



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-998/2024. számú ügyben
az újlengyeli művelődési házban tartott hétfői zenés mulatságok
zavaró zajhatásáról

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szerv: Újlengyel Község Önkormányzatának jegyzője

2024.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
közös jelentése
az AJB-998/2024. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Panaszosok azért fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a lakóházukkal szemközt lévő művelődési házban hétfői napokon rendszeresen, sok esetben késő éjszakáig, hajnalig mulatságokat, zenés-táncos rendezvényeket tartanak, amelyek zaja nyugalmukat, különösen az éjszakai pihenésüket zavarja, ellehetleníti.

A beadványukat megelőzően panaszosok több ízben fordultak bejelentéssel a jegyzőhöz, a polgármesterhez és a rendőrkapitánysághoz, azonban a hatóságok nem tettek olyan intézkedést, amely a panaszra okot adó körülményt megszüntette, vagy a zavaró hatásokat mérsékelte volna. A panaszosok a jegyzőnél birtokvédelmi eljárást is kezdeményeztek, azonban kérelmüket a jegyző elutasította. Egy alkalommal a képviselő-testület ülésén is panaszt tettek, bemutatva a rendezvények zajhatásait illusztráló videofelvételeket, azonban a művelődési ház zenés-táncos rendezvények céljára csak néhány alkalommal (falunap, búcsú) való használatára vonatkozó kérelmüket a képviselő-testület nem támogatta.

A beadvány alapján – figyelemmel arra, hogy panaszosok számára nincsen jogorvoslati lehetőség biztosítva – az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük Újlengyel Község Jegyzőjét (továbbiakban: jegyző) és a Dabasi Rendőrkapitányságot (továbbiakban: rendőrség) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- 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 muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (KözmTv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.);

- a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (új Pkbt.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.);
- a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (BirtKr.);
- a közművelődési alapszolgáltatások, valamint a közművelődési intézmények és a közösségi színterek követelményeiről szóló 20/2018. (VII. 9.) EMMI rendelet (KözművR.);
- Újlengyel Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi közművelődési feladatok ellátásáról szóló 3/2020. (IV. 24.) önkormányzati rendelete (Ör.);
- Újlengyel Község Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat 2024. évi költségvetéséről szóló 1/2024. (II. 20.) önkormányzati rendelete (KtvÖr.).

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. Panaszosok 2019 októberében költöztek az újlengyeli művelődési házzal szemközti ingatlanba. A beköltözést követően nem sokkal észlelték, hogy a művelődési ház dísztermében szinte valamennyi hétvégén késő estig, olykor hajnalig zenés-táncos rendezvényeket, multságokat tartanak, amelyek a mindennapjaikat és különösen az éjszakai nyugalmaikat, pihenésüket zavarja, kiskorú gyermekeiket az elegendő alvásból, egészséges fejlődésből kizárja. Beadványuk kiegészítésében jelezték azt is, hogy a művelődési ház nyitvatartási rendje nincsen meghatározva és kifüggesztve, így a nyitvatartás korlátlan. A művelődési ház házirendjének¹ 3. pontja tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely szerint vasárnaptól csütörtökig a zenés rendezvényeket csak 22:00 óráig lehet tartani, azonban sok esetben az önkormányzat ezt nem tartja, vagy tartatja be.

Beadványukat megelőzően panaszosok 2022. október 19-én tettek e-mailben bejelentést az önkormányzat jegyzőjének a művelődési házban szinte minden hétfői napon a késő esti-éjszakai órákig tartó zenés rendezvények zaja miatt, kiemelve, hogy az utcafronti ajtón és ablakokon akadálytalanul árad ki a zene és mulatozás hangja, a dohányosok is a bejárat előtt dohányoznak és hangoskodnak, holott a művelődési háznak van belső kertje. A bejelentésben kérték még, hogy a legközelebbi diszkó alkalmával, 2022. október 22-én éjjel 23:00 órakor végezzenek zajmérést, vagy ha ez nem lehetséges, a rákövetkező rendezvények idején ugyanebben az időszakban.

2022. november 10-én a bejelentést kiegészítették azzal, hogy nem kérnek zajmérést, hanem csak helyszíni szemlét.

A bejelentést a polgármesteri hivatalban október 21-én fogadták és e-mailben tájékoztatták a panaszosokat, hogy a jegyző betegsége miatt a megalapozottság vizsgálatának határideje 60 nap.

Ezt követően panaszosok a bejelentéssel kapcsolatosan megtett intézkedésekről, a bejelentés megalapozottsága vizsgálata eredményéről nem kaptak tájékoztatást a jegyzőtől.

¹ https://ujlengyel.asp.lgov.hu/sites/ujlengyel/files/imce/2019-07/muvelodesi_haz_hazirendje.pdf

Az ügygel kapcsolatosan a vizsgálatunk során általunk az államigazgatási jogkörben eljáró, zaj- és rezgésvédelmi hatóságként megkeresett jegyző helyett a polgármestertől kaptunk választ.²

A polgármester tájékoztatása szerint a 2022. október 19-én tett bejelentésben bejelentő zajsztintmérést kért az október 22-én, egy beteg kisgyermekért tartott jótékonyági bálhoz kapcsolódóan, amelyet az ügy iktatásáról és a 60 napos határidőről szóló 2022. október 21-i tájékoztatást követően november 10-én a bejelentő visszavont.

A polgármester tájékoztatásában kifejtette, hogy a jegyző helyett ő maga intézte az ügyet, azonban a bejelentő részéről a zajmérést illetően visszavont kérelem miatt álláspontja szerint nem is keletkezett intézkedési kötelezettségük. Előadta azon véleményét is, hogy „(a)z említett jótékonyági bálon történő részvételt sokkal előbbre valónak és társadalmilag hasznosabbnak ítélem, a zajsztintmérést pedig későbbre terveztem – hiszen vannak ezen kívül események egy település kultúrházában szép számmal, mert eleink ezen célból építették.”

A művelődési ház működéséről a polgármester így tájékoztatott: „Az épület helyt ad jótékonyági eseményeknek (pl.: a fentebb említett [gyermekért] ezen kívül labdarúgó egyesületünk, protestáns egyházaink, katolikus egyházunk jótékonyági báljai), hasonló fontossággal említem az esküvőket követő lakodalmakat, falunapi, időnként búcsúi és farsangi időszakban (több, a különböző korosztályok számára rendezett) megtartott bálakat. Mindezekon kívül helyi egyesületek (nyugdíjas, polgárőr, diáksport) tartják itt összejöveteleiket, rendezvényeiket, taggyűléseiket. A fentmaradó időszakban egyéb csoportos foglalkozások számára van nyitva (lányoknak ugribugri, baba-mama torna,...). S végezetül az így be nem töltött (és advent és nagyböjt időszakán kívül eső) hétvégéken lehetőség nyílik a helyi ifjúságnak, polgároknak és a helyieket foglalkoztató vállalkozásoknak csapatösszetartó rendezvényeik megtartásának céljából, térítési díj megfizetése ellenében, a helyiséget igénybe venni.

A fentebbi rendezvények közös ismérve, hogy: időnként a T. panaszos személyesen megjelenik, s a hangerőt leveteti (pl.: a délutáni órákban megtartott ugribugrinál). Szinte rendszeresen a rendőrségnél (polgárőrségnél) bejelentést tesz ismeretlen tettes ellen a legtöbb bálunknál, s egyéb rendezvények esetén. A rendőrség eddig semminemű jogszabálysértést nem tapasztalt.

Mikor rendszeressé váltak ezek a bejelentések, jómagam megcsörögtem a kultúrházunk szomszédságában lakó, T. panaszoson kívüli lakosainkat, kik évtizedek óta itt élnek. Abszolút nem zavarja őket a kultúrház működése, sőt nem egyikőjük úgy nyilatkozott (egy-egy rendőrségre tett bejelentés alkalmával megtartott rendezvény esetén), hogy nem is hallott semmit. Itt vegyük figyelembe azt, hogy a kultúrház főbejáratával szemben lakó (tehát az esetleges zavaró zajhatással legjobban érintett) is így nyilatkozott.”

2. A jegyző részére küldött ismételt, kifejezetten a művelődési házra, mint szórakoztató-szabadidős zajforrásra jogszabály szerint szükséges zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot is bekérő megkeresésünkre a jegyző arról tájékoztatott³, hogy „Újlengyel Község Önkormányzata nem rendelkezik környezeti zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal”.

A jegyző ezen túl – megerősítve a polgármester részünkre küldött korábbi válaszában foglaltakat – arról is tájékoztatott, hogy a bejelentő írásban visszavonta a zajkibocsátási mérésre vonatkozó kérelmét és tekintettel arra, hogy a művelődési ház környékén lakók egyszer sem tettek panaszt annak fennállása óta, így indokoltság hiányában nem került sor zaj- és rezgésvédelmi hatóság ellenőrzésre.

² ÚJL/1357-2/2023.

³ ÚJL/786-2/2024.

3. A panaszosok 2023. július 3-án birtokvédelem iránti kérelmet terjesztettek elő Újlengyel Község Önkormányzatával szemben – a helyi jegyzőnek az önkormányzati intézményhez kapcsolódó elfoglaltsága miatt – Dabas Város Önkormányzatának jegyzőjénél a művelődési házban tartott zenés mulatságok, rendezvények szükségtelenül zavaró zajhatásai miatt.

A birtokvédelmi kérelmet a dabasi jegyző illetékessége hiányában áttette a helyi jegyzőnek, aki 2023. július 7-én hozott határozatával⁴ a birtokvédelmi kérelmet elutasította, az indokolás szerint a birtoksértő állapot 2019-től tartó – egy éven túli – fennállása miatt.

4. A jegyzőhöz tett bejelentés és a birtokvédelmi kérelem eredménytelensége következtében panaszosok a rendőrségre tettek több alkalommal bejelentést csendháborítás szabálysértése miatt.

A tényállás tisztázása érdekében tett megkeresésünkre a rendőrség arról tájékoztatott, hogy 2023. január 5-ét követően 2024. január 29-ig összesen 17 alkalommal érkezett a központi segélykérő számra bejelentés az újlengyeli művelődési házban tartott multság csendháborítása miatt. Kettő kivételével valamennyi bejelentés 22:00 óra után érkezett, öt alkalommal pedig a bejelentés-tétel ideje az éjfél utáni, kora hajnali időszakra esett.

A rendőrségi jegyzőkönyvek szerint a legtöbb esetben azért nem került sor intézkedésre, mert a művelődési ház önkormányzati tulajdon és a rendőrség szerint a multságot az önkormányzat engedélyével vagy bejelentés alapján folytathatták. Egyes esetekben a rendőrség kiérkezése idején már nem tartózkodtak vendégek a helyszínen, vagy a zeneszolgáltatás megszűnt. A huzamos időtartamban és rendszeresen érkező bejelentések sorában a sokadik alapján egy alkalommal került arra sor, hogy a kiérkező járőr a multságon résztvevőket felszólította, hogy halkítsák le a zenét és figyelmeztette őket a szabálysértés tényére és tovább folytatásának következményeire.⁵

5. Panaszosok részt vettek a 2024. január 31-i képviselő-testületi ülésen, ahol napirend előtt a polgármester és a testület meghallgatta panaszukat.⁶

Panaszosok kérése az volt a rendszeres, sokszor pénteken, szombaton és vasárnap is megrendezett multságok, diszkó-k hajnalig tartó zaja miatt, hogy a Képviselő-testület korlátozza a művelődési ház ilyen célú használatát, és évente csak kivételesen, a falunap és a búcsú alkalmával lehessen hajnalig tartó multságokat tartani.

A polgármester a szórakozáshoz fűződő egyéni és közösségi érdekre – annak társadalmi kohéziót erősítő jellegére – hivatkozással nem értett egyet panaszosok kérésével, hogy a művelődési házban zenés-táncos rendezvényeket csak kivételesen, évi néhány alkalommal lehessen tartani,

A polgármester ezt követően szavazásra bocsátotta a kérést, amely nyomán a képviselő-testület 5 nem szavazattal, igen szavazat és tartózkodás nélkül meghozta Újlengyel Község Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2024. (I. 31.) számú határozatát, amely szerint „Újlengyel Községi Önkormányzat Képviselő-testülete nem támogatja, hogy a kultúrházat kizárólag falunap alkalmával hasznosítsa”.

⁴ ÚJL/1546-3/2023.

⁵ PMRFK 13000-k-2024/ 6178, 13000-k-2024/ 6179 2024. január 29-én, 0:53-kor tett bejelentésre kiérkező járőr által felvett jegyzőkönyvek szerint a születésnap ünnepség szervezőjét „(a) járőr felszólította, hogy halkítsák le a zenét és figyelmeztette a szabálysértés tovább folytatásának következményeire”. A hajnali 2:03 órai bejelentésre kiérkező járőr jegyzőkönyve szerint a helyszín már be volt zárva, ott senki nem tartózkodott.

⁶ <https://ujlengyel.asp.lgov.hu/sites/ujlengyel/files/imce/2024-02/jegyzokonyv-0131-nyilt-rendkivuli-ules.pdf>

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 panaszosok korábban panaszbejelentésekkel, továbbá birtokvédelem iránti kérelemmel fordultak a hatóságokhoz, további jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az ügy vizsgálata – figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújára is – az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította⁷, 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 megállapította⁸ 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. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok

⁷ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

⁸ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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 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.”⁹

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.¹⁰

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában¹¹. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is. „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.¹²

2. 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.

Az Alkotmánybíróság 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 nemcsak 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

⁹ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁰ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

¹² 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.¹³ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait¹⁴ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

3. 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 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

1. A közművelődés támogatásával kapcsolatos önkormányzati feladatok

A Möt. 13. § (1) bekezdés 7. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között definiálja a kulturális szolgáltatást, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítását; filmszínház, előadóművészeti szervezet támogatását, a kulturális örökség helyi védelmét; a helyi közművelődési tevékenység támogatását.

A kulturális szolgáltatás körében a helyi közművelődés biztosítására külön törvény és ágazati jogszabályok rendelkezései vonatkoznak, figyelemmel arra, hogy e feladathoz kiemelt közérdek fűződik.

A KözmTv. 73. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a közművelődéshez való jog gyakorlása közérdek, a közművelődési tevékenységek támogatása közcél. Továbbá: „(2) A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata”.

A KözmTv. 77. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a közművelődési alapszolgáltatások folyamatos hozzáférhetősége érdekében, a 78/I. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közösségi színteret, illetve közművelődési intézményt biztosít.

A KözmTv. 83/A. § (1) bekezdése előírja, hogy a települési önkormányzat a helyi társadalom művelődési érdekeinek és kulturális szükségleteinek figyelembevételével, e törvény és a helyi lehetőségek, sajátosságok alapján – a Közművelődési Kerekasztallal és a

¹³ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

¹⁴ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

települési nemzetiségi önkormányzattal való egyeztetést követően – rendeletben határozza meg az ellátandó közművelődési alapszolgáltatások körét, valamint feladatellátásának formáját, módját és mértékét.

Újlengyel Község Önkormányzata a helyi közművelődési feladatok ellátását az Ör.-ben szabályozza. Az Ör. 5. § (1) bekezdésében az önkormányzat meghatározza azon tevékenységek¹⁵ körét, amelyeket a kulturális szolgáltatás közfeladata keretében kötelező alapszolgáltatásnak tekint, a (2) bekezdésben¹⁶ pedig rendelkezik ezen feladatok megvalósításának módjáról, egyebek között a közösségi szintér működtetéséről.

Figyelemmel a KözmTv. és az Ör. szabályozására kizárólag a jelen pontban a panaszban, a tájékoztatásokban és a köznyelvben említett *művelődési vagy kultúrházat* a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően *közösségi szintérként* hivatkozzuk.

Az Ör. 6. § állapítja meg a közösségi szintér működtetésének szabályait: „az önkormányzat közművelődési alapszolgáltatásait elsősorban az általa fenntartott és működtetett települési könyvtárral és közösségi szintérrel biztosítja. Az Önkormányzat kizárólag a közművelődési alapszolgáltatások megszervezésének helyszínt biztosító közösségi szintereket tartja fenn: Újlengyeli Községi Szintér. A Községi Szintér használatának részletes szabályait az Önkormányzat által jóváhagyott használati szabályzat tartalmazza. Mindazon újlengyeli székhellyel rendelkező közművelődési célú civil szervezetek, akik együttműködnek a helyi közösségi szinterekkel, ingyenesen vehetik igénybe azok használatát. A közösségi szinterek használati- és bérleti díjairól az önkormányzat költségvetési rendeletének melléklete rendelkezik.”

A közösségi szintérnek a közművelődés támogatása és biztosítása közfeladathoz nem kapcsolódó hasznosításának feltételeit, a használati- és bérleti díjakat az önkormányzati költségvetés, jelenleg hatályosan a KtvÖr. tartalmazza.¹⁷

A közösségi szinterek nyitvatartására a KözművR. kógens szabályokat állapít meg. A 12. § (2) bekezdése szerint: A közösségi szintér nyitvatartási idejét a közösségi szintérnek helyet adó épületben ki kell függeszteni. A közösségi szintér – illeszkedve a közösségi kezdeményezésekhez – legalább a hét három napján, legalább napi 4 órában nyitva tart, melyből legalább egy napnak szabadnapra vagy munkaszüneti napra kell esnie, továbbá legalább a hét egy napján magába kell foglalnia a 16.00–19.00 óra közötti időszakot. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kifüggesztett nyitvatartástól eltérni évente legfeljebb három hónap időtartamban lehet úgy, hogy a feladatellátó az eltérést legalább egy hónappal megelőzően a közösségi szintérnek helyet adó épületben közzéteszi.

Az újlengyeli közösségi szintér nyitvatartása a beadvány szerint nincsen kifüggesztve, azonban a nyitvatartásra közvetett módon vonatkozó szabályokat a 65/2018. (IX. 17.)

¹⁵ Ör. 5. § (1) Az önkormányzat a helyi közművelődés támogatása során a kötelező alapszolgáltatásának tekinti: a) művelődő közösségek létrejöttének elősegítését, működésük támogatását, fejlődésük segítését, a közművelődési tevékenység és a művelődő közösségek számára helyszín biztosítását; b) a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztését; c) az egész életre terjedő tanulás feltételeinek biztosítását; d) a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítását; e) az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítását; f) település hagyományainak ápolását; g) rekreációs, szabadidős, szórakozási és közösségi lehetőségek megteremtését; h) a tehetséggondozás- és fejlesztés feltételeinek biztosítását, valamint i) a kulturális alapú gazdaságfejlesztést.

¹⁶ Ör. 5. § (2) Az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott alapszolgáltatások megvalósítása érdekében a) közösségi szintert működtet; b) támogatja Újlengyel Község kiemelkedő kulturális egyesületeit, alapítványait, civil szerveződéseit; c) bizottsági hatáskörbe utaltan elkülönített támogatási keretet biztosít az egyesületek, alapítványok, civil kezdeményezések, közművelődési feladatainak támogatására, melyhez hozzáférést pályázat útján biztosítja; d) kiemelt városi rendezvények számára az éves költségvetésben keretet különít el, ütemezésükre programtervet készít.

¹⁷ „Az önkormányzat működési és térítési díjai”-ról szóló 2. mellékletében a „Kultúrház használatának térítési díjai” cím alatt. <https://or.njt.hu/eli/734697/r/2024/1>

önkormányzati határozattal jóváhagyott Házirend¹⁸ tartalmaz. A Házirend 2. pontja szerint „A művelődési ház előre bejelentett és a fenntartóval egyeztetett rendezvény miatt tart nyitva”. A 3. pont szerint pedig „Vasárnaptól csütörtökig a zenés rendezvényeket csak 22:00 óráig lehet tartani. (Ezen ponttól eltérni Húsvét vasárnapján és a december 26. és január 1-ig terjedő időszakban lehet.)”

A tényállásban – a közösségi szintérben hétvégenként megrendezett zenés-táncos rendezvényekkel, mulatságokkal kapcsolatban – feltártak, mind a polgármester, mind a jegyző, mind pedig a rendőrség által megküldött jegyzőkönyvi iratanyag és tájékoztatás szerint ezen rendezvények megrendezésére jellemzően (az önkormányzat által szervezett falunap kivételével) a közösségi szintér hasznosítására kötött bérleti szerződés alapján és nem a helyi közművelődés támogatása keretében foglalt kötelező alapszolgáltatások megvalósítása, ellátása keretében került sor. Ebből következőleg az önkormányzat gazdasági haszon alapú érdekeltsége ezen mulatságokat, zenés-táncos rendezvényeket illetően jelentős részben megállapítható.

2. A kulturális-szórakoztató szabadidős létesítmények működtetésének zajvédelmi feltételei

Függetlenül attól, hogy a zajforrás az önkormányzat közművelődési alapfeladatai körében meghatározott, avagy gazdasági tevékenység (az önkormányzat, mint tulajdonos általi hasznosítás keretében megvalósuló zajkeltő szórakoztató tevékenység), az irányadó zaj- és rezgésvédelmi szabályozás a szórakoztató szabadidős létesítményekre egységes jogszabályi követelményeket állapít meg.

A szórakoztató létesítményekre, mint zajforrásokra a Zr. 10. § (1) bekezdése előírja, hogy „Környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője (...) köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.” Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha az üzemi vagy szabadidős zajforrás üzemeltetője a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtását elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – a környezeti zajforráson belül elhelyezett egyedi zajforrások számának és a hatásterület méréssel történő megállapításának szükségessége mérlegelésével megállapított határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.”

A Zr. 10. § (4) bekezdése szerint a zajkibocsátási határértékről – a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján – a környezetvédelmi hatóság dönt. A Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja alapján a szórakoztató, szabadidős létesítmények, tevékenységek tekintetében a zaj- és rezgésvédelmi hatáskört a jegyző gyakorolja.

A jegyzőhöz intézett második megkeresésünkben kifejezetten az újlengyeli művelődési ház, mint szórakoztató zajforrásra a zajvédelmi hatóság által megállapított zajkibocsátási határértékről szóló határozatot kértük be. (Emellett a zajvédelmi hatósági hatáskörben lefolytatott hatósági ellenőrzésekről, eljárásokról kértünk tájékoztatást.)

Ahogy a tényállásban ismertettük, megkeresésünkre a jegyző arról tájékoztatott, hogy „Újlengyel Község Önkormányzata nem rendelkezik környezeti zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal.”

A jegyző a hatósági ellenőrzésre vonatkozó kérdésünkre arról is tájékoztatott, hogy a bejelenő írásban visszavonta a zajkibocsátási mérésre vonatkozó kérelmét és tekintettel arra,

¹⁸ https://ujlengyel.asp.lgov.hu/sites/ujlengyel/files/imce/2019-07/muvelodesi_haz_hazirendje.pdf

hogy a művelődési ház környékén lakók egyszer sem tettek panaszt annak fennállása óta, így indokoltság hiányában nem került sor zaj- és rezgésvédelmi hatósági ellenőrzésre.

Mielőtt a panaszosok jegyzőnek tett közérdekű bejelentése nyomán folytatott eljárás egyedi kérdéseit tárgyalnánk, a zajvédelmi hatóságnak a zajvédelmi szabályozás érvényesülése érdekében folytatott tevékenységét kell értékelnünk.

Az Ákr. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

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

Az Ákr. 99. § előírja, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A fentiek alapján a jogszabályban foglalt kötelezettségek megtartásának ellenőrzése nem tehető függővé – sem formális, sem tartalmi szempontból – előzetes állampolgári panasztól vagy közérdekű bejelentéstől.

Ahogy a jegyző részünkre adott tájékoztatásában erről tanúságot tett, a Zr. 10. § (1) bekezdése szerinti zajkibocsátási határértéket megállapító határozat hiánya a művelődési ház tekintetében ismert volt előtte, de legalábbis bizonyosan azzá vált.

A művelődési ház, mint közösségi szintér tulajdonosa és fenntartója az önkormányzat, s ez a jegyző zajvédelmi hatósági hatásköre gyakorlása, hatósági eljárás folytatása szempontjából kizárási okot jelentett. A kizárási ok azonban nem jelenti azt, hogy a jegyző zaj- és rezgésvédelmi hatóságként jogfosztott vagy „eljárásképtelen” volna, hiszen az Ákr. pontosan rögzíti azokat az eljárási jogokat és kötelezettségeket, amelyeknek a hatóság kizárási ok esetén is címzettje és felelőse. Az Ákr. 22. §-a úgy rendelkezik, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Az Ákr. 23. § (4) bekezdése kifejezett rendelkezést tartalmaz arra vonatkozólag, hogy a jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél. Az Ákr. 24. § (4) bekezdés szerint, ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a hatóság a felügyeleti szerv számára bejelenti. A felügyeleti szerv dönt a hatóság kizárásáról, egyúttal – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – rendelkezik az ügyben eljáró másik, az eljárásból kizárt hatósággal azonos hatáskörű hatóság kijelöléséről.

Figyelemmel arra, hogy a jegyző előtt ismert volt a zajkibocsátási határértéket megállapító határozat hiánya, a zajvédelmi eljárás lefolytatására más, azonos hatáskörű hatóság kijelölése érdekében az Ákr. 99. §-a, 3. §-a, 15. § (1) bekezdése, továbbá a Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 10. § (2) és (4) bekezdései alapján kizárási ok bejelentésére lett volna köteles a felügyeleti szerv, vagyis a Pest Vármegyei Kormányhivatal részére, amit elmulasztott.

3. A jegyző zajhatással kapcsolatos birtokvédelmi eljárása

A tényállásban ismertettük, hogy panaszosok birtokvédelem iránti kérelmet is előterjesztettek a dabasi jegyzőnél, aki azt illetékessége hiányában áttette az újlengyeli jegyzőhöz. A jegyző a birtokvédelmi kérelmet határozatával elutasította.

A BirtKr. 10. § szerint (1) A birtokvédelmi eljárásban nem vehet részt az a jegyző, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.

(2) A jegyző nem vehet részt annak a birtokvédelmi ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területén működő helyi önkormányzat, a képviselő-testület vagy annak szerve az ügy érintettje.

(3) A birtokvédelmi eljárásban nem vehet részt az a jegyző, akitől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése.

(4) A jegyző a kizárási okról történő tudomásszerzést követő munkanapon az ügy iratait – a kizárással kapcsolatos álláspontjával együtt – felterjeszti az illetékes fővárosi és vármegyei kormányhivatal részére.

(5) A fővárosi és vármegyei kormányhivatal nyolc napon belül határozattal dönt a kizárásról, és az ügy iratait megküldi az eljáró jegyző részére.

A birtokvédelmi kérelem tekintetében a BirtKr. 10. § (1)-(3) bekezdése alapján a jegyző nem volt jogosult eljárni, hanem a BirtKr. 10. § (4) bekezdése alapján kizárási okot kellett volna bejelentenie az illetékes Pest Vármegyei Kormányhivatal részére, amit elmulasztott.

4. A panaszbejelentés megalapozottságának vizsgálatára vonatkozó hiányosságok

A Pkbt. 1. § (2) bekezdés 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. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, 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.

A feltárt tényállás szerint a jegyzőhöz 2022. október 19-én tettek bejelentést panaszosok a művelődési házban rendszeresen tartott mulatságok zavaró zajszennyezése miatt, javasolva a soron következő rendezvény idején a zajmérést is.

A Pkbt. 2. § (2) bekezdésével¹⁹ összhangban a polgármesteri hivatal ügyintézője tájékoztatta október 21-én a panaszosokat, hogy a panaszát iktatták, azonban a jegyző betegsége miatt a megalapozottság vizsgálatának határideje 60 nap.

Ezt követően a panaszos a zajmérés végzésére vonatkozó nyilatkozatát visszavonta november 10-én, helyette helyszíni ellenőrzést javasolt.

A jegyzőnek küldött első megkeresésünkre a polgármester azt a tájékoztatást adta, hogy az ügyet a jegyző helyett maga intézte, azonban miután panaszos a panaszában foglalt javaslatot (polgármester szerint kérelmét) visszavonta a zajmérést illetően, így további eljárási kötelezettségük nem volt.

A jegyző második megkeresésünkre adott válaszában kifejtette, hogy a bejelenő írásban visszavonta a zajkibocsátási mérésre vonatkozó kérelmét és tekintettel arra, hogy a művelődési ház környékén lakók egyszer sem tettek panaszt annak fennállása óta, így indokoltság hiányában nem került sor zaj- és rezgésvédelmi hatósági ellenőrzésre.

A Zr. 10. § (1) bekezdése az üzemi és szórakoztató zajforrások tekintetében kizárólag a környezethasználó részére biztosít kérelmezési jogot, így panaszosok bejelentése nem értelmezhető az Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelemként.²⁰

¹⁹ Pkbt. 2. § (2) Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.

Miután a bejelentés szerinti ügy nem tartozik közigazgatási eljárás hatálya alá, az a Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerinti panasznak minősül, amelyet – figyelemmel a Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontjára – panaszosok a Pkbt. 1. § (4) bekezdésének megfelelően a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez nyújtották be.

A polgármester tájékoztatásában foglaltakkal összefüggésben rá kell mutatnunk arra, hogy a jegyző államigazgatási – és nem önkormányzati – jogkörben telepített zaj- és rezgésvédelmi hatáskörét kormányrendelet állapítja meg. Ellenben, illetőleg ebből eredően a polgármester részére jogszabály nem állapít meg ilyen hatáskört, ezért a polgármester tájékoztatása e vonatkozásban nem megalapozott: a polgármester nem tehetett a jegyző helyett eljárási cselekményt a zajvédelmi tárgyú panasz megalapozottságának vizsgálata és elbírálása tekintetében.

A hatóság vizsgálati kötelezettsége

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.

Az elbírálást megalapozó vizsgálatot, amennyiben az jogszabályban foglalt rendelkezések betartására irányul, a hatóságnak az Ákr. 99. §-a²¹ szerinti hatósági ellenőrzés keretében kell lefolytatnia.

A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz javaslatot is tartalmazhat, pl. a bizonyítási eszközökre. Ezek a javasolt bizonyítási eszközök azonban – figyelemmel az Ákr. 62. § (4) bekezdésére²² – a panaszt elbíráló hatóságot a hatósági ellenőrzés keretében nem kötik, hiszen a tényállás tisztázása során a bizonyítás módját szabadon választja meg a hatósági ellenőrzés során is az Ákr. 98. §-a alapján.

Panaszosok bejelentésüket a művelődési házban rendszeresen tartott rendezvények zajkibocsátásának zavaró, pihenést rendszeresen ellehetetlenítő hatása miatt tették a jegyzőhöz.

Ugyan alapbejelentésükben valóban javasolták zajszakértő kirendelését, mely javaslatot utóbb visszavonták és helyette szemlét javasoltak, ugyanakkor a bizonyítási eszközökre vonatkozó javaslatok ezen változása tárgyában adott nyilatkozat nem értelmezhető úgy, hogy panaszosok az egész panaszbejelentést visszavonták volna.

Ebből következőleg mind a polgármester, mind a jegyző részünkre küldött tájékoztatásában foglalt azon jogi álláspontja, hogy a zajszakértő kirendelésére vonatkozó javaslat panaszosok részéről való visszavonása megszüntette volna a hatóság Pkbt. szerinti elbírálási és intézkedési kötelezettségét, ellentétes a Pkbt. rendelkezéseivel és ezért megalapozatlan.

A vizsgálati kötelezettséggel összefüggésben felmerül a panaszhoz kapcsolódóan, hogy a jegyzőtől, mint a panasz tárgya szerint elbírálásra jogosult zajvédelmi hatóságtól nem várható az ügy tárgyilagos megítélése, hiszen a panasz önkormányzati intézmény működésével kapcsolatos.

A Pkbt., illetve a jelenleg hatályos új Pkbt. kizárásra vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz, így az Ákr.-el analóg értelemben kizárási ok felügyeleti szervnek való bejelentésére

²⁰ Ákr. 35. § (1) A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

²¹ Ákr. 99. § A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

²² Ákr. 62. § (4) A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.

és a más azonos hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölésére a Pkbt. alapján közvetlenül nincsen jogszabályi rendelkezés.

Fentebb rámutattunk arra az összefüggésre, hogy a panasz elbírálását a hatóság hivatalból az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés keretében folytatja le. Az Ákr. Nagykommentárja szerint „a hatósági ellenőrzés is eljárás, az ugyanakkor az Ákr. rendszerében jogilag nem minősül hatósági ügynek. (..) a hatósági ellenőrzés nem a hatósági ügy érdemében hozott határozattal fejeződik be, hiszen az csak az ügy érdemében folytatott eljárásban hozható.”

A kizárásra vonatkozó Ákr. rendelkezések a 22-24. §-okban kifejezetten a hatósági ügy²³ fogalomhoz kapcsolódnak, a hatósági ellenőrzés pedig nem hatósági ügy, még abban az esetben sem, ha egyébként – mint a vizsgált esetben – a hatósági ellenőrzést a hatóság panasz, közérdekű bejelentés alapján, annak elbírálására folytatja, és célja szerint voltaképpen jogvitát dönt el, tényt, állapotot, ezek jogszabályszerűségét igazolja.

Ezért a Pkbt. (és a jelenleg hatályos új Pkbt.), valamint az Ákr. rendelkezései alapján a panasz megalapozottságának vizsgálatára, a panaszban foglaltak elbírálására a hatósági ellenőrzést a tárgykörben eljárásra jogosult szervnek, hatóságnak abban az esetben is le kell folytatnia, ha egyébként az Ákr. kizárásra vonatkozó szabályai alapján vele szemben kizárási ok állna fenn az ügy tárgyilagossági megítélésének hiánya miatt.

Amennyiben a hatósági ellenőrzés eredményei alapján közigazgatási hatósági eljárás megindítása válik szükségessé, a 2. alcímben kifejtettek alapján az ügyben a felügyeleti szerv részére kizárási okot kell bejelentenie. A jegyző mindezen szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el az ügyben.

A hatóság tájékoztatási kötelezettsége az elbírálás eredményéről

A Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor (...) a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.

A tényállásban feltártuk, hogy a Pkbt. 2. § (5) bekezdése szerinti szóbeli tájékoztatásra és annak panaszos részéről való tudomásulvételére nem került sor.

A panasz alapján a jegyző a Pkbt. 2. § (2) pont szerinti, a panasz kivizsgálásának a törvényben foglalt határideje meghosszabbításáról szóló tájékoztatási kötelezettségének eleget tett, ezt követően azonban további eljárási cselekményt nem tett, nem folytatott le hatósági ellenőrzést a panaszban foglaltak elbírálása érdekében és annak eredménye nyomán megtett, vagy teendő intézkedéséről, annak mellőzése indokairól a panaszost nem tájékoztatta írásban.

A jegyző ezáltal a panaszbejelentéshez kapcsolódóan a Pkbt. 2. § (4) pontjában foglalt eljárási kötelezettségeit elmulasztotta.

²³ Ákr. 7. § [A hatósági ügy]

(1) A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza.

(2) E törvény alkalmazásában ügy 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 fenti 2. 3. és 4. pontokban foglaltak alapján megállapítottuk, hogy a jegyző azzal, hogy

- 1. noha hivatalból ismert volt előtte, hogy a művelődési ház, mint kulturális-szórakoztató zajforrás nem rendelkezik a Zr. 10. § (1) bekezdése szerinti zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal, sem hivatalból, sem pedig a panaszbejelentések nyomán nem indította meg a 10. § (2) bekezdése szerinti eljárást, illetve az Ákr. 23. § (4) bekezdése alapján a kizárási ok bejelentésével nem kérte a felügyeleti szervtől az ügyben az eljárás lefolytatására más, azonos hatáskörű hatóság kijelölését, a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott;**
- 2. a dabasi jegyzőtől áttett kérelem alapján a birtokvédelmi eljárást lefolytatta és a BirtKr. 10. §-a alapján nem jelentett be kizárási okot az illetékes vármegyei kormányhivatal részére, a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott;**
- 3. a Pkbt.-ban foglalt, a panaszbejelentés megalapozottságának vizsgálatára, a panasz elbírálására, továbbá annak eredményéről a panaszos tájékoztatására vonatkozó eljárási kötelezettségeit elmulasztotta, a panaszos petíciós és egészséges környezethez való jogával összefüggő visszásságot okozott.**

Intézkedésünk

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük a Pest Vármegyei Kormányhivatal főispánjánál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszabálysértő mulasztás felszámolása és a jelentésben megállapított visszásságok megszüntetése, orvoslása érdekében.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula