

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-197/2019. számú ügyben

Érintett szerv: Besenyőtelek Község Polgármesteri Hivatala

2019.

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-197/2019. számú ügyében**

Előadó: dr. Litkey Orsolya

Az eljárás megindulása

A besenyőtelki panaszos beadványában sérelmezte, hogy a szomszédságában található telkeket egy aszfaltozó vállalkozó megvásárolta és azokat „telephellyé alakította”. A panasz szerint a telkeken egy Kft. tehergépjárműveket tárol, azokkal a falu kis utcájában közlekedik. A „telephelyen” napi szinten le- és felrakodás történik, illetőleg onnan indulnak és érkeznek a nagy aszfaltozó járművek, teherautók, mindez a környéken élők mindennapjait jelentősen zavarja. A panaszos írásban tett bejelentést Besenyőtelek Község Jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) a vállalkozás zavaró működése miatt 2017-ben, majd ezt követően 2018 márciusában. A panaszos szerint azokat a Jegyző érdemben nem vizsgálta ki, és írásbeli választ sem kapott.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, az egészséges környezethez és a testi és lelki egészséghez való alapjog, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottunk. Ennek keretében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk az ügyben érintett jegyzőtől arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen tevékenységet végeznek az adott telepen, milyen eljárásokat folytatott le annak működésével összefüggésben, s azok során milyen döntések születtek.

Érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- *Vállalkozás szabadsága*: Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)
- *A testi és lelki egészséghez való jog* [Alaptörvény XX. cikk „(1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”]
- *Az egészséges környezethez való jog* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”]
- *Tisztességes eljáráshoz való jog*: „Mindenkinnek 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)

- *Petíciós jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: közúti tv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Pkbt.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tr.)
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Br.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII.5.) BM rendelet (a továbbiakban: OTSZ)
- Besenyőtelek Községi Önkormányzat Szabályozási Tervének elfogadásáról és a Helyi Építési Szabályzat területre vonatkozó előírásainak megállapításáról szóló 18/2004. (X.28.) Kt. rendelete (a továbbiakban: HÉSZ)

Megállapított tényállás

A Jegyző által rendelkezésünkre bocsátott iratok és tájékoztatás szerint a panaszos lakóháza, valamint annak melléképülete 1980-ban épült. A terület a helyi építési szabályzat előírásai alapján *„falusias lakóövezet”*. *A szomszédos ingatlanok szintén hasonló nagyságúak és családi ház, valamint melléképület elhelyezésére alkalmasak.* A vállalkozó által használt, 705., 707. és 708. hrsz-ú ingatlanok a szabályozási terv szerint Lf jellel jelölt, *„falusias lakóövezetű”* területek.

A jegyzői válasz szerint a kifogással érintett vállalkozó *útépítéssel, járda, valamint ároképitéssel foglalkozik.* A válasz kitért arra is, hogy *„a rendszerváltást követően a településen egyre több vállalkozás indult, a panaszos ingatlana mellett a Kft. vásárolta fel az ingatlanokat, illetve azok egy részét azzal a céllal, hogy ott gépeket, eszközöket tároljanak. Nevezett ingatlanokra nincs hivatalos telephely engedély kérvé.”*

A megküldött iratok szerint a vállalkozó a Besenyőtelek, Dózsa György út 10-16. szám alatti bérelt területeken nehéz gépjárműveit tárolja, ott jellemzően napi szinten a reggeli órákban kiállítás, az esti órákban beállítás történik. A téli időszakban a gépjárművek tárolására,

karbantartására is használják az ingatlanokat.¹ (Arra vonatkozóan nem rendelkezünk adattal, hogy a Kft. csak a saját gépeit tartja karban, vagy a gépjárműjavítás üzletszerűen történik.)

A Kft. a tevékenysége helyszínéül szolgáló besenyőtelki ingatlanokat a megküldött bérleti szerződések szerint „telephelyként használja”. A vállalkozó főtevékenysége a céginformáció.hu adatbázisa szerint *út, autópálya építése*.² A Kft. által használt 705. hrsz. alatt nyilvántartott *ingatlanon iroda, raktár, étkező, szociális helyiség, géptároló és javító műhely is található*.

A panaszos – a Jegyző által is alátámasztottan – két alkalommal kereste meg *írásban* a Jegyzőt a Kft. zavaró működése miatt.

- 2017. augusztus 9-én kelt panaszában a beadványt tevő többek között előadta, hogy a vállalkozó a panaszos közvetlen szomszédságában telephelyet alakított ki, melynek létesítését kifogásolta. Panaszolta továbbá, hogy a vállalkozó lakóháza mögött utat nyitott, valamint azt is, hogy a tevékenység miatt ingatlanának épületeiben repedések keletkeztek. A panaszos a telephely létesítésére vonatkozó engedély meglétéről is kért információt, valamint azt is kérte a Jegyzőtől, hogy *írásban* szólítsa fel a vállalkozót arra, hogy a jogszabályban előírtakat tartsa be.
- 2018. március 27-én kelt levelében a panaszos a kifogásolt tevékenység következtében, az ingatlanában keletkezett károkozás miatt birtokháborítás megszüntetéséhez kérte a Jegyző intézkedését. Beadványában konkrétan kérte, hogy a Jegyző kötelezze a vállalkozót arra, hogy a birtokháborító magatartást szüntesse meg.

A panaszos *írásbeli panaszaira, megkereséseire választ nem kapott*, azokra a helyszínen, az érintettek jelenlétében reagált a jegyző, és mindössze *azt állapította meg szóban*, hogy „a kérdéses probléma nem birtokháborítás, mivel erre utaló magatartást egyik alkalommal sem észleltünk a helyszíni szemlén.” A Jegyző kérte a panaszost, hogy a melléképület megrepedésének okát hivatalos statikus szakértővel vizsgáltsa meg, és ezt követően forduljon bírósághoz kártérítési igényének érvényesítésére. *Az ügyben semmilyen további jegyzői eljárás, intézkedés nem történt jelen időpontig.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a

¹ Ld. a Jegyző által rendelkezésünkre bocsátott, a Kft. által 2018. július 25.-én tett „Nyilatkozat bérelt területeken folytatott tevékenységről”

²http://www.ksh.hu/teor_kereso szerint a 4211 szakágazatba tartozik:

- az autópálya (autópálya-csomópont), út, utca, jármű- és gyalogosközlekedésre szolgáló egyéb úttest és járda építése
- az utcák, utak, autópályák, hidak és alagutak felszíni munkái, úgymint:
 - út aszfaltozása
 - jelzés felfestése utakon
 - elválasztó korlát, közlekedési jelzőtáblák és egyéb forgalomtechnikai eszköz szerelése
- a repülőtéri kifutópálya építése

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 biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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

Az 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 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

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.

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 az előzőekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít⁶.

2. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság⁷. A jobbiztonság 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 jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jobbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet érvényes jogszabály és működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jobbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti

⁵ 996/G/1990. AB

⁶ ABH 1994, 139-140.

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

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 eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéltjük meg⁹. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmi szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

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

5. A különböző telepek engedélyezése, bejelentése kapcsán felmerül a *vállalkozás*hoz való jog is. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. A testület értelmezésében a vállalkozás joga mindenki számára biztosított olyan alapjog, amely lehetővé teszi az üzleti tevékenység kifejtését. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan, a jogszabályok a vállalkozások működésével összefüggésben alanyi, tárgybeli és módbeli korlátokat állíthatnak fel. A jogalkotó, bár élhet az alapjog korlátozásának eszközével, a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelembe kell vennie a szükségességi arányossági tesztet és azt az alapvető követelményt, hogy az állam a vállalkozóvá válást nem teheti lehetetlenné, azaz az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja¹⁰. Az Alkotmánybíróság

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

¹⁰ 54/1993. (X. 13.) AB

hangsúlyozza, hogy az állam nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való jog gyakorlása¹¹.

A vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog ütközésének kérdésével több határozatában¹² is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Amint az a tényállási részben szerepel, a panaszos két alkalommal írásban kereste meg a Jegyzőt – a szomszéd ingatlanokon nehézgépjárműveket tároló – a Kft. számára zavaró tevékenysége miatt, mely bejelentéseire a Jegyző által is igazoltan semmilyen eljárás nem indult, semmilyen válasz, érdemi döntés nem született. A Jegyző, mindössze szóban tájékoztatta a panaszost a bírósághoz fordulás lehetőségéről.

1. A panaszos 2017. augusztus 9-én kelt panaszában többek között előadta, hogy a vállalkozó az ő közvetlen szomszédságában telephelyet alakított ki, melynek létesítését kifogásolta. Panaszolta továbbá, hogy a vállalkozó lakóháza mögött utat nyitott, valamint azt is, hogy a tevékenység folytatása miatt telkének épületeiben repedések keletkeztek. A panaszos ezen kívül a telephely létesítésére vonatkozó engedélyről kért információt a Jegyzőtől, valamint azt is kérte, hogy írásban szólítsa fel a vállalkozót arra, hogy a jogszabályban előírtakat tartsa be.

A beadványozó a bejelentésében tehát a közvetlen környezetében végzett tevékenység zavaró hatásait, azok jogszabályi rendelkezésekre ütközését vetette fel, illetve különböző jogszabályok érvényesülésének elmaradását sérelmezte.

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

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

A törvény 2. §-a szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított *harminc napon belül kell elbírálni*. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi. Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – *a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről, az indokok megjelölésével, a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti*. A Pkbt. 3. § -ának megfelelően a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján

¹¹ 13/1995. (III. 1.) AB

¹² 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

– ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

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

1.2. A panaszosnak a Jegyzőhöz megküldött, 2017-es panasz idején még a Ket. volt hatályban. A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését (88. § (1) bekezdés). A Ket. 88/A. § (1) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés hivatalból, vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indítható meg. A Ket. szerint az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat.¹³

A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles. A Ket. 31. § (1) bekezdés j) pontja önálló jogalapot biztosít a hatósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha az ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. §-a szerinti intézkedéseket tenné szükségessé. Tekintettel arra, hogy a Ket. a hatósági ellenőrzés, illetve az ennek keretében tartandó helyszíni ellenőrzés elvégzésére speciális ügyintézési határidőt nem állapít meg, arra az általános szabályok az irányadók.¹⁴

A hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet tehát hatósági ellenőrző tevékenységet. *A hatósági ellenőrzés tartalma pedig csak és kizárólag a jogszerűsége vonatkozhat. A hatósági ellenőrzés preventív jellegű, így az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény egyébként nem áll fenn.*¹⁵ A hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében a hatóság három lehetőséggel élhet. Egyrészt a kötelezettség kikényszerítése érdekében a Ket. alapján megindítja a végrehajtási eljárást, másrészt saját ágazati szabályozása által lehetővé tett új hatósági eljárást indít, melyben alkalmazza a saját ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket, harmadrészt hatósági intézkedésként felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére.¹⁶

1.3. Az Ákr. a hatósági ellenőrzés alapkategóriáit és szabályait változatlanul fenntartotta. *Az Ákr. megközelítése szerint is a hatósági ellenőrzés a hatósági eljárás egyik sajátos típusa. Az*

¹³Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget, és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

¹⁴A Ket. 33. § (1) bekezdés harmadik mondata szerint, ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

¹⁵Ld. Ket. kommentárja

¹⁶Amint arra már utaltunk, a Ket. 88/A. § (1) bekezdése szerint az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Ebből következően pedig kérelemre kizárólag önellenőrzés lehetséges. Harmadik személy – egy általa kifogásolt tevékenység tekintetében – közvetlenül tehát nem kérhet hatósági ellenőrzést, arra csak hivatalból – a hatóság saját észlelése vagy hozzá érkező bejelentés alapján – kerülhet sor.

Ákr. egyértelművé teszi, hogy a hatósági ellenőrzés olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely nem minősül hatósági ügynek, hanem az ellenőrzés alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás. A hatósági ellenőrzés az Ákr. alapján tehát nem önálló eljárás, hanem csupán azt megelőző hatósági cselekvés, s magára az eljárásra majd az ellenőrzés eredményeként kerül sor.¹⁷ Az Ákr. 99. §-ában a hatósági ellenőrzés tárgya a Ket. 88. §-ával megegyezően került rögzítésre.

Az Ákr. 100. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése értelmében a hatósági ellenőrzését az ügyfél is kérheti a törvényben meghatározott kivételekkel.¹⁸

A törvény 101. §-a a hatósági ellenőrzés lezárására vonatkozó általános szabályokat tartalmazza. Eszerint ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal vagy megindítja az eljárást, vagy ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárást kezdeményezi. Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.

Kiemelendő, hogy az Ákr. rendszerében az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokból következően a jogsértés megállapítását követően a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a hatósági eljárás megindításáról.

1.4. Mind a Ket., mind az Ákr. szerint a hatósági ellenőrzés a jogi normák hatályosulásának a vizsgálatát jelenti a hatóság részéről. A hatósági ellenőrzésnek jogi szempontból mindig kell, hogy legyen eredménye, mely vagy a jogsértés megállapítása, vagy a jogkövető magatartás, tehát a jogsértés hiánya.

Számos ügyben¹⁹ képviselt álláspontunk az, hogy az olyan beadványok, amelyek egy telep működését kifogásolják, illetve sérelmezik az üzemelés során jelentkező hatásokat (terheléseket), nem eshetnek a Pkbt. hatálya alá. E beadványokban kifogásolt körülmények ugyanis jellemzően jogszabálysértéseket jeleznek, melyek megítélése, illetve orvoslása államigazgatási (például telepengedélyezési, építésügyi, környezetvédelmi) hatóságok hatáskörbe tartozik. Amennyiben tehát a panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása a közigazgatási jog szerint történhet, nem a Pkbt. keretein belül.²⁰

Álláspontunk szerint a hatóságokhoz érkező bejelentések, panaszok - mint amilyen a beadványtevőtől is érkezett -, elbírálására alkalmas jogintézmény a korábban a Ket.-ben, jelenleg az Ákr.-ben²¹ szabályozott hatósági ellenőrzés.

Amennyiben a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést, az önkéntes jogkövetés elmaradását tapasztalja, úgy - a jogkövető magatartás kikényszerítésére alkalmas - hatósági eljárást kell indítania, hatósági jogkörét gyakorolnia kell. Ennek eljárásjogi feltétele az, hogy az eljárás lefolytatására egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkezzen. Amennyiben a jogsértés miatt

¹⁷A Ket.-hez képest a hatósági ellenőrzés tényleges lefolytatását és eszközeit az Ákr. kevésbé részletezi.

¹⁸Kivéve, ha a) a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban, b) a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, c) törvény kizárja, vagy d) a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.

¹⁹Ld. AJB-863/2012., AJB-1333/2014., AJB-334/2016., AJB-203/2017., AJB-936/2017.

²⁰Ennek megítélése döntő fontosságú, hiszen míg a közigazgatási jog rendszerében az ügyfél élhet jogorvoslattal, a Pkbt. alapján ez a lehetőség - az alapvető jogok biztosához való fordulás kivételével - nem áll fenn.

²¹2018. január 1-jével hatályba lépett az Ákr., amely szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni. A szóban forgó panaszbeadvány idejében a Ket. volt még hatályban, így a következőkben annak a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályi kerülnek ismertetésre, de bemutatjuk az Ákr.-nek is a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseit is.

valamilyen eljárási okból nem tud eljárni, úgy az illetékes szerv eljárását kell kezdeményeznie. Kötelező az eljárás megindítása ugyanakkor a megállapított jogsértés esetében, amennyiben az ellenőrzést végző szerv hatáskörébe és illetékességébe tartozik az ügy.

1.5. A panaszos a 2017-ben kelt beadványában – többek között – a lakóházak között működő telep létesítését, az ott folyó tevékenységet kifogásolta, és az engedélyek meglétéről kért információt. Panaszolta továbbá, hogy a vállalkozó lakóháza mögött utat nyitott, valamint azt is kérte a Jegyzőtől, hogy írásban szólítsa fel a jogszabályban előírtak betartására.

Nem volt vitatott a Jegyző által az, hogy az Kft. a szóban forgó ingatlanokon a tevékenységéhez használt nehézgépjárműveinek a tárolását végzi. A Jegyző a panaszos bejelentése alapján ugyanakkor nem vizsgálta meg hatósági tevékenysége, hatósági ellenőrzése keretében, hogy a vállalkozás pontosan milyen tevékenységet végez a panaszos melletti ingatlanokon. Bármely telep működéséből eredő zavaró hatásokkal kapcsolatban megállapítások (azok jogszerűségére vonatkozóan) az ott folyó tevékenység(ek) feltárását követően tehetőek, mely jelen ügyben nem történt meg.

Nem áll rendelkezésünkre így egyértelmű információ arra nézve, hogy a Kft. pontosan milyen tevékenységet végez a szomszédos ingatlanokon, azokat milyen engedélyek birtokában végzi, mint ahogy arra sem, hogy a nehézgépjárművek közlekedésével együttjáró tevékenységéhez hány db és milyen típusú járművek tárolása történik az érintett telepen. Mindazonáltal ezeknek a körülményeknek a feltárása, megismerése után van csak mód annak megítélésére, hogy a tevékenység jogszerűen folyik-e, a nehézgépjárművek tárolására milyen szabályok vonatkoznak, illetve, hogy a tárolás ezek alapján jogszerűen történik-e vagy sem.

1.6. A következők kapcsán előre kell bocsátanunk, hogy az ombudsmani munka során bizonyítási eljárást nem folytatunk, nem folytathatunk le. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – azon jogi normákat vázoljuk fel, melyek hatályosulása az adatok tükrében egyértelműen felvetődik és amelyek vizsgálatát a Jegyző jelen ügyben nem végezte el.

A Kft. főtevékenysége²² a Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszere (a továbbiakban: TEÁOR) alapján 4211 '08 Út, autópálya építése. Ugyanakkor a Kft. tevékenységei között szerepel még egyebek mellett a TEÁOR 4941 '08 Közúti áruszállítás, a TEÁOR 4942 '08 Költöztetés, a TEÁOR 7739 '08 Egyéb gép, tárgyi eszköz kölcsönzése, valamint a TEÁOR 5210 '08 Raktározás, tárolás is.

A Kft. nagyszámú járművel rendelkezik, több, mint 10 db nehézgépjárműve van, melyek többsége 3,5 tonnát meghaladó gépjármű.²³ A Kft. honlapja szerint – a teljesség igénye nélkül – a vállalat aszfaltozó géppel (aszfaltterítővel), hat féle úthengerrel, kotróval, árokásóval, aszfalt vágó nehéz munkagépekkel rendelkezik.

Mint arról már esett szó, nem ismert, hogy hány járművet és milyen fajtát tárol a panasszal érintett ingatlanon (mely az iratok szerint²⁴ a cég egyik fióktelepe) a Kft., illetve melyekkel történik oda napi szinten ki-, illetve beállítás. A Jegyző sem vizsgálta, és az általunk rendelkezésre álló adatokból sem állapítható meg ezekre nézve adekvát adat.

A Tr. a telepengedélyköteles, illetve a bejelentés köteles tevékenységeket határozza meg. Felhívjuk a figyelmet, hogy a hatályos *Tr. szabályozásának fő célja, az egészséges lakókörnyezethez való jog biztosítása*. A Tr. 1. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya az 1. és 2. mellékletben felsorolt

²² Az <https://www.e-cegjegyzek.hu> internetes oldalon elérhető cégkivonatról szóló adatok szerint.

²³ Ld. <http://www.nemethut-aszfalt.hu/geppark.html> internetes oldalt. .

²⁴ A Jegyző által megküldött bérleti szerződések szerint.

gazdasági (termelő vagy szolgáltató) tevékenység (a továbbiakban: ipari tevékenység) folytatására terjed ki.

A Tr. 2. § (1) bekezdés értelmében az 1. és 2. mellékletben meghatározott ipari tevékenység csak a külön jogszabály szerinti telken, építményben vagy építményen belül önálló rendeltetési egységben (a továbbiakban együtt: telep) az e rendeletben meghatározottak szerint folytatható. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése értelmében a tevékenység megkezdésére irányuló *szándék bejelentését követően folytatható*²⁵ a) az 1. mellékletben meghatározott ipari tevékenység; b) a 2. mellékletben meghatározott ipari tevékenység²⁶.

Az 1. melléklet szerint bejelentés-köteles tevékenység – többek között – :

- 23. egyéb szárazföldi személyszállítás vagy közúti áruszállítás, költöztetés alágazatba tartozó tevékenységek közül azon tevékenységek, amelyek esetében a tevékenységhez igénybe vett gépjárművet (gépjárműveket) külön jogszabály szerint telephelyen kell tárolni

- 43. gépjárműjavítás, -karbantartás

- 99. raktározás, tárolás (kivéve mezőgazdasági termények, mezőgazdasági vegyi termékek, műtrágya, nitrogénvegyület raktározása, tárolása)

A cég adatai szerint az a TEÁOR 5210 '08 szerinti „Raktározás, tárolás” tevékenységet is végzi, mely tevékenység a Tr. (1. melléklet 43. pontja szerint) szerint bejelentés-köteles.

Az iratok között szerepel, hogy a Kft. a téli időszakban gépjárműveinek javítását, karbantartását is végzi a panaszos szomszédságában lévő ingatlanon. E tevékenység végzéséről maga a Kft. nyilatkozott a Jegyzőnek. Nem tisztázott azonban, hogy ezt a tevékenységet kizárólag saját célra végzi-e, vagy azt üzletszerűen folytatja, holott ennek a körülménynek a jelentősége azért számottevő, mert a Tr. 1. melléklete alapján bejelentés-köteles tevékenységnek minősül a 4520 Gépjárműjavítás, -karbantartás²⁷ folytatása.

²⁵ A 3. § (1) bekezdése szerint bejelentéshez kötött ipari tevékenység esetében az ipari tevékenység folytatója az ipari tevékenység megkezdését megelőzően a 3. mellékletben meghatározott adattartalmú formanyomtatványon köteles a telep fekvése szerint illetékes település, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjénél, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyzőnél (a továbbiakban: jegyző) írásban bejelenteni a folytatni kívánt ipari tevékenységet.

²⁶ A külön jogszabályban ipari területként meghatározott területen, valamint a nem ipari területen akkor, ha a telepként szolgáló építmény vagy építményben az önálló rendeltetési egység a tevékenység végzésének megfelelő rendeltetésre 6 hónapnál nem régebbi véglegessé vált használatbavételi engedéllyel vagy tudomásulvétellel, illetve fennmaradási egyben használatbavételi engedéllyel rendelkezik.

²⁷ http://www.ksh.hu/teor_kereso szerint a 45-ös ágazat magába foglalja a gépjárművek és motorkerékpárok javításához kapcsolódó valamennyi tevékenységet

Ebbe a szakágazatba tartozik:

- a gépjárművek javítása és karbantartása:

- mechanikai javítás
- villamossági javítás
- elektronikus befecskendező rendszer (injektor) javítása
- általános szerviz
- karosszériajavítás
- gépjármű-alkatrészek javítása, beleértve a gépjármű motorját
- mosás, fényezés stb.
- festés, szórásos lakkozás
- szélvédő, autóablak javítása
- gépjárműülések javítása

- a gumiabroncs és a gumibelső javítása, felszerelése vagy cseréje

- a korrózióvédelem

- az alkatrészek és tartozékok felszerelése (nem az autógyártás részeként, folyamatában)

A Kft. honlapja szerint aszfalt gyártást is végeznek Vögele SUPER 1600-as géppel. Felhívjuk a figyelmet, hogy a Tr. 1. melléklet 82. pontja szerint a „máshová nem sorolt egyéb nemfém ásványi termék gyártása” bejelentés-köteles tevékenység.

A Tr. 8. § (2) bekezdése szerint bejelentés-köteles tevékenység esetében a jegyző haladéktalanul köteles meggyőződni arról, hogy a *helyi építési szabályzat, illetve annak hiányában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 18. § (2) bekezdése szerint a kérelemben feltüntetett telepen az adott tevékenység végezhető-e*. A jegyző, amennyiben megállapítja, hogy az adott tevékenység a telepen nem végezhető, az ipari tevékenység végzését megtiltja és a telepet bezárhatja.

A Tr. 11. § (2) bekezdése szerint abban az esetben, ha az ipari tevékenység folytatója *a) tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy b) telepe a hatályos jogszabályi, valamint az engedély alapját képező feltételeknek nem felel meg és felszólítás ellenére sem teszi meg a szükséges intézkedéseket, a jegyző hivatalból vagy a vonatkozó jogszabályi előírások megtartásának ellenőrzésére egyébként jogosult más hatóság kezdeményezésére, az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra, a tevékenység telephelyen történő gyakorlását felfüggesztheti, valamint a napi üzemeltetési, nyitvatartási időtartam meghatározásával vagy más módon korlátozhatja, vagy a telepet ideiglenesen bezárathatja.*

Ugyanezen jogszabályhely (3) bekezdése értelmében amennyiben a tevékenység folytatója *a) telepengedély-köteles tevékenységet folytat telepengedély nélkül vagy bejelentés-köteles tevékenységet folytat bejelentés nélkül, vagy b) a tevékenység gyakorlását felfüggesztő, korlátozó, illetve a telep ideiglenes bezárását elrendelő határozatban meghatározott időtartam alatt sem tesz eleget a határozatban foglaltaknak, a jegyző az ipari tevékenység folytatását megtiltja, illetve a telepengedélyt visszavonja, és a tevékenységet, illetve a telepet törli a nyilvántartásból.*

Hangsúlyozzuk, hogy a jegyzőnek kógens jogszabályi kötelezettsége a 11. § (3) bekezdésben foglaltak alkalmazása, amennyiben azt állapítja meg, hogy a tevékenység folytatója telepengedély köteles tevékenységet folytat telepengedély nélkül.²⁸ A telep működése során jelentkező, a panaszos által kifogásolt zavaró hatásokat a jogszabályi rendelkezésekből eredően a telepengedélyezési hatáskörben eljáró Jegyző akkor orvosolhatta volna, illetve orvosolhatja, ha az a hatálya alá tartozik.

A Tr. a bejelentés-köteles tevékenységek esetén a HÉSZ-nek való megfeleléségi vizsgálatot abban a tekintetben írja elő, hogy az adott telepen az adott tevékenység egyáltalán végezhető-e. Amennyiben a konkrét esetben bejelentés köteles tevékenységet is végez a Kft., a Jegyzőnek meg kell vizsgálnia azt is, hogy a településrendezési szabályok nem zárják-e ki az adott területen a tevékenység végzését.

A tárgy szerinti „telephely” belterületen, falusias lakóterület övezeti besorolású ingatlanon, családi lakóházak között helyezkedik el. A rendelkezésünkre álló iratok szerint a 705. hrsz. alatt nyilvántartott *ingatlanon iroda, raktár, étkező, szociális helyiség, géptároló és javító műhely is található*. A Kft. *ipari tevékenységéhez használt eszközök, nehézgépjárművek tárolása, mozgása az OTÉK által meghatározott falusias lakóövezetben történik* tehát. Lényeges kihangsúlyozni, hogy a szóban forgó *járművek nem mezőgazdasági gépek, azok nem mezőgazdasággal kapcsolatos tevékenységhez kapcsolódnak*.

²⁸ Amennyiben a jegyző megállapítja, hogy a telepen bejelentés köteles tevékenység folyik, valamint, hogy a helyi építési szabályzat szerint a telepen az adott bejelentésköteles tevékenység nem végezhető, akkor az ipari tevékenység végzését megtiltja és a telepet bezárhatja. KGD2015.173.

A jelenleg hatályos OTÉK 1. § (1) bekezdése szerint *területet használni, építmény elhelyezésére felhasználni, telket alakítani, építés alapjául szolgáló tervet elkészíteni, építményt építeni, (...) továbbá az építmény rendeltetését megváltoztatni e rendelet, valamint a helyi építési szabályzat rendelkezései szerint szabad.*

Az OTÉK 4. § (1) bekezdése szerint *a falusias lakóterület legfeljebb 7,5 m-es beépítési magasságú lakóépületek, a mező- és az erdőgazdasági építmények, továbbá a lakosságot szolgáló, környezetre jelentős hatást nem gyakorló kereskedelmi, szolgáltató építmények elhelyezésére szolgál.*

Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése szerint a falusias lakóterületen elhelyezhető épület - a lakó rendeltetésen kívül -: *a) mező- és erdőgazdaság, valamint a terület rendeltetészerű használatát nem zavaró gazdasági tevékenységi célú, b) kereskedelmi, szolgáltató, c) szállás jellegű, d) igazgatási, iroda, e) hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális, f) kulturális, közösségi szórakoztató és g) sport rendeltetést is tartalmazhat.*

A HÉSZ 9. §-a szerint falusias lakóterületek a szabályozási terven Lf jellel jelölt területek sajátos használatuk szerint falusias lakóterületek. *A falusias lakóterületeken belül elhelyezhető épületek és funkciók az OTÉK 14. §. -ban szabályozottak. Ugyancsak a HÉSZ szabályai szerint a lakóépületeket, lakó funkciót kiegészítő melléképületeket, egyéb épületeket csak olyan rendeltetés céljára szabad létesíteni, mely a falusias lakóterület jellegéhez illeszkedik, valamint a környezetvédelmi előírásokban szabályozott környezetvédelmi határértékeket betartja.*

Az iratok szerint Besenyőteleken ugyanakkor még nem történt meg az új OTÉK szerinti HÉSZ és szabályozási terv elkészítése. Ehelyett a jelen HÉSZ a korábbi OTÉK állapotot tartja hatályban.²⁹

A 2012. VI.29.-2012.VIII.6.-ig hatályos OTÉK 14. § (1) bekezdése szerint a falusias lakóterület legfeljebb 7,5 m-es épületmagasságú lakóépületek, a mező- és az erdőgazdasági építmények, továbbá a helyi lakosságot szolgáló, nem zavaró hatású kereskedelmi, szolgáltató és kézműipari építmények elhelyezésére szolgál.

A 14. § (2) bekezdés szerint a falusias lakóterületen elhelyezhető: 1. lakóépület, 2. mező- és erdőgazdasági (üzemi) építmény, 3. kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó épület, 4. szálláshely szolgáltató épület, 5. kézműipari építmény, 6. helyi igazgatási, egyházi, oktatási, egészségügyi, szociális épület, 7. sportépítmény, 8. üzemanyagtöltő.

²⁹Ennek jogszabályi alapját a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet adja meg. A jogszabály 45. § (1) bekezdése szerint 2012. december 31-én hatályban lévő, valamint az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési követelményeinek és jelmagyarázatának figyelembevételével elkészített és elfogadott településrendezési eszköz 2019. december 31-ig alkalmazható.

A 45. § (2) bekezdés értelmében a 2012. december 31-én hatályban lévő, továbbá a 2012. december 31-ét megelőzően hatályban lévő jogszabályok alapján elfogadott településrendezési eszközök 2019. december 31-ig történő módosítása a VI. fejezet eljárási szabályai szerint, *a) - a b) pont kivételével - az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési tartalmi követelményeinek és jelmagyarázatának,*

b) az együtt tervezendő terület esetén

ba) az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési tartalmi követelményeinek és jelmagyarázatának, vagy bb) az e rendelet tartalmi előírásainak és a 6. melléklet szerinti jelmagyarázatnak alkalmazásával történhet.

(3) Ha a település vonatkozásában - az (1) és (2) bekezdésben meghatározottak szerint - az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos szabályaira épülő településrendezési eszköz hatályos, a hatósági eljárások során az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési követelményeit (II. és III. fejezet) és jelmagyarázatát, valamint az ezekhez kapcsolódó értelmező rendelkezéseket kell figyelembe venni.

(4) Amennyiben a településrendezési eszköz (2) bekezdés szerinti módosítása a (2) bekezdésben meghatározott határidőig nem lép hatályba, úgy annak elkészítésére, egyeztetésére és elfogadására e rendelet előírásait kell alkalmazni.

Ugyanezen jogszabályhely (3) bekezdése szerint a falusias lakóterületen elhelyezhető a terület rendeltetészerű használatát nem zavaró hatású egyéb – nem nagyüzemi – gazdasági tevékenység céljára szolgáló építmény is.

Az OTÉK korábbi és jelenlegi szabályai a falusias lakóövezetre, mint területfelhasználási övezetre vonatkoznak, és nem csupán az elhelyezhető épületekre. *A HÉSZ és a korábbi OTÉK szerint falusias lakóövezetben nem zavaró hatású gazdasági (kereskedelmi, szolgáltató) tevékenység végezhető.*

A HÉSZ a gépkocsi/tehergépkocsik ingatlanokon való tárolásáról nem tartalmaz szabályokat. A közúti tv. 9. § (5) bekezdése szerint a 3,5 tonna megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépkocsiból, vontatóból, pótkocsiból és autóbusból a) 10-nél többet üzemeltető üzemben tartó a székhely, telephely címként olyan települési cím bejegyzését kérheti, amelyet a cégjegyzék vagy a Kormány által rendeletben kijelölt szerv által vezetett egyéni vállalkozók nyilvántartása tartalmaz, b) *legfeljebb 10-et üzemeltető üzemben tartó székhely, telephely címként olyan települési cím bejegyzését is kérheti, amely alkalmasságát a települési önkormányzat jegyzője igazolja* feltéve, hogy az a járművek számára ténylegesen tárolási helyül szolgál³⁰. Azt a tényt tehát, hogy a települési cím szerinti ingatlan alkalmas a járművek tárolására, a települési önkormányzat jegyzője igazolja. Ilyen igazolás kiadásáról nem rendelkezünk információval.

Jelezzük, hogy az OTSZ 23. § (3) bekezdése szerint lakóépülethez, lakórendeltetésű épületrészhez tartozó gépkocsitároló-helyiségben a gépkocsikba épített üzemanyagtartályon kívül a) parkolóállásonként és b) tárolóhelyiségenként legfeljebb 5 liter, a gépkocsi vagy más robbanómotoros gép üzemeltetéséhez és a háztartásban használatos éghető folyadék tárolható.

Ugyanezen jogszabályhely (4) bekezdése szerint a (3) bekezdésben foglaltaktól eltérő gépjárműtároló helyiségben vagy tárolóhelyen éghető folyadék, éghető gáz - a gépjárműbe épített üzemanyagtartály kivételével - nem tárolható. A Kft. tevékenységéhez használt járművek jelentős részének közúti töltőállomáson történő töltése nem lehetséges. Nem áll rendelkezésünkre adat arra nézve, hogy a Kft. ezen járművei üzemanyagának töltését a panaszolt ingatlanon végzi-e vagy sem.

1.7. Összefoglalva fel kívánjuk hívni a figyelmet, hogy a *tényállás pontos és szakyszerű feltárása a hatósági ellenőrzés alapvető feladata*. A helyszín vizsgálata a jogszabálysértéseket bejelentő beadványok megalapozottságának eldöntése szempontjából kulcsfontosságú. A hatóság (a Jegyző) a konkrét helyszínen megtekintése, a tevékenység ellenőrzése nélkül nem tudja ugyanis megállapítani, hogy a bejelentés alapján szükség van-e hivatalbóli eljárásra, a panaszolt betartja-e a jogszabályok rendelkezéseit, tevékenysége megfelel-e a jogszabályi követelményeknek vagy sem.

Hangsúlyozzuk, hogy a Ket. 1. § (1), valamint az Ákr. 2. § (1) és (2) bekezdései szerint a *közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit*. A hatóság a Ket. és az Ákr. ezen alapelveinek érvényesülését pedig csak új hatósági eljárás megindításával, ellenőrzés lefolytatásával tudja biztosítani. Álláspontunk szerint a hatóság egy telep – továbbá a telepként használt ingatlan – működéséhez köthető, zavarást tartalmazó, környezeti tárgyú panaszok esetében a törvényesség elve alapján köteles megindítani a hatósági ellenőrzést. Amennyiben ezt elmulasztja, – és mint a konkrét esetben még a Pkbt. alapján informális tájékoztatással sem – és szóbeli tájékoztatással „zárja le az ügyet”, sérül a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga. Azzal pedig, hogy ilyen tárgyú ügyekben a környezetvédelmi

³⁰A telephely alatt a legfeljebb 10 járművet üzemeltető üzemben tartó által a külön jogszabályban megnevezett tárolóhely is értendő.

követelmények vizsgálata nem történik meg, az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézheti.

Álláspontunk szerint tehát a jelenlegi jogszabályi környezetben a telepek, illetve telepként használt ingatlanok zavaró működését kifogásoló panaszok alapján a hatóságnak – a Ket.-ben³¹, valamint az Ákr.-ben³² szereplő eljárási és döntéshozatali kötelezettségéből eredően – meg kellene indítania a hatósági ellenőrzést és ennek keretében az eljárási cselekmény elvégzésére irányuló törvényi határidőn, azaz a panasz érkezését követő 8 napon belül helyszíni ellenőrzést kellene végeznie. A helyszínen tapasztaltak alapján – alaptalanság esetén – le kell zárnia az ügyet, vagy pedig meg kell tennie a Ket. 94. §-a, illetve az Ákr. 101. § (1) szerinti intézkedéseket.³³

Az előzőekben bemutatottak szerint a Jegyző eljárása nem felelt meg sem a Ket., sem a Pkbt. rendelkezéseinek. Ezzel sérült a törvényesség elve.

A Jegyző a hozzá első alkalommal 2017 augusztusában érkezett panasz kapcsán jelen ideig nem tisztázta a tényállást, nem indította meg a hatósági ellenőrzést, mely során vizsgálnia kellett volna a tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályi követelményeket, nem vizsgálta meg érdemben a szóban forgó tevékenységek környezeti hatásait sem. *A Jegyző nem végezte el az ellenőrzéseket, nem tisztázta megfelelően a tényállást, így azt, hogy a gyakorlatban telepként használt ingatlanon pontosan milyen ipari tevékenységet végeznek. Nem járt el a telepként használt ingatlanon folyó tevékenység kivizsgálása ügyében, és az ott folyó működést kifogásoló, 2017. augusztus 9-én benyújtott panasszal kapcsolatos tájékoztatási, válaszadási kötelezettségét is elmulasztotta. A tevékenység folytatásának a jogszabályi előírásoknak való megfeleléseit hivatalból kellett volna ellenőriznie.*

A Jegyző által lefolytatott hatósági ellenőrzés és annak eredménye szerint, az azt követő eljárások lehetőséget biztosítanak több helyen az egészséges környezethez való jog érvényesítésére, lehetőséget nyújthatnak arra is, hogy a panaszos érdekei megjelenjenek és kellőképp érvényesüljenek. A tevékenység feltételeinek érvényesülését kellene vizsgálnia a hatóságnak, konkrétan azt, hogy a tevékenység egyáltalán végezhető-e az panasztolt ingatlanon.

Az látható, hogy a szomszédos környezetre potenciálisan hatást gyakorló, zavarásra alkalmas nehézipárművek mozgása és tárolása történik, mely tevékenység volumene és környezeti hatásai nem ismertek számunkra. A Jegyző hatósági ellenőrzés keretében tekinthette volna meg a helyszínt és a tényállás tisztázás keretében adatokat kérhetett volna a telepen folyó tevékenységről, melyek után az ott folyó tevékenység jogszerűsége is megítélhetővé vált volna, mint ahogy az is, hogy a vázolt jogszabályok alapján milyen intézkedési kötelezettséget vonnak maguk után a feltárt tények.

Általános közigazgatási eljárási garancia, hogy a tényeket a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglaltak alapján, annak tartalma szerint kell megítélnie. A kérelem elbírálására jogosult szervnek mindenkor tisztában kell lennie a vonatkozó szabályokkal, eljárási lehetőségekkel.

³¹ A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is, hiszen az eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

³² Ákr. 15. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

³³ A hatósági ellenőrzés keretében a panaszos ügyféli jogosultságát is vizsgálni kell, s annak megfelelően kell biztosítani a jogorvoslati lehetőséget. Amennyiben a hatósági ellenőrzés alapján megállapítható, hogy a jogsértések orvoslása csak új, hivatalból indított eljárás keretében történhet, akkor ebben az új eljárásban is vizsgálandó, hogy a panaszos ügyfélnek minősül-e.

Megállapítottuk, hogy a Jegyző a panaszos írásbeli panaszára mindössze szóban, az érintettek jelenlétében a „helyszínen reagált”, arra írásbeli választ, tájékoztatást panaszával kapcsolatban nem adott, az ügyben semmilyen eljárást, intézkedést nem tett, és nem is kezdeményezett más hatóság előtt jelen időpontig. A Jegyző az ügyben nem tett eleget eljárási kötelezettségének, érdemben nem járt el, nem vizsgálta meg a hatáskörébe tartozó és tehető intézkedéseket, eljárása nem felelt meg a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott elvárásoknak és sérült a jogbiztonság elve is. A Jegyző mulasztása az ügyben – a környezeti elemeket is potenciálisan érintő tevékenység vizsgálatának elmaradásán keresztül – a megelőzés ellen hat, az nem hatékony és törvényes, emiatt az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is visszásságot okozott.

Megjegyezzük és hangsúlyozzuk, számunkra is üdvözlendő, ha vidéki településeken is megjelennek a termelő, ipari tevékenységet végző vállalkozások, azonban működésük helyszínét úgy kell megválasztani, hogy az a településrendezési célokkal és szabályokkal, a környezetvédelmi normákkal, valamint a környéken élők érdekeivel is összhangban legyen.

2. Ahogy az az iratokból megállapítható, a panaszos 2018. március 27-én kelt írásbeli beadványában is a Jegyzőhöz fordult a szomszédos ingatlanon végzett tevékenység, a vállalkozáshoz használt gépjárművek zavaró hatásai miatt. Levelében a kifogásolt tevékenység következtében, az ingatlanában keletkezett károkozás miatt birtokháborítás megszüntetéséhez kérte a Jegyző intézkedését. Konkrétan kérte, hogy a Jegyző kötelezze a vállalkozót arra, hogy a birtokháborító magatartást megszüntesse. Az előttünk fekvő iratok szerint a Jegyző az ügyben birtokvédelmi eljárást nem folytatott le, a kérelem tárgyában semmiféle határozatot nem hozott.

2.1. A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom).

A Ptk. 5:8. §-a szerint a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését.

A jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. A jegyző - kérelemre - jogosult a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is határozni.

A jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs. Az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását.

A jegyzőnek a birtoklás kérdésében hozott határozatát a meghozatalától számított három napon belül végre kell hajtani. A keresetindításnak a jegyző által hozott határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, kivéve, ha a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is határozatot hozott, és az érdekelt fél ebben a kérdésben vagy a birtoklás kérdésében pert indított.

2.2. A Br. § (1) bekezdése szerint a birtokvédelmi kérelmet annál a jegyzőnél lehet írásban vagy szóban előterjeszteni, amelynek illetékességi területén a birtoksértő magatartás megvalósul. A szóban előterjesztett kérelmet írásba kell foglalni.

A Br. 2. § (2) bekezdése rögzíti a birtokvédelmi kérelem kötelező tartalmi elemeit, amelyekre vonatkozóan a birtokvédelmet kérőnek nyilatkoznia kell, ellenkező esetben a kérelem elutasításra kerül. Így a kérelem tartalmazza:

- a birtokvédelmet kérő nevét, lakcímét vagy székhelyét, továbbá aláírását vagy elektronikus formában benyújtott kérelem esetén annak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény szerinti hitelesítését,

- annak a félnek a nevét, továbbá lakcímét vagy székhelyét, akivel szemben a birtokvédelmet kéri,

- a birtokvédelmi eljárás megindításának alapjául szolgáló tényállás ismertetését, - ideértve a cselekmény leírását -, a birtokvitával érintett dolog megjelölését.

A jogszabály 3. § (1) bekezdése értelmében a jegyző a kérelmet és a csatolt bizonyítékokat az eljárási határidő megkezdődésétől számított három napon belül nyilatkozattétel céljából saját kézbesítője útján vagy személyesen átadott iratként kézbesíti, illetve elektronikusan vagy postai úton hivatalos iratként megküldi az ellenérdekű félnek, míg a (2) bekezdés rögzíti, hogy a jegyző az eljárás során tájékoztatja az eljárásban részt vevőket az eljárással kapcsolatos jogaikról és kötelezettségeikről.

A Br. 5. §-a szerint a jegyző a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítékokat az eljárási határidő lejártát megelőző ötödik napig fogadja be, ezt követően a bizonyítási eljárást befejezi, és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján meghozza a határozatát.

A Br. 6. §-a értelmében a jegyző határozattal elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja, ha a kérelemben foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján megalapozottnak találta.

A 7. § (1) bekezdése szerint a jegyző a kérelmet határozattal elutasítja, ha

- a) a kérelemben foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján nem találta megalapozottnak,
- b) megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát,
- c) valamely fél halála vagy a jogi személy jogutód nélküli megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált,
- d) a birtokvédelmet kérő a kérelem valamely tartalmi elemére vonatkozóan nem nyilatkozott,
- e) a birtokvédelmet kérő az illetékfizetési kötelezettségének - az illetékekről szóló törvény szerinti felhívásban foglaltaknak megfelelően - nem tett eleget,
- f) a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő,
- g) ha a birtokvédelmet kérő ugyanazon birtoksértő magatartásra vonatkozóan változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett kéri az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését, amely tekintetében jegyző a kérelmet érdemben már elbírálta, kivéve, ha az ügyre vonatkozóan új tény vagy új bizonyíték merül fel.³⁴

A Br. 8. § (1) bekezdése szerint az eljárási határidő az illeték lerovásával együtt benyújtott kérelem jegyzőhöz történő megérkezését, vagy a kérelem benyújtását követően megfizetett illeték lerovásának igazolását követő napon kezdődik. A birtokvédelmi eljárást a jegyző - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel³⁵ - tizenöt napon belül folytatja le.

2.3. A Br. 1. § (2) bekezdésének d) pontja szerint a jegyző a szakszerűség, az egyszerűség és a felekkel való együttműködés követelményeinek betartásával biztosítja a tisztességes ügyintézkést.

A Br. 8. § (1) bekezdése szerint a települési jegyzőnek a hozzá benyújtott birtokvédelmi kérelem alapján eljárási kötelezettsége van. A birtokvédelmi eljárás lefolytatása az arra irányuló

³⁴ A birtokvédelmi kérelem elutasításának alapjául anyagi és eljárásjogi jellegű okok is szolgálhatnak, melytől független azonban a döntés formája (határozat) és a jogorvoslat (bírószághoz fordulás) lehetősége. Amennyiben a jegyző hatáskörének hiányát az egy éven túl megvalósuló birtokháborítás ténye zárja ki, akkor a jegyzőnek a Br. 7. § (1) bekezdés b) pontjára alapított kérelmet elutasító határozatának indoklási részében a kérelmezőnek meg kell adnia a szükséges felvilágosítást arról, hogy ügyét mely hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság előtt érvényesítheti.

³⁵ A birtokvédelmi eljárást a jegyző harminc napon belül folytatja le, ha az eljárás során tolmács kirendelése válik szükségessé.

kérelem benyújtása esetén kötelessége az eljáró jegyzőnek, akkor is, ha nem lenne rá szükség, vagy nem tűnik hatékony megoldásnak a probléma kezelésére.

A birtokvédelmi eljárás lefolytatása a települési jegyző felelőssége, célja az eljárások mielőbbi – a gyorsaság és a hatékonyság szem előtt tartásával történő – befejezése. Ezzel a célkitűzéssel ellentétes, ha a jegyző a birtokvédelmi eljárást nem indítja meg, azt határidőre nem folytatja le. A Br. alapján a birtokvédelmi eljárásban a jegyzőnek három dolog tekintetében van kötelezettsége. Köteles arra, hogy az illetékességébe tartozó birtokvédelmi ügyben eljárjon, a felek által elé tárt bizonyítékok alapján a tényállást tisztázza, és harmadikként arra, hogy az így tisztázott tények alapján mérlegelve döntését határidőben meghozza.

2.4. Jelen ügyben egyértelmű, hogy a jegyző tudomására jutott, a szomszédos ingatlanokon folytatott tevékenység zavarja panaszos nyugalmát, azonban az üggyel érdemben nem foglalkozott, a birtokvédelmi kérelem tárgyában nem hozott határozatot, holott az eljárás megindítója maga is „birtokvédelmi kérelemként” aposztrofálta 2018-as beadványát. A birtokvédelmi ügyekben eljáró szervek hatáskörét a Ptk. határozza meg, amely szerint az, akit birtoklásában zavarnak a jegyzőtől egy évig kérheti a zavarás megszüntetését. Az iratok szerint évek óta fennálló zavarásról van szó (ennek kezdeti időpontja nem ismert előttünk). Amennyiben a birtokháborítás folyamatos cselekvésben nyilvánul meg, álláspontunk szerint a kezdő időpont a folyamatos magatartás megkezdésével esik egybe.³⁶

Rögzítjük, hogy a panaszos tárgyalt beadványa tartalmilag birtokvédelmi kérelemnek minősült, ebben a panaszos – többek között – előadta, hogy a járművek működésével járó hatások zavarják. Álláspontunk szerint a panaszos beadványa alapján a Jegyzőnek a birtokvédelmi eljárást meg kellett volna indítania, amelynek során – hatásköre és a tényállás tisztázását követően – a zavarás megtiltásáról,³⁷ vagy a Br. 7. § (1) bekezdés a) valamint d) pontjai alapján a kérelem határozattal történő elutasításáról is rendelkezhetett volna. A Jegyző azonban a bejelentést nem tekintette birtokvédelmi eljárás lefolytatása iránti kérelemnek, pedig a beadvány tartalmilag nyilvánvalóan arra irányult.

Megállapítottuk, hogy a Jegyző eljárása nem felelt meg a tisztességes ügyintézés követelményének, a panaszos kérelmét nem annak tartalma szerint bírálta el, a panaszos birtokvédelmi kérelmében nem hozott határozatot, a panaszost beadványa ellenére elzárta a jegyző által folytatható birtokvédelmi eljárástól. Mulasztásával visszásságot okozott az Alaptörvényben deklarált jogállamiság és az abból következő jogbiztonság, valamint a tisztességes hatósági eljárásból való jog követelményével összefüggésben.

³⁶ Ld. AJB-565/2018

³⁷ Említést kell tenni a témát érintő bírósági gyakorlatról is.

- Igen sok esetben a szomszédjogi szabályok megsértése annak kapcsán merül fel, hogy a szomszédos ingatlanon valamilyen gazdasági, üzleti tevékenységet végeznek, ami az ártalmas zajok, szagok keletkezését eredményezheti. A hatósági engedély alapján tevékenykedő üzemek, üzletek is kötelesek gondoskodni arról, hogy a szomszédos ingatlanok használatát szükségtelenül ne zavarják. Az a körülmény, hogy az üzleti tevékenységet államigazgatási engedélyek, illetve hatósági engedélyek birtokában végzik, nem zárja ki a szomszédjogi szabályok megszegésének megállapíthatóságát.” (BH. 1988.32.)

- Nemcsak az üdülőövezetben, hanem az üdülőövezeten kívüli lakóterületen sem köteles a szomszéd túrni a nyugalmát zavaró tevékenységet, vagy a környezetvédelmi szabályok megszegését (BH1980. 378.)

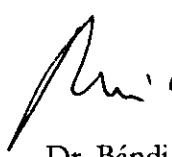

- Vállalkozói tevékenységgel járó zajhatás elleni birtokvédelem módját a szembenálló érdekek összevetésének eredménye szabja meg; az érdekegyensúly helyes megteremtésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése. (BH2002. 179.)

-A(...) birtokháborítás megállapítása teljesen független attól, hogy egyes engedéllyel vagy bejelentés alapján végezhető tevékenységek végzése jogszerű-e vagy sem; a birtokháborítás megállapítása érdekében kizárólag a birtoktól joglap nélkül történő megfosztást vagy birtoklásban jogalap nélküli háborítást lehet vizsgálni.(Legfelsőbb Bíróság Pfv.I.21.597/2010.)

Intézkedésünk

A jelentésünkben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszaélések orvoslása, illetve jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) alapján felkérjük a Heves Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg a rögzített jegyzői mulasztásokat, illetve a megtett jegyzői eljárásokat, és törvényességi felügyeleti eszközei révén tegye meg a megfelelő intézkedéseket.

Budapest, 2019. 07. 22 .


Dr. Bándi 

Dr. Székely  László 