



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-991/2021. számú ügyben  
egy lakóövezetben működő húsfeldolgozó üzem bűzterhelésével  
kapcsolatos hatósági eljárásokkal  
összefüggésben

*Előadó: dr. Garaguly István*

Érintett szervek: Agrárminisztérium, Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi  
Járási Hivatala, Zala Megyei Kormányhivatal Nagykanizsai Járási Hivatala,  
Zalakaros Város Önkormányzatának jegyzője

2021.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
biztoshelyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-991/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

Az alapvető jogok biztosához érkezett beadvány szerint panaszosok Zalakaroson frissen vásárolt ingatlanukba költözve tapasztalták, hogy a szomszédos húsüzlet mögötti épületben húsfeldolgozó üzem működik, ahol a hústermékek feldolgozásából, füstöléséből származó bűz „üzemszerű” rendszerességgel új lakásukra árad, egész évben, de különösen nyáron elviselhetetlenné téve az életüket.

A benyújtott panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére figyelemmel vizsgálatot indítottunk. Eljárásunk során megkerestük Zalakaros Város Önkormányzatának polgármesterét és jegyzőjét (a továbbiakban: polgármester, jegyző) az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében, valamint vizsgálat lefolytatását kezdeményeztük az ügy levegőtisztaság-védelmi vonatkozásai tekintetében a környezetért felelős agrárminiszternél (továbbiakban: agrárminiszter), továbbá hulladékgazdálkodási vonatkozásai tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős innovációs és technológiai miniszternél (továbbiakban: ITM miniszter).

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- 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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.)

- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.);
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (ÉlelmTv.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (StatútumR.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFr.);
- A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (KerKr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (FőépKr.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (TrKr.)
- 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 (TelepKr.)
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.);
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (LMr.),
- Az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 64/2007. (VII. 23.) FVM-EüM együttes rendelet (FVM-EüMr.)
- Az élelmiszerek forgalomba hozatalának, valamint előállításának engedélyezéséről, illetve bejelentéséről szóló 57/2010. (V. 7.) FVM rendelet (FVMr.)
- A nem emberi fogyasztásra szánt állati eredetű melléktermékekre vonatkozó állategészségügyi szabályok megállapításáról szóló 45/2012. (V. 8.) VM rendelet (ÁllMtR.)

## A megállapított tényállás

1. A panasszal érintett húsbolt és húsfeldolgozó üzem a Nébih által közzétett Engedélyezett létesítmények listán<sup>1</sup>, annak A. rész V. és VI. szakaszában HU 621 engedélyszámmal szereplő egyéni vállalkozó húsfeldolgozója, amely az erre vonatkozó adatok szerint sertés darált húst, előkészített húst, mechanikailag szétválasztott húst előállító üzemként,

<sup>1</sup> [https://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/0/enged\\_2020\\_09\\_14.pdf/537d1c77-e337-0b6e-ff8c-a01b960ace87?t=1600078793197](https://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/0/enged_2020_09_14.pdf/537d1c77-e337-0b6e-ff8c-a01b960ace87?t=1600078793197)

továbbá húskészítményt előállító létesítményként működik. A húsüzemhez kapcsolódó húsbolt pedig a KerKr. szerinti üzletként működik.

2. Panaszosok – jogi képviselőjük útján – 2019. december 5-én teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálat iránti közérdekű bejelentést nyújtottak be a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal Agrárügyi és Környezetvédelmi Főosztály Környezetvédelmi és Természetvédelmi Osztályán, kérve a hatóságtól a Húsfeldolgozó lakóépülettől való védőtávolsága, a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos közegészségügyi követelmények és a húsfüstölő kémény levegőtisztaság-védelmi engedélyének felülvizsgálatát, valamint jogszabálysértés esetén a tevékenység megtiltását, vagy lakó- és üdülőövezettől távolabbi elhelyezését. A bejelentéshez csatolták további három lakóingatlan tulajdonosának nyilatkozatait, amelyek szerint a húsbolt mögötti húsüzem működésével, valamint a húsfüstöléssel járó bűz, továbbá a működéssel járó zaj zavaró hatást gyakorol lakóingatlanaikra, szennyezi a lakások levegőjét, illetve zavarja nyugalmukat.

A tartalma szerint közérdekű bejelentésnek minősülő beadványban a panaszosok kifejtették, hogy 2019. augusztus 26-án költöztek Zalakaroson vásárolt új lakóingatlanukba, amelyet egy csendes vasárnapi napon lehetővé tett megtekintést követően vásároltak meg. Beköltözésük utáni reggelen azonban az egész lakást betöltő zsír- és abált lé szagra ébredtek, majd észrevették, hogy a szomszédos húsbolt mögötti létesítményben húsfeldolgozó üzem működik, lakásuktól mindössze kb. 10 méter távolságra. A diffúz szagkiáramlás mellett a húsfeldolgozóban húsfüstölőt is üzemeltettek rendszeresen, amelynek pontforrásából kiáramló bűz szintén új lakásuk levegőjét szennyezte. A húsfeldolgozás során keletkező állati melléktermékek veszélyes hulladékként való tárolása és kezelése sem volt megfelelő a panaszosok véleménye szerint, a tárolóedényekből zsákokba való áthelyezés során dögszag is felszabadult, a szabálytalan hulladékkezelésből adódóan a legyek elszaporodását és az ezzel együtt járó közegészségügyi kockázatokat okozva. A közérdekű bejelentésben a panaszosok kérték, hogy a hatóság vizsgálja meg ügyüket, és tegyen intézkedést a bűzkibocsátást csökkentő, illetve megszüntető technológiai berendezések (szagelszívók, biofilterek, a diffúz forrásokból származó szagkibocsátást csökkentő, illetve megszüntető kürtök kiépítése, továbbá a húsfüstölő pontforrás megfelelő átalakítása) megvalósítása érdekében.

3. A környezetvédelmi hatóság a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata érdekében 2020. január 23-án helyszíni ellenőrzést tartott a bejelentés szerinti húsüzletben és húsfeldolgozóban, amelyről az érintett egyéni vállalkozót, továbbá a társhatóságokat (Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot, a Zala Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztályát, a Zala Megyei Kormányhivatal Nagykanizsai Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályát és Zalakaros Önkormányzat Jegyzőjét) előzetesen értesítette. Az erről készült jegyzőkönyv<sup>2</sup> szerint a helyszíni szemlén a Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kivételével valamennyi hatóság képviselője megjelent.

A Zalakarosi Közös Önkormányzati Hivatal képviselőjének nyilatkozata szerint az ellenőrzött egyéni vállalkozó részére 2000. április 13-án hús, húskészítmény, baromfiüzlet és egy nem kiemelt élelmiszert forgalmazó üzlet üzletkörökkel működési engedély<sup>3</sup> került kiadásra a bejelentéssel érintett ingatlanon. A működési engedélyt a vállalkozó 2008-ban benyújtott bejelentése alapján hús- és húsáru üzletre módosította a kereskedelmi hatóság.

Az ellenőrzött telephely a jegyzőkönyvben rögzítettek szerint két részből áll: egy kereskedelmi helyiségből, ahol az áruk forgalmazása történik, továbbá egy húsfeldolgozó részből, ahol a húskészítmények főzését, összeállítását, töltését és tárolását végzik.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ZA/KTF/00107-3/2020. számú jegyzőkönyv

<sup>3</sup> A KerKr. alapján

<sup>4</sup> Ez a tevékenység elkülönül a hentesüzlettől, az élelmiszerek között a húsáru előállítása, feldolgozása az FVMr. hatálya alá tartozik

Az ellenőrzött ingatlanban elsősorban hurka és kolbász készítése (töltése) történik. A nyersanyagok főzése, abálása során keletkezett pára és gőz az ingatlan ablakán távozik a környezetbe. A kifőzde egyetlen helyiségét egy elszívó berendezés szellőzteti, amely egy kürtőn keresztül nyílik a légtérbe a panaszos ingatlana felőli oldalon. A Vállalkozó tájékoztatása szerint az elszívót és a hozzá kapcsolódó kürtőt annak érdekében nem használja, hogy a szomszédokat az ezen keresztül távozó szag ne zavarja, ezért a szellőztetést az udvar felé oldja meg a nyílászárók egy időben történő kinyitásával.

A helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyv rögzítette azt is, hogy a telephelyen az előállított termékek füstölését nem folytatják. Az ingatlan területén található ugyanakkor egy *kisebb épületrész*, amit az egyéni vállalkozó nyilatkozata szerint évente pár alkalommal – saját, illetve a dolgozók részére, magáncéllal – húsfüstölőként használnak. Az ingatlan fűtését egy kb. 25 kW teljesítményű földgázkazánnal biztosítják.

A jegyzőkönyvben azt is rögzítette a hatóság, hogy a helyszíni ellenőrzés alatt az ingatlan közvetlen környezetében bűzhatás az ablakok közelében és az udvaron volt érezhető, ahol a feldolgozás során keletkezett pára távozott a környezetbe. Következésképpen pedig a jegyzőkönyvben a hatóság azt a megállapítást rögzítette, hogy „A szaghatás az ingatlanon a tevékenységre jellemző volt.”

A vállalkozó által folytatott kifőzdei tevékenység során csak kommunális hulladék keletkezik, amit közszolgáltatás keretében a jegyzőkönyv szerint az NHKV szállít el.

A tevékenység végzéséhez egy hűtőkamrát üzemeltetnek, a hűtőkamra hűtését végző kompresszor – mint szoba jöhető üzemi zajforrás – a pincében található. A helyszíni ellenőrzés alatt az üzemszerűen működő berendezés által kibocsátott zaj az épületen kívül még nyitott ablakok mellett sem volt hallható.

A munkaterület, annak kül- és beltére rendezett képet mutatott, hanyag, továbbá nem megfelelő anyagárolás, hulladékkezelés vagy annak nyomai nem voltak tapasztalhatóak. Az ellenőrzés idején a húsfeldolgozási tevékenység normál üzem szerint zajlott. Olyan tevékenység, tárolási, tisztasági, higiéniai mulasztás vagy nem megfelelő kezelés nem volt tapasztalható, amely a Vállalkozó által végzett tevékenység jellegéből fakadó szaghatáson túl az indokoltnál nagyobb bűzterheléssel járna.

A húsfeldolgozó vízellátása a Délzalai Víz- és Csatornamű ZRt.-vel kötött szerződésen alapul. A telephelyen keletkező technológiai szennyvíz előtisztítását, ülepítését egy 1200 m<sup>3</sup> nagyságú zsírfogó akna biztosítja. Az aknát szerződés alapján az ATEV Zrt. tisztítja és az abból származó, kb. 150 kg mennyiségű szerves anyagot elszállítja, amit az egyéni vállalkozó az utolsó számla bemutatásával igazolt a helyszíni ellenőrzés alkalmával.

Az ingatlan területéről a csapadékvizet elvezető árkok a helyszíni ellenőrzés időpontjában ki voltak tisztítva.

A jegyzőkönyvben a Zala Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztálya képviselőjének nyilatkozata szerint „Élelmiszerlánc-biztonsági szempontból az állati melléktermékek kezelésére vonatkozóan nem megfelelést nem állapított meg.”

A Zala Megyei Kormányhivatal Nagykanizsai Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya ellenőrzésén jelen levő képviselője jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozata szerint „A szemle alkalmával legyeket nem tapasztaltunk. A megelőző folyamatos rovar és rágcsálóirtást (...) egyéni vállalkozó végzi.”

A jegyzőkönyvben rögzítette a hatóság a Vállalkozó nyilatkozatát, amely szerint annak érdekében, hogy a tevékenység végzésével együtt járó bűz a szomszédokat ne zavarja, a páraelvezetést megpróbálja az ingatlan másik oldalán megoldani.

A környezetvédelmi hatóság megállapítása szerint maga a tevékenység végzése környezetvédelmi és természetvédelmi érdeket nem sért. A húsfeldolgozó tevékenység nem bejelentés-köteles és nem telepengedély-köteles tevékenység.

Fenti indokok alapján a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság hatáskörének hiányát állapította meg és a bejelentést a Mötv. 13. § (1) bekezdése alapján végzéssel<sup>5</sup> áttette Zalakaros Város Önkormányzat jegyzőjéhez.

4. Zalakaros jegyzője azon megkeresésünkre, hogy az áttett közérdekű bejelentés tekintetében milyen intézkedést tett, illetve arról a bejelentőt értesítette-e, azt a tájékoztatást adta, hogy a közérdekű bejelentést átadta a főépítésznek, aki bejelentőket utólagosan, megkeresésünk beérkezését követően 2020. május 26. napján kelt levelében arról tájékoztatta, hogy az érintett ingatlan Lke-3 kertvárosias lakóterület építési övezetbe tartozik, ezért figyelemmel Zalakaros Város Önkormányzat Helyi Építési Szabályzatáról szóló 19/2015. (IX. 11.) számú önkormányzati rendelet 19. § (2) bekezdés b) pontjára, tárgyi ingatlan alatt üzemelő húsbolt és húsfeldolgozó Zalakaros hatályos településrendezési eszközeiben foglalt előírásoknak megfelel.

## **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, (...) 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.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszosok petíciós jogukkal éltek és jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

### **II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 tesztek.

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze,

---

<sup>5</sup> ZA/KTF/00107-4/2020. számú, 2020. január 30. napján kelt végzés

egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>6</sup> Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközeihez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>9</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>10</sup> az állam (ideértve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

---

<sup>6</sup> Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>7</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>8</sup> Ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>9</sup> Ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>10</sup> Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.<sup>[1]</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>11</sup>, hogy „[a] z 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 tekinthetők”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>12</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>13</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>14</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban,

[1] Ld. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

<sup>11</sup> Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

<sup>12</sup> Ld. 996/G/1990. AB határozat

<sup>13</sup> Ld. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat



hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”<sup>15</sup>

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>16</sup>

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”<sup>17</sup>.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”<sup>18</sup>

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.”<sup>19</sup>

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak

<sup>15</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

<sup>16</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>17</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

<sup>18</sup> Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>19</sup> Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.<sup>20</sup>

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „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.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesítve, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki<sup>21</sup>. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybírói megállapította<sup>22</sup>, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybírói szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos

<sup>20</sup> Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>21</sup> Ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>22</sup> Ld. 2/2000. (II. 25.) AB határozat

minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>23</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>24</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*”

A *petíciós jog* a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan a dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösséggel terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók (közérdekű bejelentések, panaszok) legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog emellett azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem másfelől azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

### III. A vizsgálat érdemében

Ahogy a jelentés eljárás megindulásáról szóló kezdő fejezetében is ismertettük, a közérdekű bejelentéssel kapcsolatosan a területi környezetvédelmi hatóság eljárásának vizsgálatára kértük fel az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján a környezetvédelmi hatóság felügyeleti szerveként a bejelentés hulladékgazdálkodással összefüggő vonatkozásai tekintetében az ITM minisztert, a levegőtisztaság-védelmi vonatkozások tekintetében pedig az agrárminisztert. Az alábbiakban a felügyeleti szervek által lefolytatott vizsgálat eredményeit foglaljuk össze, majd ezt követően értékeljük az ügy egyes vonatkozásait az érintett alapjogok szempontjából.

1. Az ITM miniszter tájékoztatása<sup>25</sup> szerint a telephelyen keletkező technológiai szennyvíz előkezelésére szolgáló zsírfogó aknából származó anyagot az ATEV Zrt. az egyéni

<sup>23</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tiszteséges módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tiszteséges és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>24</sup> Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

<sup>25</sup> KIEFO/ 44773-6 /2020-ITM

vállalkozóval kötött, 2006. január 12-én kelt szolgáltatási szerződés keretében *állati melléktermékként* szállítja el az ÁllMtR. 3. melléklete szerinti kereskedelmi okmány kíséretében az ATEV Zrt. Böhönyei Gyűjtő- Átrakó Telepére, amely rendelkezik az állati melléktermék összegyűjtésére és kezelésére vonatkozó engedéllyel<sup>26</sup>.

A miniszter vizsgálata megállapította, hogy a telephelyen csak települési hulladék keletkezik, melynek rendszeres elszállítása a közszolgáltatás keretében történik. Tekintettel arra, hogy a tárgybeli ingatlanon végzett üzemi tevékenységgel összefüggésben egyéb hulladék nem keletkezik, az egyéni vállalkozó, mint hulladéktermelő nyilvántartás vezetésére és adatszolgáltatás benyújtására nem köteles.

Az ITM miniszter megállapította azt is, hogy a Kormányhivatal a tényállás tisztázási kötelezettsége körében minden releváns körülményt figyelembe vett. Kifejtette még, hogy a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben tévesen jelölte meg az ingatlanon keletkező települési hulladék elszállítójaként az NHKV-t, vagyis a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt-t, ugyanis Zalakaros területén az Önkormányzattal kötött Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Szerződés alapján a települési hulladék elszállítását a Viridis-Pannonia Nonprofit Kft. végzi, azonban ez a körülmény a tényállás alapján levont következtetéseket és az ügy további alakulását nem befolyásolja.

A miniszter álláspontja szerint a Kormányhivatal a tényállás alapján helyes következtetéseket vont le és az eljárás során jogszabálysértés nem történt. Tekintettel arra, hogy a lefolytatott eljárásokkal kapcsolatosan további hulladékgazdálkodási ágazati intézkedés megtétele nem indokolt, ezért a felügyeleti eljárást a Minisztérium végzéssel<sup>27</sup> megszüntette, amelyet az érintett felekkel (az egyéni vállalkozóval és a panaszossal) is közölt.

A panaszos végzéssel összefüggésben utólagosan megküldött jogi véleménye szerint a megszüntető végzésből nem derült ki, melyik kategóriába sorolta a húsfeldolgozó vállalkozó a tevékenysége során keletkezett állati eredetű melléktermékeket. Előadta, hogy az Európai Parlament és Tanács 1069/2009/EK rendelete 7. cikk (2) bekezdése alapján ezen állati eredetű melléktermékek – vélelmezhetően – a 3. kategóriába tartozó anyagok. A rendelet a 10. cikk alatt sorolja fel az ezen kategóriába sorolt anyagokat, melyek között a szennyvíz előkezelését szolgáló folyamat során képződő zsíriszap nem szerepel, emiatt panaszos a végzésben foglaltakkal nem értett egyet.

A Minisztérium vizsgálatával, a vizsgálatot megszüntető végzéssel és tájékoztatásával összefüggésben rá kell mutatnunk arra, hogy a Htv. 1. § (2) bekezdése<sup>28</sup> szerint a Htv. hatálya nem terjed ki a) a szennyvízre, valamint c) az állati melléktermékekre, ideértve a belőlük származó feldolgozott termékeket, kivéve, ha azokat hulladéklerakóban történő lerakásra, égetésre, valamint biogáz- vagy komposztáló üzemben történő hasznosításra szánják. Az állati melléktermékekre vonatkozó ágazati szabályozást az ÉlelmTv. hatálya szerinti ágazati joganyag<sup>29</sup> tartalmazza.

A StatútumR. 79. § 3. pontja szerint a Kormány élelmiszerlánc-felügyeletért felelős tagja az agrárminiszter.

---

<sup>26</sup> Az Európai Parlament és Tanács a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 8. és 9. cikke szerint

<sup>27</sup> KIEFO/ 44773-5/2020-ITM

<sup>28</sup> Htv. 1. § (2) \* Ha a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelven kívül más uniós jogi aktust átültető vagy végrehajtó jogszabály e törvényben foglaltaktól eltérően rendelkezik, e törvény hatálya nem terjed ki

a) a szennyvízre,

c) az állati melléktermékekre, ideértve a belőlük származó feldolgozott termékeket, kivéve, ha azokat hulladéklerakóban történő lerakásra, égetésre, valamint biogáz- vagy komposztáló üzemben történő hasznosításra szánják, valamint

<sup>29</sup> FvM-EüMr., FvMr. ÁllMtr.

Az ITM minisztert ugyanakkor az alappanaszban foglalt állati eredetű veszélyes hulladékok kezelésével összefüggő kérdések vizsgálatára a StatútumR. 116. § 13. pontja szerinti hulladékgazdálkodásért való felelősségi köre alapján kértük fel. E felelősségi köre alapján folytatott vizsgálata eredményeként a miniszter megállapította, hogy a panasszal érintett húsfeldolgozó üzemelése során keletkező állati melléktermékek kezelése az ÉlelmTv. hatálya szerinti joganyagoknak megfelelően valósult és valósul meg, ezért a Kormányhivatalnak tett közérdekű bejelentés állati eredetű veszélyes hulladékokkal kapcsolatos vonatkozásai hulladékgazdálkodási szempontból nem megalapozottak.

A miniszternek a StatútumR. 116. § 13. pontja szerinti felelősségi körében az élelmiszerlánc-felügyelettel összefüggő kérdések vizsgálatára egyebekben nem is volt lehetősége.

**Az ITM miniszter vizsgálata eredményei alapján megállapítottuk, hogy a panaszos közérdekű bejelentése hulladékgazdálkodási vonatkozásainak vizsgálata tekintetében a Kormányhivatal eljárása alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem okozott.**

2. *A panasz levegőtisztaság-védelmi vonatkozásai* tekintetében a vizsgálatra felkért agrárminiszter (a továbbiakban e pontban: agrárminiszter) tájékoztatásában<sup>30</sup> rögzítette, hogy a benyújtott kérelmet a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság (a továbbiakban: járási hivatal) tartalma szerint – mint közérdekű bejelentés – bírálta el, tekintettel arra, hogy teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálat lefolytatására a Kvt. és a Khvr. alapján nincsen lehetőség.

Az agrárminiszter arról tájékoztatott, hogy a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata céljával a járási hivatal az Ákr. 98. §-a alapján a tényállás tisztázása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott.

Az agrárminiszter vizsgálatának – a helyszíni ellenőrzés eredményeit rögzítő jegyzőkönyv alapján tett – következtetése szerint a járási hivatal helyesen állapította meg, hogy az Lr. alapján a Vállalkozó bejelentés köteles pontforrást nem üzemeltet, az általa végzett tevékenység nem ütközik környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályokba, a tevékenység végzéséhez levegőtisztaság-védelmi szempontból bejelentésre, illetve telepengedélyre nincs szükség. Az eljáró környezetvédelmi hatóság az agrárminiszter vizsgálatának eredménye szerint a jogszabályi előírásoknak megfelelően állapította meg, hogy a bejelentésben foglaltak zaj- és levegőtisztaság-védelmi szempontból nem megalapozottak, ezért a tárgyi ingatlan tulajdonosával kapcsolatban levegőtisztaság-védelmi követelmények megsértése miatt eljárás lefolytatása és ezzel együtt további intézkedés, illetve Lr. szerinti levegőtisztaság-védelmi bírság, valamint a Zr. 26. §-a szerinti zaj- és rezgésvédelmi bírság kiszabása indokolatlan.

A járási hivatal a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében lefolytatott helyszíni ellenőrzés alapján, a jogszabályi rendelkezések szerint helytállóan állapította meg hatáskörének hiányát, és tette át végzéssel a közérdekű bejelentést a Möt. 13. § (1) bekezdése alapján Zalakaros Város Önkormányzat jegyzőjéhez.

3. *A közérdekű panaszbejelentés levegőtisztaság-védelmi vonatkozása* szerint a bejelentő *egyrészt* az érintett húsfeldolgozó üzem diffúz légszennyező forrásaiból származó, lakásába beáramló, zavaró bűz, *másrészt* pedig a húsfeldolgozó húsfüstölő pontforrásából származó füst bűzterhelésének a terasza és lakása levegőjére gyakorolt zavaró hatása miatt kérte a környezetvédelmi hatóság hatékony intézkedését.

A bejelentéssel érintett húsfeldolgozó üzem az Lr. 36. § (1) bekezdése szerint nem tartozik a (2)-(5) bekezdése szerinti kivételi körbe, tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentés

---

<sup>30</sup> Kmf/122-3/2020.

a Kvt. 4. § 40. pontja szerinti<sup>31</sup> gazdálkodó szervezet diffúz légszennyező forrásából, valamint helyhez kötött pontforrásából származó zavaró bűzkibocsátással kapcsolatos.

Ezért a húsfeldolgozóval kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi ügyek a *területi környezetvédelmi hatóság*, azaz a KTFr. közérdekű bejelentés benyújtása idején hatályos 8/A. § (1) bekezdése szerint a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala hatáskörébe tartoztak, amely a Pkbt. szerinti eljárás mellett az Lr. 24. §-ában foglalt rendelkezés szempontjából is lényeges.

Az agrárminiszter által lefolytatott vizsgálat helytállóan állapította meg, hogy a jogi képviselő útján benyújtott, tárgya szerint „teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálat iránti kérelem” nem felelt meg a környezetvédelmi felülvizsgálatra irányadó, a Kvt. 73-76. §-aiban foglalt jogszabályi rendelkezéseknek, ezért a járási hivatal a hozzá benyújtott beadványt – tartalma szerint – a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésként, panaszként bírálta el, és vizsgálta meg a közérdekű bejelentésben foglaltak megalapozottságát.

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, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A (4) bekezdés kimondja, hogy panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). A szóbeli közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv írásba foglalja és a közérdekű bejelentő számára másodpéldányban átadja.

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

4. Az alábbiakban a levegőtisztaság-védelmi hatáskörében eljáró járási hivatal eljárását először a húsfeldolgozó diffúz légszennyező forrásaiból származó, továbbá a húsfüstölő pontforrásból a szomszédos ingatlanra, a panaszos és a társasház többi tulajdonosának lakásába áradó bűzzel kapcsolatos tényállásalelemek megalapozottságának vizsgálata tekintetében értékeljük.

Ezt követően pedig a levegőtisztaság-védelmi hatóság eljárását, valamint az agrárminiszter ezzel összefüggő értékelését a bejelentésnek a húsfeldolgozó húsfüstölőjének részeként üzemelő, helyhez kötött légszennyező pontforrással kapcsolatos tényállásalelemek tekintetében vizsgáljuk.

---

<sup>31</sup> Kvt. 4. § 40. gazdálkodó szervezet: a polgári perrendtartásról szóló törvényben meghatározott gazdálkodó szervezet;

Pp. 7. § (1) bekezdés 6. gazdálkodó szervezet: a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi társulás, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, a külföldi székhelyű vállalat magyarországi fióktelepe, az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, az egyes jogi személyek vállalata, a közös vállalat, a végrehajtói iroda, a közjegyzői iroda, az ügyvédi iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó, emellett gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataiban az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy, az egyesület, a köztestület, valamint az alapítvány;

A Pkbt. 2. § (1) bekezdése szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.

A járási hivatal a hozzá benyújtott panaszbejelentés megalapozottságának vizsgálata körében hivatalból helyszíni ellenőrzést tartott az Ákr. VI. fejezetében a 98. §-a és ezt követő jogszabályi rendelkezések szerint a panaszolt húsfeldolgozó üzemben. Az ennek során készült jegyzőkönyvben – levegőtisztaság-védelmi hatáskörében – a járási hivatal rögzítette, hogy a húsfeldolgozó tevékenységgel együtt járó szaghatások elvezetésére létesített elszívó berendezés és kivezető kürtő technológiai berendezések működtetése helyett a nyílászárók nyitvatartásával biztosítja az üzem kiszellőzését a vállalkozó. Szaghatás a húsfeldolgozó ablakai közelében, valamint az udvaron volt érezhető. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint végül arra a következtetésre jutott a járási hivatal, hogy a szaghatás az ingatlanon *a tevékenységre jellemző* volt.

Az Lr. értelmező rendelkezései szerint *bűz*: szaghatással járó légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető, az adott környezetben környezetidegen, és az érintett terület rendeltetésszerű használatát zavarja.

Az Lr. 4. §-a úgy rendelkezik, hogy tilos a légszennyezés, a diffúz forrás környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő működtetése miatt fellépő levegőterhelés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz.

Az Lr. 26. § (1) bekezdése szerint diffúz forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint diffúz forrás a lehető legkevesebb légszennyező anyag levegőbe juttatásával alakítható ki, működtethető és tartható fenn. A diffúz forrás működtetése, fenntartása során az üzemeltető a diffúz forrás környezete és az ingatlan rendszeres karbantartásáról és tisztántartásáról gondoskodik.

Az Lr. 30. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető. (2) Ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási határfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszhető vagy megtiltható.

A hatósági ellenőrzés alapjául szolgáló panasz, közérdekű bejelentés szerint a húsfeldolgozó tevékenységre jellemző, a diffúz légszennyező forrásokból származó folyamatos szaghatás, zsír és abátlé szag, továbbá a húsfüstölésből a helyhez kötött légszennyező pontforrásból származó légszennyező anyagok és a távozó füst bűze a szomszédos ingatlanon lévő társasház lakásaiban zavaró hatású, a kertvárosias lakóterületen környezetidegen volt. A bejelentés tehát nem a tevékenységtől idegen, arra nem jellemző szaghatások zavaró hatását tartalmazta, hanem a tevékenységre kifejezetten jellemző, a húsfeldolgozással, húsfüstöléssel együtt járó szagoknak a lakásokban, illetve a teraszon és kertben tapasztalható zavaró hatása miatt érkezett a hatósághoz.

A húsfeldolgozó létesítményben az üzemszerűen keletkező szagok elvezetését célzó elszívó berendezés és ahhoz csatlakozó kürtő működtetése helyett a nyílászárókon át való szellőztetés – még ha szubjektíve jó szándékú, vagy annak minősíthető megfontoláson is alapul – aligha minősülhet az Lr. 30. § (1) bekezdése szerinti elérhető legjobb technikának. A közérdekű bejelentés szempontjából pedig a jegyzőkönyvbe foglalt azon ténymegállapítás, hogy a tevékenységre jellemző szagok a húsfeldolgozó ablakánál és az udvaron voltak érezhetőek, nem bír jelentőséggel, mert a bejelentők lakásuk és ingatlanuk levegőjére gyakorolt zavaró bűzhatás miatt fordultak a levegőtisztaság-védelmi hatósághoz.

Korábbi, AJB-204/2017. számú közös jelentésben megállapításra került, hogy „A panasz elbírálását megalapozó eljárás tekintetében a hatóság eljárási kötelezettsége a panaszban foglalt kérelemhez, illetve a beadványban foglalt tényálláshoz igazodik. A hatóság nem élvez szabadságot abban, hogy a panaszban foglalt tényálláselemek közül egyeseket vizsgáljon, illetve figyelembe vegyen, másokat pedig figyelmen kívül hagyjon, vagy a beadványban foglalt tényálláselemeket a panaszolt helyzet szerinti összefüggéseiből kiragadjon, hanem a panaszt érdemben kell megvizsgálnia.

Ahogy az alapjogi rész tartalmazza, a „petíciós jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.”

Vagyis – amennyiben a panaszbeadvány közvetlenül nem tartozik közigazgatási hatósági útra és kérelemként közvetlenül nem alkalmas az eljárás megindítására – a Pkbt. alapján lefolytatandó eljárás a panaszban foglalt tényálláshoz igazodik, tehát a hatóság megalapozó vizsgálata során a tényállás tisztázása szempontjából a **panaszban foglalt tényálláselemek alapvető jelentőségűek az alkalmazandó jog szempontjából.**”

A járási hivatal a bejelentés megalapozottágának Pkbt. 2. § (1) bekezdés szerinti vizsgálata céljából előzetes értesítés mellett hivatalból helyszíni ellenőrzést tartott a húsfeldolgozó telephelyen, amelyről bejelentőt csak utólag értesítette a jegyzőkönyv megküldésével.

Tekintettel azonban arra, hogy a közérdekű panaszbejelentés szerint a húsfeldolgozó diffúz, valamint helyhez kötött légszennyező pontforrásaiból származó bűz a bejelentőket a lakásukban, az ahhoz tartozó erkélyen és az ingatlan kertjében zavarta, megállapítható, hogy a levegőtisztaság-védelmi hatóság eljárása a bejelentésben foglalt tényállás megalapozottságának vizsgálatára nem volt megfelelő.

**A panaszbejelentésekben foglalt azon alapvető tényálláselemet és körülményt, hogy a húsfeldolgozóból, illetve a hűsfüstölésből származó szaghatás, bűz a bejelentő, valamint a szomszédos ingatlantulajdonosok lakásában, az ahhoz tartozó teraszokon, illetve a társasház kertjében okoz zavaró hatást, a járási hivatal eljárása során figyelmen kívül hagyta és elmulasztotta megvizsgálni.**

5. Az Lr. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a légszennyező forrás létesítésekor és működése során levegővédelmi követelmények megállapítása és alkalmazása szükséges. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a levegővédelmi követelmények teljesülését a légszennyező forrás üzemelése során a hatásterületen biztosítani kell.

Az Lr. 24. § (1) bekezdése szerint a nem a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, üzemeltetéséhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell. A levegővédelmi követelmények érvényesítésével és annak hatósági ellenőrzésével összefüggő szabályokat pedig az LMr. tartalmazza.

Fentebb, e fejezet 3. pontjában kifejtettük, hogy a panasszal érintett húsfeldolgozó és az ahhoz kapcsolódó hűsfüstölő légszennyező forrásaival összefüggő levegőtisztaság-védelmi ügyek első fokon a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartoznak.

A VMr. 7. melléklete 2.54. pontja a hűsfüstölés eljárás-specifikus technológiai kibocsátási határértékeit<sup>32</sup> állapítja meg, amelyek azonban csak az 5 kg/h vagy annál nagyobb légszennyező anyag tömegáramok esetére vonatkoznak.

---

<sup>32</sup> VMr. 7. melléklet  
2.54.1. Hűsfüstölés  
Technológia: Hűsfüstölés



A járási hivatal a bejelentés megalapozottságának vizsgálatára hivatalból indított hatósági ellenőrzés keretében a bejelentésben foglaltakat figyelmen kívül hagyta abban a tekintetben is, hogy a húsfeldolgozó diffúz forrásain kiáramló szagok mellett a folyamatosan üzemelő húsfüstölő légszennyező pontforrásából származó légszennyező anyagok és bűz is zavaró hatást okoz a bejelentő, illetve a szomszédos társasház lakásaiban.

A Vállalkozó nyilatkozata szerint a húsfüstölésre szolgáló kisebb épületrészben kizárólag magán-, illetve a húsfeldolgozóban foglalkoztatott munkatársak részére ritkán, évente „pár alkalommal” folytat magáncélú húsfüstölést. A járási hivatal hatósági ellenőrzése során a húsfüstölés gyakoriságával kapcsolatos álláspontját *egyoldalúan* a bejelentéssel érintett, vizsgált húsfeldolgozót üzemeltető vállalkozó ügyféli nyilatkozatára alapozta, amely egyébként *ellentétes volt a bejelentésben foglaltakkal*.

Az agrárminiszter tájékoztatásában arra a következtetésre jutott, hogy „*Tekintettel arra, hogy a Vállalkozó bejelentés köteles pontforrást nem üzemeltet, továbbá az általa végzett tevékenység nem ütközik környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályokba, ezért a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság – az Akr. 17. §-ára hivatkozással – megállapította hatáskörének hiányát és a bejelentést Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdése alapján a 2020. január 30. napján kelt, ZA/KTF/00107-4/2020. számú végzéssel áttette Zalakaros Város Önkormányzat Jegyzőjéhez, mint eljárásra jogosult hatósághoz.*”

Az agrárminiszter ezen megállapításával kapcsolatosan rá kell mutatnunk arra, hogy a járási hivatal által a helyszíni ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvben, illetve a közérdekű bejelentés áttételéről szóló végzésben nem szerepel arra való kifejezett utalás, hogy a környezetvédelmi hatóság vizsgálta volna a húsfüstölővel összefüggésben helyhez kötött pontforrás konkrét hiányát vagy meglétét. A jegyzőkönyvben csupán a Vállalkozó nyilatkozata szerepel a használat gyakoriságáról, egyéb további utalás a húsfüstölő épületrészre, vagy a füstelvezető pontforrására az iratokban nincsen, csupán arra, hogy az ingatlant egy 25 kW teljesítményű földgázkazán fűti.

Az épület fűtésére használt 140 kW-nél kisebb bemenő hőteljesítményű, 25 kW-os tüzelőberendezés füstelvezetésére létesített helyhez kötött légszennyező pontforrás az Lr. 24. § (1) bekezdés<sup>33</sup> és az Lr. 36. § (2) bekezdésének b) pontja<sup>34</sup> szerint valóban nem levegőtisztaság-védelmi engedélyköteles. Ez ugyanakkor nem mentesíti a hatóságot a gazdálkodó szerv által üzemeltetett légszennyező források ellenőrzésének kötelezettsége alól.

A vizsgálatunkhoz rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a húsfüstölő kamrából a levegőszennyező anyagok kibocsátása céljára helyhez kötött légszennyező pontforrás üzemel a húsfeldolgozóhoz kapcsolódóan.

A húsfüstölőből származó légszennyező anyagok elvezetésére létesített helyhez kötött légszennyező pontforrás kibocsátása tekintetében a VMr. 7. melléklet 2.54.1. pontja speciális technológiai határértéket állapít meg. E légszennyező pontforrásra a *levegőtisztaság-védelmi hatósági hatásköröket* az Lr. 30. § (1) bekezdése alapján a *területi környezetvédelmi hatóság gyakorolja*, függetlenül attól, hogy a húsfüstölő füstelvezető helyhez kötött pontforrás

---

Kibocsátási határérték [mg/m<sup>3</sup>] (légszennyező anyag koncentráció): Szilárd anyag 50; Nitrogén-oxidok (NO<sub>2</sub>-ben megadva) 500; Szén-monoxid 2000

2.54.2. A kibocsátási határértékek csak 5 kg/h vagy annál nagyobb légszennyező anyag tömegáramok esetére vonatkoznak.

<sup>33</sup> Lr. 24. § (1) A nem a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, üzemeltetéséhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély.

<sup>34</sup> Lr. 30. § (1) A járási környezetvédelmi hatóság b) az összesen 140 kWth-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

légszennyező tömegárama a VMr. 7. mellékelt 2.54.2. pontjában szereplő 5 kg/h tömegáram-küszöbértéket eléri-e, vagy sem.

Fentiek alapján a húsfüstölő technológiához kapcsolódó légszennyező anyagok elvezetésére szolgáló helyhez kötött légszennyező pontforrásokra az Lr. 24. § (1) bekezdésének rendelkezése nem vonatkoztatható.

Az Lr. 25. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy helyhez kötött légszennyező pontforrás csak engedély birtokában létesíthető és üzemeltethető, az engedély iránti kérelmek tartalmi követelményeit az 5. melléklet tartalmazza. A létesítési engedélykérelem dokumentációját a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló kormányrendelet alapján környezetvédelmi szakterület levegőtisztaság-védelmi részterületen szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő készíti el.

A húsfüstölő kamra légszennyezőanyag elvezetésének céljára létesített és üzemeltetett helyhez kötött légszennyező pontforrást, ahhoz kapcsolódóan az Lr. 25. § (1) bekezdés szerinti létesítési engedély meglétét, vagy hiányát, továbbá a VMr. 7. melléklet 2.51.2. pontja szerinti küszöbértéket ugyanakkor a járási hivatal a bejelentés alapján lefolytatott hatósági ellenőrzése során elmulasztotta levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörében ellenőrizni.

Erre tekintettel az agrárminiszter tájékoztatása a levegőtisztaság-védelmi engedély-köteles helyhez kötött légszennyező pontforrás hiányával kapcsolatos megállapítás tekintetében nem helytálló.

Az Ákr. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

**Megállapítottuk, hogy a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálatára hivatalból indított hatósági ellenőrzés során a járási hivatal levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörében a húsfüstölő technológiához kapcsolódóan a húsfeldolgozó telephelyén üzemelő helyhez kötött légszennyező pontforrás ellenőrzését elmulasztotta, eljárási kötelezettségének nem tett eleget.**

6. A Pkbt. 3. § (1) bekezdés szerint a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell

a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,

b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,

c) az okozott sérelem orvoslásáról és

d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A Pkbt. rendelkezései szerint a panaszokat, mint egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló bejelentéseket, az abban foglalt tényállás megalapozottsága tekintetében, illetve a tényállás okainak feltárásával, okszerűen kell elbírálni az erre irányuló eljárás keretében, s a hatóság rendelkezésére álló lehetséges közigazgatási jogi eszközökkel kell intézkedni a jog- vagy érdeksérelem feltárt okának megszüntetéséről.

Az Lr. már idézett 30. § (1) bekezdése szerint bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszhető vagy megtiltható.

A fentiekben hivatkozott korábbi, AJB-204/2017. számú jelentés megállapította, hogy „A levegőtisztaság-védelmi hatóságnak a jogszabályok szerint tehát van lehetősége olyan műszaki megoldás keresésére, illetve előírására, amely a levegőszennyezést, bűzt csökkenti, abban az

*esetben is, ha a bűz a lakosságot nem szélesebb körben zavarja, hanem a zavaró hatás csupán – sajátos okok következtében – egyetlen ingatlan tekintetében jelentkezik.*

*A „lakosság” fogalma a kevesebről a többre következtetés elve szerint értelmezve a szomszédok zavarásával kezdődik, s nem húzható meg olyan, két főnél nagyobb számbeli census aszerint, hogy ettől válik „lakosságot zavaróvá” egy bűzzel járó tevékenység. A birtokvédelem, illetve a szomszédjogi jogvita a meglévő, közigazgatási eszközök melletti, kiegészítő lehetőségként értelmezhető. Ha tehát közigazgatási úton megfelelő intézkedéssel lehetséges valamely jog- és érdeksérelem megszüntetése, a hatóságnak eljárását erre törekedve kell lefolytatnia.”*

Tekintettel arra, hogy a Pkbt. 2. § (1) bekezdése alapján a járási hivatal a bejelentés megalapozottságának vizsgálatát nem a bejelentésben szereplő tényállásnak megfelelően folytatta le, és elmulasztotta annak ellenőrzését, hogy a húsfeldolgozó légszennyező forrásaiból származó szag, bűz zavaró hatása a bejelentő, valamint a többi csatlakozó tulajdonos lakásában tapasztalható-e, vagy sem, valamint a Pkbt. 3. § (1) bekezdés alapján fennálló intézkedési lehetőségei alapján a bűz csökkentése, illetve megszüntetése érdekében az Lr. 30. §-a alapján az elérhető legjobb technika, vagy további műszaki követelmények előírásáról sem gondoskodott, a hivatalból indított hatósági ellenőrzés során levegőtisztaság-védelmi hatásköréből fakadó eljárási kötelezettségét az Ákr. 15. § (1) bekezdés alapján elmulasztotta.

7. A járási hivatal – annak ellenére, hogy a fentebb kifejtettek szerint a bejelentéssel érintett ügy tekintetében levegőtisztaság-védelmi hatáskörrel rendelkezett és illetékes is volt az eljárásra – érdemi döntés meghozatala helyett a hivatalból indított hatósági ügyet az abban hozott végzéssel a Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontja alapján áttette Zalakaros Város Önkormányzatának jegyzőjéhez. A járási hivatal a végzés rendelkező részében a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére, indokolásban pedig az Ákr. 17. §-ára hivatkozott a Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontjával összefüggésben.

A Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: a településfejlesztés, a településrendezés.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

Tekintettel arra, hogy az illetékes járási hivatal – az ügyben megállapítható levegőtisztaság-védelmi hatásköre alapján – a Pkbt. 2. § (1) bekezdés alapján a bejelentés megalapozottságának vizsgálatát folytatta le, s ennek keretében az Ákr. 99. § szerinti hatósági ellenőrzést folytatott, a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján való áttételre levegővédelmi hatósági hatáskörében nem volt lehetősége.

A levegőtisztaság-védelmi hatáskörében az Ákr. 99. § szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés alapján a szükséges intézkedések tekintetében hozott érdemi döntéseiről, illetve az intézkedés sürgősségének okairól a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint eljárásának eredményéről, tájékoztatnia kellett volna a bejelentőt.

Ezen felül – amennyiben a megalapozottság vizsgálata során valamely előre nem látható, járulékos kérdésben más hatóság hatáskörét érintette volna az ügy – az Ákr. 17. §-a alapján e vonatkozásban áttehette volna azt a járulékos kérdésben hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnak, amennyiben az Ákr. hatálya szerinti ügyben irányadó hatásköri szabályok alapján ez egyértelműen megállapítható.

Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerint e törvény alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

A területi környezetvédelmi hatóság a Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontjában foglalt településfejlesztés, településrendezés közfeladattal összefüggésben tette át az ügyet a települési önkormányzati jegyzőnek. A településfejlesztés, településrendezés önkormányzati közfeladatokra vonatkozó szabályozását az Étv. és a TrKr. tartalmazzák, a főépítész feladatkörére vonatkozó szabályozást pedig a FőépKr.

Az Étv. 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a területfejlesztési tervekkel összhangban, az országos településfejlesztési és településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá azok elkészítéséről szóló, e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint kell elkészíteni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a települési önkormányzat a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök elkészítéséről és elfogadásáról szóló kormányrendeletben foglaltak szerint a megállapításuk előtt véleményezteteti.

A véleményeztetési eljárás sajátos szabályait a TrKr. tartalmazza. Abban az esetben, amennyiben a településfejlesztési koncepció, településrendezési eszköz megalkotása és elfogadásához a Kvt. 43. § (1) vagy (4) bekezdése alapján stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) lefolytatása szükséges, az erre vonatkozó eljárási szabályokat az SKVr. állapítja meg.

Ezen eljárások azonban sajátosak és nem tartoznak az Ákr. hatálya alá.

A járási hivatal által áttett ügyben a Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pont szerinti településfejlesztés, településrendezés közfeladattal összefüggésben a jegyzőnek nincsen semmilyen, az Étv. és a TrKr. szerinti közigazgatási hatósági hatásköre, amely a hatósági ügyben való eljárásra alapul szolgálna, meghatározva annak kereteit.

Az áttett ügyben a bejelentők részére tájékoztatást küldő főépítész sem rendelkezett a bejelentésben foglalt környezeti hatások tekintetében, illetve a településfejlesztés, településrendezés közfeladatokhoz kapcsolódó, az Ákr. hatálya szerinti hatósági ügyben eljárásra jogosító hatáskörrel.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> A FőépKr. 10. § (1) bekezdése szerint a települési, a térségi főépítész látja el a települési önkormányzat településszerkezeti tervének, helyi építési szabályzatának, települési arculati kézikönyvének és településképi rendeletének elkészítésével, felülvizsgálatával összefüggő következő feladatokat: a) döntésre előkészíti a rendezés alá vonandó területre vonatkozó javaslatot, a tervezési megbízás feltételeit és követelményeit, b) elkészíti az előzetes tájékoztatást az érdekelt államigazgatási szervek, az érintett állampolgárok, szervezetek, érdek-képviselői szervek, valamint a szomszédos és az érintett egyéb települések önkormányzati szervei részére a rendezés, a településképvédelem helyéről, céljáról, várható eredményéről, c) a településrendezési eszközök készítése során folyamatosan együttműködik a tervezőkkel és képviseli az önkormányzat érdekeit, d) szervezi és irányítja a településrendezési eszközök véleményezési eljárásait, ezek során biztosítja a településrendezési eszközök készítésének nyilvánosságát, e) a véleményezési eljárás befejezését követően a beérkezett észrevételek figyelembevételével döntésre előkészíti a településrendezési eszközöket, f) gondoskodik a megállapítás során hozott változtatások átvezetéséről, illetőleg szükség szerint az újbóli véleményeztetés lefolytatásáról, g) nyilvántartást vezet a település, illetve a térség területére készült településrendezési eszközökről, valamint - amennyiben az információtechnológiai feltételei biztosítottak - gondoskodik a hatályos településrendezési eszközöknél az önkormányzat honlapján történő közzétételéről, h) szakmai konzultáción vesz részt és tájékoztatást ad a hatályos településképi rendeletben foglaltakról, i) előkészíti az önkormányzat településképvédelemmel kapcsolatos szabályozását, figyelemmel kíséri annak érvényesülését és gondoskodik az azzal összefüggő nyilvántartás vezetéséről, j) külön jogszabályban foglaltak szerint, illetékességi területét érintően vezet a települési önkormányzat, illetve a települési önkormányzatok társulása által működtetett építészeti-műszaki tervtanácsot, k) nyilvántartást vezet az építészet-műszaki tervtanácson tárgyalt tervdokumentációkról.

Az Étv. 8. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a polgármester (főpolgármester) gondoskodik a) a településrendezési eszközök nyilvánosságáról, b) amennyiben ennek az információtechnológiai feltételei fennállnak, a településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján való közzétételéről, valamint c) az egyes ingatlanokkal kapcsolatos településrendezési követelményekről adandó tájékoztatásról. A polgármester tájékoztatási feladata sem tartozik az Ákr. hatálya alá.

A fenti rendelkezések alapján a Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti közfeladattal összefüggésben sem a jegyző, sem a főépítész, sem a polgármester nem rendelkezik olyan környezetvédelmi, vagy egyéb hatósági hatáskörrel, amely feljogosítaná arra, hogy eldöntse vitás esetben, hogy az OTÉK szerinti kertvárosias lakóövezetben mi minősül a 13. § (2) bekezdés a) pontjának megfeleltethető, a helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató rendeltetésnek és mi nem.

Egyidejűleg elvi élel kell rámutatnunk arra is, hogy amennyiben egy adott kereskedelmi, szolgáltató, termelő, üzemi, ipari tevékenység nem tartozik a TelepKr. hatálya alá, ez önmagában nem jelenti annak a lehetőségnek objektív kizárását, hogy egy nem telepengedély-, vagy bejelentés-köteles tevékenységgel járó környezeti hatások zavarhatják, vagy ténylegesen zavarják a környező lakosságot.

A járási hivatal a bejelentés megalapozottságának vizsgálata céljából hivatalból folytatott hatósági ellenőrzése során az ügyben nem hozott érdemi döntést, illetve a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint eljárásának eredményéről, a megtett, vagy szükséges intézkedésekről, vagy az intézkedések szükségtelenségének indokairól nem tájékoztatta a bejelentőt, hanem az ügyet végzéssel az Ákr. 17. §-a alapján áttette a települési önkormányzati jegyzőnek.

A végzésben az áttétel alapjául hivatkozott Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontja azonban olyan önkormányzati közfeladatot definiál, amely nem felel meg az Ákr. 17. §-ában foglalt feltételeknek, illetve az Ákr. 7. § (2) bekezdés szerint a hatósági ügy fogalmának, így az áttétel jogszabályi feltételei hiányoztak. A Möt. 13. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti településfejlesztés, településrendezés közfeladat önmagában nem minősül közigazgatási hatósági ügynek, továbbá ezen közfeladathoz kapcsolódóan a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint nincsen olyan közigazgatási hatósági hatáskör, amely alapján az áttétel címzettjeként a jegyző (vagy a főépítész, illetve a polgármester) kétséget kizáróan az ügyben illetékességgel rendelkező hatóságnak minősülhetne.

**Fentiekre figyelemmel megállapítottuk, hogy a járási hivatal levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörében azzal, hogy**

**1. elmulasztotta a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében a húsfeldolgozó diffúz forrásaiból és a húsfüstölő helyhez kötött légszennyező pontforrásából származó légszennyezésnek és bűznek a bejelentésben foglalt tényállás szerint a bejelentő ingatlanán való ellenőrzését és a bejelentés megalapozottságának ezzel összefüggő vizsgálatát;**

**2. elmulasztotta hatósági ellenőrzése során a húsfüstölő-kamra üzemeléséhez szükséges helyhez kötött légszennyező pontforrás levegőtisztaság-védelmi követelményeknek való megfelelésének ellenőrzését;**

**3. a hatósági ellenőrzés céljával hivatalból indított eljárásában nem mérlegelte a panasz szempontjából, az okot adó körülmények megszüntetésének érdekében hatósági intézkedések szükségességét, ezek tekintetében nem hozott érdemi döntést, hanem az ügyet az Ákr. és a hatályos jogszabályok rendelkezéseivel ellentétesen áttette a települési önkormányzat jegyzőjéhez;**

**a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.**

## **Intézkedéseink**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján felkérjük a Zala Megyei Kormányhivatalt, hogy az Lr. 36. § (1) bekezdése szerinti levegőtisztaság-védelmi hatáskörében folytassa le a húsfeldolgozó diffúz légszennyező forrásaiból, továbbá helyhez kötött légszennyező pontforrásából származó bűz miatti közérdekű panaszbejelentés megalapozottságának teljes körű vizsgálatát és a bűzhatás megszüntetése, illetve csökkentése érdekében tegye meg a szükséges, Lr. 30. § (1) és (2) bekezdés szerinti intézkedéseket.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos