



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-1373-27/2022. számú ügyben,

egy lőtér üzemeltetésével kapcsolatban
(előzményi ügy: RI-AJBH-155/2021)

Előadó: dr. Friedrich Ábel
dr. Regényi Eszter

Érintett szervek:

- Gyál Város Önkormányzata
- Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Dabas Rendőrkapitányság

2022.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
közös jelentése
az AJB-1373-27/2022. számú ügyben
(előzményi ügy: RI-AJBH-155/2021)**

Előadó: dr. Friedrich Ábel
dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítása

A panaszos a lakókörnyezetében működő gyáli Gemini lőtér zajhatásait, valamint – a lőtérrel kirepülő lőszermaradványok miatt – közveszélyes működését és a hatáskörrel rendelkező hatóságok intézkedésének hiányát kifogásolva fordult a hivatalhoz. A beadvány szerint a Dabasi Rendőrkapitányság és Gyál Város Önkormányzata egymást teszik felelőssé az ügyben, de érdemi intézkedés nem történt.

A panasz alapján több alapvető jog sérelmének veszélye is felmerült, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján közös vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk a Dabasi Rendőrkapitányságtól és Gyál Város Önkormányzatától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *Az emberi élethez való jog* [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”]
- *Az egészséges környezethez való jog* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]
- *A magán- és családi élet, kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog* [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”]

Alkalmazott jogszabályok

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- a lőterekről, a lőfegyverek, lőszeres hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményeiről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet)

A megállapított tényállás

Előzmények

A Dabasi Rendőrkapitányság, mint az ügyben eljáró közigazgatási hatóság a 2010. december 28-án kelt, 13030-821/2295-07/2010.F. számú határozatával engedélyezte a 2360 Gyál, Patak utca 1. szám alatti polgári rendeltetésű lőtér üzemeltetését, valamint jóváhagyta a lőtér szabályzatot. Az engedély szerint: „*a lőtér működése (üzemeltetése) nem veszélyezteti az emberek és az állatok életét, testi épségét, egészségét, az emberek vagyont, a természeti és épített környezetet.*” A 2010. október 20-án kiadott igazságügyi fegyverszakértői vélemény megfelelőnek és biztonságosnak tartotta a lőtér kialakítását. Tekintettel arra, hogy a cég nevében változás történt, illetve a lőteret bővítették, a rendőrkapitányság – az igazságügyi szakértő véleményét kikérve – 2011. március 24-én módosította korábbi határozatát.

A panaszos már 2012-ben is sérelmezte a Gemini lőtér működését, az AJB-4122/2012. számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy Gyál Város jegyzője eljárési kötelezettségét elmulasztva nem gyakorolta zajvédelmi hatáskörét, ami alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. A rendőrség eljárásával kapcsolatban, abban a vizsgálatban nem merült fel alapvető jog sérelmének a gyanúja, ezért a jelentés arra vonatkozó megállapítást nem tartalmazott.

A panaszbeadvány

A panaszos éveken keresztül jelezte a Dabasi Rendőrkapitányságnak, hogy életveszélyben van a lőtérrel átrepülő lőszermaradványok miatt. A rendőrség több helyszíni szemlét tartott, ezeken megtekintették a lőszermaradványokat, majd szóban arról tájékoztatták, hogy az önkormányzat felelőssége intézkedni. További intézkedés a helyszíni ellenőrzések után egy esetben sem történt.

2018. április 24-én a panaszos írásban fordult a Dabasi Rendőrkapitánysághoz, a Gyáli Rendőrkapitánysághoz, a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: BRFK) és a Gyáli Polgármesteri Hivatalhoz, jelezve, hogy életveszélyben van: a lőtérrel átrepülő repeszdarabok miatt az udvaron és a lakásban sincsenek biztonságban.

A Dabasi Rendőrkapitányság 13030-821/2295-922/2010.F. számú 2018. május 4-i válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy 2018. május 4-én helyszíni ellenőrzést tartottak a lőtéren és a panaszos ingatlanán. A rendőrség szerint: „*A lőtér helyszíni bejárása során megállapítást nyert, hogy a lőtér kialakítása teljesen biztonságos, az Ön (panaszos) ingatlanát egy több méter magas homoktöltés, valamint egy kb. 4 méter magas és kb. 30 cm vastag hangszigetelő anyagból, fenyődeszkából, kavicsöltésből, majd újabb deszkarétegből álló lövedékfogó fal is védi, a lövésekből átlőni nem lehetséges. Az Ön (panaszos) ingatlan területén talált lövedék maradványok a korábban foganatosított biztonsági intézkedések következtében – elméletileg – nem repülhetnek ki a 25 méteres lövészterületből.*”

A BRFK áttette a panaszt a Pest Megyei Rendőr-főkapitányságra, ahonnan – 2018. május 22-én, 13000/5952-25/2013. ált. számon, a Dabasi Rendőrkapitányság megállapításait megismételve – arról tájékoztatták a panaszost, hogy a lőtér működésének rendőrhatalósági ellenőrzése során az életet, testi épséget, egészséget, illetve vagyónbiztonságot sértő vagy veszélyeztető lövészetek nem folytak; illetve *nem áll olyan konkrét adat vagy bizonyíték a hatóságok rendelkezésére, amely a lövészetek megtiltását, illetve a lőtér működtetésével kapcsolatos korlátozó rendelkezések előírását indokolná.*

Az Országos Rendőr-főkapitányság 2018. május 25-én a panaszosnak küldött 29000/14083-3/2018.ált. számú válasza szerint a beadványát a Dabasi Rendőrkapitányság bevonásával kivizsgálta, *a kilövés lehetőségét a lövedék fal méretei és egy 2010-ben készült fegyverszakértői vélemény alapján kizártnak értékelte.* A lőszerhüvelyeket ábrázoló fényképfelvételeket nem tartotta alkalmasnak annak kétséget kizáró bizonyítására, hogy a család a lőtér üzemeltetése miatt veszélyben van.

A panaszos 2018. augusztus 30-án bejelentést tett a 112-es telefonszámon, amely szerint aznap újabb repeszeket talált a garázsa ajtaja előtt. Majd szeptember 8-án ismét hívnia kellett a 112-es segélyhívó számot, mert egy repesz az ablakán pattant. Mindkét esetben járőrök mentek a helyszínre, lefotózták a repeszdarabokat, de további intézkedés nem történt. Szeptember 24-én írásban is segítséget kért a Dabasi, valamint a Gyáli Rendőrkapitányságtól, az augusztusi és szeptemberi eseményekre hivatkozva érdemi intézkedést kért. Október 8-án felkeresték a Dabasi Rendőrkapitányságtól, és megtekintették az udvarán a lőszermaradványokat.

2018. október 28-án a panaszos ismét bejelentést tett a 112-es segélyhívó számon az újabb repeszekről. A járőrök jegyzőkönyvet vettek fel, fotókon rögzítették a lőszer maradványokat, de további intézkedés ebben az esetben sem történt.

A panaszos 2019. március 16-án ismét lőszermaradványokat talált a kertjében, 2 méterre a háza falától. Bejelentést tett a 112-es segélyhívószámon, a kiérkező rendőrök érdemi intézkedést ismét nem foganasítottak.

A megkeresett hatóságok válasza

Gyál Város Önkormányzatának válasza

Az önkormányzat válaszában arról tájékoztatott, hogy a Fővárosi Törvényszék közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban Gyál Város jegyzője és a Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala közötti hatásköri vitában meghozott végzése¹ szerint eljáró szervként a járási hivatalt jelölte ki. A döntés értelmében a jegyző az eljárásban nem számít ügyfélnek, így a lőtér kapcsán lefolytatott zajhatósági eljárás eredményéről nem volt tudomása.

Az önkormányzat a lőtér által keltett zajhatások csökkentése érdekében helyi rendeleti úton alkotott szabályokat, hogy a saját eszközeivel csökkentse a lakóövezetet érő zajhatást. A képviselő-testület a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 18/2013. (XI.05.) önkormányzati rendeletében előírta, hogy lakóövezet határaitól mért 600 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen található lőtéren lögyakorlat hétköznapi 8-17 óra között, szombaton 8-14 óra között folytatható.

Az önkormányzat álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok alapján a lőtér helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak van lehetősége a lőtér üzemeltetésének, működésének felülvizsgálatára, valamint a rendőrség rendelkezik hatáskörrel a lőtér működését érintően előírásokat hozni.

A Dabasi Rendőrkapitányság válasza

A lőtér területe és annak környezete Gyál Város külső részén, ipari-kereskedelmi övezetben helyezkedik el, amely nem természetvédelmi terület, valamint jellegéből adódóan

¹ A Fővárosi Törvényszék .103.K.700.028/2019/4. sorszámú végzése

kirándulóhelynek sem tekinthető. A lőtér közvetlen szomszédságában engedély nélkül épült lakóingatlan tulajdonosa Gyál Város Önkormányzatának jegyzőjétől az építményre korábban fennmaradási engedélyt kapott.

2019-ben és 2020-ban hat alkalommal történt bejelentés a kapitányságra a lőtér zajhatásai, illetve átrepülő lövedékmaradványok miatt. A bejelentések kivizsgálása – helyszíni ellenőrzés keretében – minden esetben megtörtént, de a lőtér üzemeltetője részéről jogsértés nem került feltárássra. Az alapvető biztonsági előírásokat a lőtér szabályzat tartalmazta, a véletlen kilövés lehetőségét golyófogó falak és egyéb eszközök gátolják meg, amelyeknek az állapotát a hatóság a helyszíni ellenőrzés keretében szintén megvizsgálta. A kapitányság álláspontja szerint a lőtér működése nem sérti vagy veszélyezteti az életet, testi épséget, egészséget, illetve a vagyónbiztonságot.

A rendőrkapitányság által megküldött iratok közül az ügy megítélése szempontjából különösen fontosnak tartjuk két dokumentum tartalmát. A 13030/5652/2019 id. számú, 2019. márc. 16-án kelt jelentés szerint az adott napon a lőtérrel átrepülő lövedékdarabok miatt bejelentést tett a panaszos. A helyszínre érkező járőrök meghallgatták a panaszost, aki – a jelentés szerint –, „megmutatta a kertjébe átrepülő repeszdarabokat. *Szemmel láthatóan lövedékdarabnak minősül az általa mutatott tárgy.* Ezenkívül 1 db 9x19-es Luger típusú hüvelyt is talált.”

A 2019. április 4-én kelt, 13030-821/2295-1098/2010. F számú hivatalos feljegyzés szerint 2019. március 26-án a panaszos bejelentése alapján helyszíni ellenőrzést tartottak a lőtéren és a panaszos ingatlanán. A panaszos elmondta, hogy a lőtérrel átrepülő lövedékdarabok repülnek át a kertjébe és a lőtér mögötti területekre. A rendőri feljegyzés szerint „... bejárásra került a lőtér mögötti terület, ahol *a lőtér és a patak közötti részen sétálva maroknyi, éles, kisebb-nagyobb lövedékdarabokat szedtünk össze.*”

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási, illetve rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az alapvető 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 országgyűlési biztos 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 alapjogi tesztek.

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*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaink megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek *a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, *minden embernek joga van az élethez* és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete

mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége*. A két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív *állami intézményvédelmi kötelezettségnek* nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontunk szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek a testület szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. Az alapjog jogosultjai, valamint az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsődrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

Az állam életvédelmi kötelezettsége körében az állam az egyes emberek élethez való alanyi jogát nem sértheti meg. A szubjektív alapjoggal kapcsolatban az állam kötelezettsége arra is kiterjed, hogy annak védelméről *jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodik*.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ideértve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, *tisztességes módon* és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet *az eljárás egészének és körülményeinek* figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybíróági gyakorlatban olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik

mérlegelhető más alapjog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

4. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

Az egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való hivatkozások létjogosultságát, egyebek között, a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat összegzi egyértelműen a következők szerint: „Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, 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”.

„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 Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „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.”

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat rámutatott arra is, 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. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.”

Az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

5. Az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése védi *a magán- és családi életet*. A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. Az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozata szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényeges fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.²

² 36/2005. (X. 5.) AB határozat

Az ügy érdeme tekintetében

A panaszos a lőtér szabálytalan működése, a zaj, valamint a kertjébe átpattanó löszerek miatt fordult a hivatalhoz.

Megkereséseinkre Gyál Város Önkormányzatának jegyzője a panasz zajvédelmi részéről tájékoztatót. Az önkormányzat intézkedésével kapcsolatosan megállapítható, hogy a képviselő-testület jogalkotási úton – helyi rendeleti formában – szabályozta a lakosságot érintő zaj időbeli kiterjedését. Tekintettel arra, hogy a tényállásban hivatkozott fővárosi törvényszéki végzés alapján az önkormányzatnak környezetvédelmi hatásköre nem állt fenn, továbbá a konfliktus enyhítésére a működési körébe eső intézkedéseket a helyi szabályozás megalkotásával megtette, eljárásával kapcsolatos visszasságot nem állapítottunk meg.

A Dabasi Rendőrkapitányság leírta, hogy az ellenőrzések során nem állapított meg szabálytalanságot. A rendelkezésünkre álló iratanyag szerint azonban két rendőrségi dokumentum – egy jelentés és egy hivatalos feljegyzés – is megállapítja azt, hogy a lőtér területén kívül lőszermaradványok találhatók.

A már idézett 13030/5652/2019 id. számú, 2019. márc. 16-án kelt rendőri jelentés szerint az adott napon a panaszos bejelentést tett a lőtérrel átrepülő lövedékdarabok miatt. A helyszínre érkező járőrök meghallgatták a panaszost, aki – a jelentés szerint – „megmutatta a kertjébe átrepülő repeszdarabokat. Szemmel láthatóan lövedékdarabnak minősül az általa mutatott tárgy. Ezenkívül 1 db 9x19-es Luger típusú hüvelyt is talált.”

A 2019. április 4-én kelt, 13030-821/2295-1098/2010. F számú hivatalos feljegyzés szerint 2019. március 26-án a panaszos bejelentése alapján ismét helyszíni ellenőrzést tartottak a lőtéren és a panaszos ingatlanán. A panaszos sérelmezte, hogy a lőtérrel lövedékdarabok repülnek át a kertjébe és a lőtér mögötti területekre. A rendőri feljegyzés szerint „... bejárásra került a lőtér mögötti terület, ahol a lőtér és a patak közötti részen sétálva maroknyi, éles, kisebb-nagyobb lövedékdarabokat szedtünk össze.”

Ezek alapján a rendőrség saját dokumentumaiban is rögzítetten, közvetlenül is észlelte, hogy lőszermaradványok kerültek a panaszos ingatlanára, és a lőtér mögötti közterületre. Amennyiben a rendőrség a lőszermaradványokról készített fényképek és a panaszos elmondása alapján nem is látta bizonyítottnak, hogy a lőtérrel lövedékdarabok kerültek ki; a rendőr járőrök által – a saját tapasztalataikról – készített hivatalos iratokban rögzített konkrét adatok bizonyító erejét nem kérdőjelezhetné meg.

A BM. rendelet 8. § szerint a lőtereken a jogszabályban és a lőtér szabályzatban meghatározott kötelezettségek betartását a lőtér üzemeltetését engedélyező hatóság hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi.

A rendelet 3. § (3) bekezdése kimondja, hogy a lőtér üzemeltetése nem sértheti, illetve nem veszélyeztetheti a) az emberek és állatok életét, testi épségét, egészségét; b) az emberek vagyont; c) a természeti és az épített környezetet.

Az Ákr. 101. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, megindítja az eljárást, vagy ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi.

Az Ákr. rendelkezése szerint tehát, ha a hatóság az ellenőrzés során megállapított tényállás és beszerzett bizonyítékok alapján jogsértést tapasztal, az eljárási kötelezettséget eredményez: az ellenőrző hatóság maga köteles megindítani az eljárást, vagy – ha erre hatásköre vagy illetékessége hiányában nincs mód – az ügyet áttenni az arra jogosult hatóságnak.

A rendőrség több alkalommal is végzett hatósági ellenőrzést, ezek közül a rendelkezésre álló iratok alapján legalább két esetben maga is rögzítette a jogszerűtlen helyzet

bizonyítékát – lövedékmaradványoknak a panaszos kertjében ill. a lőtér mögötti területen való fellelhetőségét –, mégsem indította meg hivatalból a törvényben előírt hatósági eljárást. A hatósági eljárás keretében tisztáznia kellett volna, hogy a szakértői vélemény állításaival szemben – mely szerint a lőtérrel nem repülhettek ki lövedékmaradványok –, hogyan kerülhettek mégis lőszermaradványok a lőtér közvetlen környezetébe, mind a panaszos ingatlanának területére, mind a lőtér mögötti közterületre.

A közigazgatási hatósági eljárások alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés, az officialitás: az Ákr. előírásai szerint a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból indít eljárást. A Kommentár szerint az officialitás elve az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás tisztázásának kötelezettségét is. A döntés alapját képező tényállást és annak valóságát tehát a közigazgatási hatóság köteles feltárni.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Dabasi Rendőrkapitányság azzal, hogy a hatósági ellenőrzések során észlelt jogellenes helyzet ellenére a hatósági eljárást hivatalból nem indította meg, az Ákr. szerinti eljárási kötelezettségét elmulasztotta. Mulasztásával közvetve hozzájárult ahhoz, hogy a lőtér működése esetlegesen emberi életet, illetve vagyonbiztonságot veszélyeztessen. A mulasztás ezért a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot eredményezett, valamint felvetette az élethez való jog és a magán- és családi élet, kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog közvetlen veszélyét is.

Az önkormányzat eljárásával kapcsolatban nem merült fel alapvető jogok sérelmének vagy közvetlen veszélyének gyanúja, ezért jelentésünk erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.

Intézkedéseink

A jelentésünkben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a *Dabasi Rendőrkapitányságot*, hogy hatósági ellenőrzés keretében hivatalból vizsgálja meg, miként kerülnek lőszerrelemek a lőtér közvetlen környezetébe, és tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos