószínűsítése az ügyfélképeség mércéje. 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. A Ket. alapelvei¹⁶ alapján a 15. §-ában foglalt feltételek – köztük a jogos érdek – fennállását az eljáró hatóság *hivatalból*, az egyedi ügy körülményeire figyelemmel *köteles* vizsgálni, akár kérelemre, akár hivatalból indult vagy folytatott eljárásról van szó.

Jelen ügyre vonatkozóan megállapítható, hogy a környék lakóinak az ügy eldöntéséhez közvetlen és nyilvánvaló érdeke fűződött, hiszen azok alapjaiban meghatározzák pihenésük idejét és a nyugalmukat.

A Ket. 15. § (3) bekezdése határozza meg az ex lege ügyfelek körét, azaz, hogy a hatóság mérlegelése nélkül a törvény alapján ki tekinthető ügyfélnek. Ez a szabályozás megkönnyíti egyrészt a hatósági jogalkalmazó tevékenységet, másrészt az egyes személyek jogai érvényesítéséhez is segítséget nyújt. Az első mondat értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározhatja azon személyek körét, akik ez irányú vizsgálat nélkül ügyfélnek minősülnek. A második mondat szerint pedig amennyiben bármely jogszabály hatásterületet állapít meg, rendelkezése alapján ügyféli jogosultságokkal rendelkezik az ott található ingatlan tulajdonosa, illetve az ingatlan-nyilvántartás szerinti hasznélvezője, használója.

A Zr. 5. §-a szerint amennyiben jogszabály hatásterület bemutatását írja elő, a hatásterületet az alábbiakban meghatározott szabályok szerint kell megállapítani.

A környezeti zajforrás hatásterületét a 6. § szerinti méréssel, számítással kell meghatározni előzetes vizsgálati eljárásban, környezeti hatásvizsgálati eljárásban, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, valamint környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban, továbbá az előbb felsorolt eljárásokat követő létesítési, használatbavételi, illetve forgalomba helyezési eljárásokban, vagy ha a környezetvédelmi hatóság előírja. Egyéb esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület. A KvVM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint üzemi és szabadidős zajforrás zajkibocsátási határértékét a hatásterületre kell megállapítani.

Tekintettel arra, hogy a jegyző a Kft. és az Egyesület számára előírt zajkibocsátási határérték megállapítása során 100 méteres vélelmezett hatásterületet állapított meg, a Ket. 15. § (3) bekezdése is jogalapot szolgáltat volna arra, hogy az ott ingatlannal rendelkező, illetve azokat használó személyeket ügyfélként bevonja a megindított közigazgatási eljárásba, biztosítva számukra az ügyféli jogokat. Így többek között értesítenie kellett volna őket¹⁷ az eljárás megindításáról és közölnie kellett volna velük az érdemi döntést, biztosítva a jogorvoslati lehetőséget.

¹⁶ Például a Ket. 1., 3. és 5. §-ai

¹⁷ Ket. 29.§ (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról

a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,

b) a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől

számított nyolc napon belül értesíteni kell.

(3a) A hatóság mellőzheti az eljárás megindításáról szóló értesítést azon eljárásokban, amelyekben a kérelmezett jog gyakorlásáról is rendelkező 71/A. § szerinti függő hatályú döntés meghozatalának van helye.

(4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha

a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét,

b) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti,

d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.

Megjegyezzük, hogy a jegyző a Ket. 29. § (3a) bekezdése alapján függő hatályú döntést hozott, és az a jogalkotó célja¹⁸ szerint az értesítés szerepét veszi át, nem volt köteles értesíteni az ügyfeleket. Az Egyesület zajkibocsátási határértékét megállapító határozatot pedig hirdetményi úton kézbesítette. Mindazonáltal a függő hatályú döntést csak a kérelmezővel közölte.

Megállapítjuk, hogy a jegyző azzal, hogy az ügyféli jogok tekintetében a Ket-ben szereplő jogszabályi követelményeket figyelmen kívül hagyta, a jogállamiság elvének sérelmén túl a jogorvoslathoz, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Az Ákr. szerinti ügyfelek

Amint azt a korábbiakban már jeleztük, a vizsgálat ideje alatt hatályba lépett az Ákr., amely a Ket.-hez képes módosította az ügyfélfogalmat. Eszerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

A Ket.-hez képest az Ákr. egyrészt minden esetben megköveteli az ügyféli minőséghez, hogy az ügyfél joga vagy jogos érdeke az eljárásban közvetlenül érintve legyen, másrészt a jogalkotó nem vette át a Ket. 15. § (3) bekezdése 2. mondatát, a hatásterületi ügyfelek vonatkozásában.

Az Ákr. indokolása a témakörrel kapcsolatban a következőket tartalmazza: „A törvény lényegesen leegyszerűsíti az ügyfél mibenlétére vonatkozó szabályokat a Ket.-hez képest. A klasszikus ügyfélfogalom („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”) továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében – elsősorban jogalkalmazási okokból – egyértelművé teszi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. Külön nevesíti a törvény a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti, és kötelezettségek terhelik. Ugyanakkor az ágazati joganyag továbbra is meghatározhatja azon személyi és szervezeti kört, akik külön, erre irányuló vizsgálat nélkül - az adott eljárásban - a jogszabály erejénél fogva ügyféli jogállással rendelkeznek. Vannak továbbá olyan eljárások, amelyekben az ügyféli kör szűkebb, mint a tipikusnak, tömegesnek tekinthető ügyekben. Ezen eljárásokban oly módon lehet az ügyféli kört a szükséges személyekre szabni, hogy meghatározza az ágazati jogszabály - törvény - az ügyféli jogállás igazolásának kötelező, okiraton alapuló módját.”

Az előzőek szerint a hatásterületi érintettségre vonatkozó rendelkezés elhagyása nem okoz problémát például az építésügyi és építésfelügyeleti eljárásokban, mert az ágazati kormányrendelet azon túl, hogy bizonyos személyeknek külön vizsgálat nélkül ügyféli minőséget biztosít, lehetővé teszi a szakhatóságoknak, hogy állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapítsanak meg.

Ugyanakkor léteznek eljárások, így például zajvédelmi ügyek, ahol a Ket. szerinti szabály hiánya a korábbiakhoz képest visszalépést jelent, mert a hatásterületen élők ügyféli minőségét az ágazati kormányrendelet (Zr.) kifejezett rendelkezése nem teszi lehetővé, az csak magát a hatásterület kijelölésének módját szabályozza.

A kérdés vizsgálata kapcsán tisztában kell lenni azzal, hogy az Ákr. az Áe. szabályozási elvét követi, amely generális módon, valamennyi közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazza. Ezzel szemben a Ket. a komplexitást helyezte előtérbe és a speciális jellegű, egy-egy szakági területre kiterjedő szabályokat is magába emelt. Ennek következtében a Ket. 15. § (2) bekezdésében – a hatályba lépésétől kezdődően egészen 2009. október 1-jéig – szerepelt, hogy ha

¹⁸ a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény indokolása

jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója. Ezt követően a fent ismertetett szabályozás volt életben, azaz hogy jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték az eljárásban ügyfél.

Ehhez képest az Ákr. kidolgozásakor a jogalkotó visszatért az Áe. fő koncepciójához és a hatálya alá tartozó eljárásokban ismét a legkisebb közös többszöröst alkalmazza, vagyis az eljárási kódexben nem szerepelhetnek speciális, csupán egy-egy részterületet érintő szabályok. Emiatt megszűnt a hatásterületi ingatlantulajdonosok ügyféli jogállásának törvénykönyv-szintű szabályozása.

Az egészséges környezethez való jog, s az azt elemző, a korábbiakban részletesen bemutatott alkotmánybíróvási gyakorlat, így a szabályozási elemeken keresztül a környezet elért védelmi szintjétől való visszalépés tilalma érvényesüléséhez ugyanakkor elengedhetetlenül szükséges, hogy a hatásterületen lévő ingatlantulajdonosok ex lege ügyfélképesége a környezetvédelmi ágazatban, így a környezeti jogszabályokban, adott esetben a Kvt-ben megjelenjen.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a fenti joghézag visszásságot okoz az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

6. Az Egyesülettel és a Molandy Kft-vel szemben lefolytatott eljárás

A tényállás szerint az Egyesület a jegyző nyilatkozattételre irányuló és hiánypótlási felhívásának, a zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem, illetve a zajmérési jegyzőkönyv benyújtására vonatkozó kötelezéseinek nem vagy csak határidőn túl tett eleget, mulasztásait nem mentette ki. A jegyző a nem teljesítés eseteire, noha minduntalan kilátásba helyezte a zajbírságot, azt egyszer sem szabta ki. A Molandy Kft-t szintén végzésben hívta fel a zajhatárérték megállapítása iránti kérelem benyújtására és a mulasztás esetére zajbírságot is előíranyozott, ugyanakkor az eljárás alá vont személy – a jelentés kiadásáig fennálló, közel 10 hónapos – mulasztását a későbbiek folyamán nem szankcionálta.

A Ket. 6. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni. Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.¹⁹

Megállapítható tehát, hogy az ügyfelek megsértve a jóhiszeműség törvény szerinti követelményét, magatartásukkal késleltették az eljárás eredményes befejezését, ezáltal pedig a környék lakóinak pihenéshez és egészséghez való joga is sérült.

A Ket. 1. § (1) bekezdése nyomán 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.

A jegyző, jóllehet minden esetben felhívta az eljárás alá vont személy(ek) figyelmét arra, hogy az egyes kötelezések nem teljesítése – a Zr. 26. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó zajbírságot von maga után, azt ténylegesen mulasztásokkor a kikényszerítés érdekében egyszer sem alkalmazta. A sorozatos jogsértő magatartások szankcionálása elmaradt. Ez álláspontunk szerint súlyosan sértette a hatóság jogszerű és hatékony működésébe vetett bizalmat.

¹⁹ Az Ákr. a Ket-el megegyezően részletesen rendelkezik az ügyfél jóhiszemű magatartására irányuló kötelezettségéről.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a jegyző eljárása a jogállamiság elvével és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

7. A függő hatályú döntés

a) Az Egyesület számára kiadott függő hatályú döntés

A függő hatályú döntést a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény illesztette a Ket. rendelkezései közé. A jogintézmény alapvető rendeletetése, hogy az engedélyezési rendszerben is biztosítsa a költségtakarékos és hatékony ügymenetet és csökkentse az állampolgárok adminisztratív terheit. A jogalkotó célja szerint a függő hatályú döntés az értesítés szerepét veszi át, s mintegy garanciát nyújt az ügyfélnek, hogy amennyiben kérelme tárgyában az irányadó ügyintézési határidő alatt érdemi döntés nem születik vagy meg nem szüntetik az eljárást, gyakorolhatja a kérelmezett jogot.

A Ket. 71/A §-a szerint – bizonyos kivételtől eltekintve²⁰ – a kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik egyrészt arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetékek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, másrészt a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól, harmadrészt a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha a kérelem beérkezését követően az ügyintézésre nyitva álló határidő elteltével a hatóság az ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. A függő hatályú döntést akkor mellőzi a hatóság, ha az eljárás megindításától számított 8 napon belül érdemben dönt, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, az eljárást megszünteti, az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja, illetőleg nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul, vagy ha a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább két hónap vagy hatvan nap.

A függő hatályú döntés jogerőre emelkedéséről a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik a fenti összeg megfizetése, valamint az ügyfél által megfizetett, illetve előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt.

A Ket. Kommentárja szerint „a függő hatályú döntés az eljárások ésszerű határidőn belül történő befejezését garantálja oly módon, hogy a rugalmas ügyintézési határidőtől eltérően minden eljárási cselekménytől és körülménytől függetlenül az eljárás 2 hónapon belüli befejezésére ösztönzi a hatóságot, és ezt hatékonyan érvényesülő jogkövetkezményekkel biztosítja. Amennyiben az eljárás felfüggesztésére annak megindulását követő nyolc napon belül kerül sor, akkor nincs helye függő döntés meghozatalának, és a felfüggesztés végét követő nyolc napon belül kell függő hatályú döntést hozni. Ha pedig már van függő hatályú döntés, de nyolc napot követően felfüggesztik az eljárást, akkor az eredeti függő hatályú döntéshez nem kapcsolódnak jogkövetkezmények, és a felfüggesztést követően új függő hatályú döntést kell hozni. A rendelkezés egyértelműsíti a függő hatályú döntés kapcsán, hogy az eljárás során hozott felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.”

Az Ákr. a jogintézmény szabályozását²¹ annyiban módosította, hogy kiterjesztette a hatályát azokra az esetekre is, amikor az ügyintézési határidő meghaladja a 2 hónapot vagy a 60 napot, illetve alkalmazási köréből kivonta azokat az ügyeket, amelyekben a döntéshozó hatóság a

²⁰ (3) A (2) bekezdés c) pontját nem kell alkalmazni

a) a hatósági bizonyítvány kiállítására,

b) a hatósági igazolvány kiállítására,

c) a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra,

d) azon eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni, valamint

e) ha törvény ekként rendelkezik.

²¹ Ákr. 43. §

központi hivatal kivételével a központi államigazgatási szerv, illetőleg a Magyar Nemzeti Bank vagy amelyeknek tárgya honvédelmi, katonai vagy nemzetbiztonsági létesítmény.

A felfüggesztés és a függőben tartás mellett már a szünetelés esetében is előírja az Ákr, hogy a kérelem érkezését követő 8 napon belül történő elrendelésük esetén nem kell függő hatályú döntést hozni. Amennyiben a hatóság a függő hatályú döntés kiadását követően határoz minderről, a korábban kiadott függő hatályú döntéshez nem kapcsolódhatnak joghatások és a felfüggesztés, függőben tartás és szünetelés időtartamának leteltét követő 8 napon belül kell azt meghozni.

Az Ákr., illetve további szakterületi törvények rendelkezései alapján a függő hatályú döntésre vonatkozó rendelkezéseket bizonyos körben nem kell alkalmazni. A környezetvédelmi ügyek közül a Kvt. egyedül az előzetes vizsgálati, a környezeti hatásvizsgálati, a kármentesítési és az egységes környezethasználati engedély kormányrendeletben meghatározott határidőn belül történő felülvizsgálati eljárása tekintetében rögzíti, hogy a függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról. Minden más esetben a kérelmezett jog a döntés részét képezi.

A tárgyi ügyben a debreceni jegyző az Egyesület kérelme alapján lefolytatott zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárásban függő hatályú döntést hozott, amelyben rendelkezett többek között arról, hogy „A kérelmező jogosult a kérelemben megjelölt rendezvényeken a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet 1. számú mellékletének 3. sorában meghatározott zajterhelési határértékeken üzemeltetni a zajforrásokat.”.

Azon túl, hogy a jegyző az ingatlant a nagyvárosias beépítésű lakóterület helyett tévesen kisvárosias, kiskertvárosias, falusias övezetbe sorolta, olyan jogosultságot fogalmazott meg, amely lényegében teljesíthetetlen, hiszen azt feltételezi, hogy az üzemeltetett zajforrások környezetében további zajforrás nem létezik, háttérterhelés nincs. Vagyis a függő hatályú döntés jogerőre emelkedésével olyan jogosultság illette volna meg az Egyesületet, amely ellentétes a zajvédelmi tárgyú jogszabályokban foglaltakkal. Emiatt a hatóságnak azonnal új eljárást kellett volna indítania a környezethasználóval szemben, intézkednie kellett volna a jogsértő tevékenység szankcionálása és jogszerű működés biztosítása érdekében.

Megállapítható tehát, hogy a függő hatályú döntés ezen pontja nem felelt meg a zajkibocsátási határérték megállapítása fogalmának, melynek célja az egyedi kibocsátás megítélése. Mivel a függő hatályú döntéshez végső soron joghatások nem kapcsolódtak, visszásság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben nem keletkezett, annak csupán a veszélye merült fel.

b) A függő hatályú döntések és a környezeti ügyek

Az előzőek miatt áttekintettük a függő hatályú döntések környezeti ügyekben való alkalmazásának körülményeit és meglátásunk szerint azok bizonyos esetben komoly alapjogi aggályokat vetnek fel.

Egyetértünk a földművelésügyi miniszterrel abban, hogy a csekély jelentőségű, egyszerűbb megítélésű, csupán adminisztratív jellegű ügyekben nem indokolt a függő hatályú döntésre vonatkozó rendelkezések kizárása, felmerül ugyanakkor, hogy ezekben az esetekben – az Ákr. szerinti feltételek fennállásakor – a sommás eljárás szabályait kellene alkalmazni, ahol nincs helye függő hatályú döntés kibocsátásának. A tárgyi ügy tanulsága alapján a következőket szükséges jelezni.

Környezetvédelmi ügyekben, azok komplex sajátosságai miatt az eljárás tárgya jellemzően nem egy igen-nem kérdés, vagy nem egy hatósági jóváhagyás, hanem a jogalkotó szándéka szerint az adott eset körülményeire figyelemmel – egyedi feltételek, határértékek megállapítása az anyagi jogi előírások szerint.

A tényállás tisztázása ezekben az ügyekben jellemzően hosszadalmas folyamat, a kérelmező ügyfél és a köz érdekének a vizsgálata alapos körültekintést igényel. A függő hatályú

döntés során a kérelem érkezését követő 8 napon belül – mint ahogy azt a jelen példa is mutatja – az idő hiányában a megalapozottság aligha biztosítható.

Fel kell hívnunk arra is a figyelmet, hogy ez a törvényi határidő a sommás eljárás időtartamával egyezik meg, melynek lefolytatására – az Ákr. szabályai alapján – egyébként ellenérdekű ügyfelek esetén nem kerülhetne sor, márpedig ritka az olyan környezeti ügy, ahol csak egy ügyfél – a kérelmező – lenne érintett és a szűkebb-tágabb környezetnek, a hatásterületen élőknek ne fűződne közvetlen és nyilvánvaló érdeke az eljárás végkimeneteléhez.

Hangsúlyozni szükséges, hogy ezekben az ügyekben a hatóságnak nem jóváhagyási, hanem megállapítási kötelezettsége van, és az érdemi, megalapozott döntés az eset összes – sok esetben az ún. társadalmi nyilvánosság által jelzett – körülményeinek szakértői vizsgálatával állapítható csak meg.

A zajkibocsátási határérték megállapítása speciális környezetvédelmi eljárás abból a szempontból is, hogy a tevékenység gyakorlásának feltételeit a jogalkotó nem normatív módon rögzítette, hanem annak megállapítását az eljáró hatóság egyedi mérlegelésébe utalta. A zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelem kötelező tartalmi elemeit a KvVM rendelet 2. számú melléklete sorolja fel. Ezek között a kérelmezőre, a zajforrás(ok)ra vonatkozó legfontosabb adatok, így annak megnevezése, működési ideje, továbbá a kérelem indokai és a hatásterületen elhelyezkedő ingatlanok felsorolása szerepel.

Az előző zajvédelmi előírások alapján megállapítható, hogy a kérelem nem tartalmaz olyan jogot, amelyet az eljáró hatóság a függő hatályú döntésben mérés és számítás, a hatásterület pontos meghatározása, a tényállás teljes körű tisztázása nélkül megadhatna.

Álláspontunk szerint a függő hatályú döntés fogalmilag kizárt az olyan ügyekben, ahol a hatóság nem konkrétan megnevezett, egyedileg beazonosítható jog felől rendelkezik, hanem speciálisan, a működés alapjait meghatározó feltételeket szab meg. Vagyis egy pusztán formális jellegű, a kérelem érkezését követő 8 napon belül meghozandó eljárás jogi döntéssel – aminek alapvető jogalkotói funkciója az érintettek értesítése – a hatóság a jogszabályok által előírt anyagi és eljárási jogi követelmények vizsgálatának hiányában kevés eséllyel képes teljesíteni az érdemi döntéssel szemben támasztott anyagi jogi követelményeket.

Jelezni szükséges, hogy amennyiben az eljárási határidő elmulasztása miatt egy anyagi vagy eljárási jogi okból megalapozatlan döntés véglegessé válik, az magában hordozhatja a jogbiztonság alkotmányos követelményének a sérelmét még akkor is, ha azt később jogorvoslattal orvosolják. Arról nem is beszélve, hogy a megalapozatlan, betarthatatlan előírások esetleges véglegessé válása új eljárás(ok) megindítását indukálhatja, ami ellentétes a jogalkotói célokkal és az Ákr. alapelveivel is, úgy, mint a jogszerűséggel²² és a hatékonysággal²³. Továbbá egy megalapozatlan döntés (akkor is ha függő hatályú) szükségképpen ellentétes a hatóság Ákr. szerinti tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségével.

²² Ákr. 2. § [A jogszerűség elve]

(1) A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

(2) A hatóság a hatásköre gyakorlása során

a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,

b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.

²³ Ákr. 4. § [A hatékonyság elve]

A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és - a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával - az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Mindezek alapján *kijelenthetjük, hogy a zajvédelmi – és más környezetügyi – eljárásokban a függő hatályú döntések mellett, hogy – álláspontunk szerint – nem alkalmasak a költséghatékony és gyors ügyintézés kormányzati céljainak elérésére, a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog sérelmét idézhetik elő.*

Tekintettel arra, hogy a kérdés vizsgálata túlmutat az egyedi ügy keretein és további tisztázásra szorul, a jelentés megküldésével egyidejűleg a Miniszterelnökséghez és az Igazságügyi Minisztériumhoz fordulunk jogi álláspontjuk megismerése végett.

Intézkedéseink

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, illetve jövőbeni megelőzése érdekében,

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük *Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzőjét*, hogy – biztosítva a környék lakóinak nyugalma – az Ifjúsági Házat üzemeltető Kft. tekintetében állapítsa meg a zajkibocsátási határértéket, ellenőriztesse annak teljesülését és a jövőben induló eljárásokban kövesse a jelentésben megfogalmazott szempontokat, megfelelően tisztázza a tényállást, biztosítsa az ügyféli jogokat, a jogszerű tevékenységek kikényszerítése érdekében következetesen alkalmazza a rendelkezésre álló jogi eszközöket;
- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük *az agrárminisztert*, hogy kezdeményezze az Országgyűlés előtt a Kvt. olyan irányú módosítását, hogy a hatásterületen élők ex lege ügyfélképessége a környezetvédelmi ágazatban törvényi szinten is megjelenjen.

Budapest, 2018. 08. 28.



Dr. Bándi Gyula



Dr. Székely