



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-63/2023. számú ügyben

a kisbarcai lőtér zajkibocsátási határértékét megállapító eljárással
összefüggésben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szervek:

- Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatal
- Mályinka Közös Önkormányzati Hivatal

2023.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-63/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a Nagybarca közigazgatási területén működő lőtérre vonatkozó zajkibocsátási határértéket megállapító egyes környezetvédelmi hatósági határozatokat sérelmezte. A beadványozó korábbi panaszja alapján, amelyben a lőtér zajhatásait sérelmezte, AJB-1154/2017. számon jelentés került kiadásra.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivaltól, valamint Mályinka Közös Önkormányzati Hivatal Nagybarcai Kirendeltségének jegyzőjétől.¹

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *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.”).

Az alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.);
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.).

A megállapított tényállás

A kisbarcai lőtér tárgyában a korábbi jelentésben szereplő tényállás ismertetését mellőzzük, az elérhető a hivatkozott² dokumentumban.

1. A panaszos ismételt beadványában kifejtette, hogy a 2014-ben kelt zajkibocsátási határértéket tartalmazó jegyzői határozat megsemmisítéséről nem értesült, így arról sem volt tudomása, hogy a jegyző 2017-ben újabb zajkibocsátási határértékről rendelkező határozatában az ingatlana nem szerepelt a hatásterületen levő ingatlanok között. Erről a tényről csak 2019-ben értesült az ügy kapcsán korábban indított polgári peres eljárásban

¹ Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal 2017. szeptember 1-jei hatállyal székhelytelepülést váltott, a Közös Önkormányzati Hivatal székhelytelepülése Mályinka lett, a Hivatal neve pedig Mályinkai Közös Önkormányzati Hivatal. A hivatal vezető jegyző személye nem változott.

² Az AJB-1154/2017. ügyszámú jelentés:

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentes+egy+loter+uzemeltetesével+kapcsolatos+panasz+ügyben+1154_2017/35bf2e63-9426-4354-a544-1e5ecfa744cd?version=1.0

hozott ítéletből, és sérelmezte mind az értesítés elmaradását, mind pedig a jegyző zajkibocsátási határozatának tartalmát. Álláspontja szerint a polgári perben figyelembe vett zajkibocsátási határozat tartalma – ti. az, hogy nem szerepelt benne védendő ingatlanként a panaszos ingatlana – hatással volt a bírósági ítélet tartalmára is.

2. A korábbi jelentés óta eltelt időszakban lefolytatott eljárások kapcsán megkerestük a Kormányhivatalt, amely részletes tájékoztatást³ küldött az ebben az időben történt intézkedésekről és a keletkezett iratokról. A Kormányhivataltól, valamint a panaszostól kapott iratok alapján az alábbiak állapíthatók meg.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala felügyeleti eljárás keretében vizsgálta Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének a tereplőtér vonatkozásában zajkibocsátási határértéket megállapító elsőfokú⁴ határozatát.

A fenti felügyeleti eljárás lezárásaként a Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala a 2017. február 23. napján kelt BO-08/KT/2079-1/2017. végzésével az elsőfokú határozatot megsemmisítette, és a jegyzőt új eljárásra utasította. A megsemmisítés indokaként rögzítette, hogy „a Jegyző nem szerepeltette határozatában a védendő létesítmények körét, annak ellenére, hogy rendelkezésére állt egy térképszelvény, melyen megtalálható a lőtér 100 m-es körzetében fellelhető ingatlanok felsorolása helyrajzi számok szerint. A Kormányhivatal utasítása alapján az Elsőfokú Hatóságnak az új eljárás keretében gondoskodnia kellett arról, hogy a vonatkozó jogszabályi követelményeket kielégítő kérelem álljon rendelkezésre, tisztáznia volt szükséges a hatásterületen lévő ingatlanokon található védendő létesítmények körét, és a határértéket ennek alapján kellett megállapítania a jogszabályi tartalmi követelményeket kielégítő döntéssel.” A panaszos ingatlana tekintetében a Kormányhivatal megállapította, hogy „*az a megsemmisített határozat rendelkező részének 1.2. pontjában nevesítésre került, illetve a fent hivatkozott térképszelvényen is szerepelt. A megsemmisítő és új eljárásra utasító végzés közlésre került a Jegyző és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala részére, továbbá tartalmazta azon kiadmányozói utasítást, hogy a döntésről az Elsőfokú Hatóságon keresztül értesülnek mindazok, akik az elsőfokú határozatról értesültek.*”

A felügyeleti eljárás keretében a Kormányhivatal azt is vizsgálta, hogy az ügyben mely hatóság gyakorolja az elsőfokú zajvédelmi hatáskört, illetve a felügyeleti jogkört. A Kormányhivatal megállapításai szerint a tereplőtéren folytatott tevékenység a Zr. 1. számú melléklete szerinti 93 sport, szórakoztató, szabadidős tevékenység körébe tartozik, így az elsőfokú zajvédelmi hatáskört a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja,⁵ míg a Kormányhivatal látja el a felügyeleti jogkört.⁶

A Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője a zajkibocsátási határérték ügyében megismételt elsőfokú eljárásában új határozatot⁷ hozott, amelyben a hatásterületen fekvő ingatlanok felsorolásában nem szerepelt a panaszos ingatlana. A határozat indokolása szerint „a vélelmezett hatásterület kiterjedése a 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 5. § (3) bek. alapján a környezeti zajforrást magában foglaló ingatlanok, és azok határától számított 100 méteres távolságon belüli terület, mely a kérelem mellékletét képező vázrajz és az ingatlan-nyilvántartási térkép alapján került kijelölésre.” A határozat nem tartalmazott felvilágosítást arra vonatkozóan, hogy a korábbi határozatban a panaszos jogszabályi távolságon belül fekvő ingatlanát az újabb határozat miért nem sorolta a hatásterületen fekvő ingatlanok körébe. A panaszos beadványa szerint a jegyző emellett nem tett eleget a másodfokú hatóság értesítésre vonatkozó felhívásának, ezért sem a korábbi határozat megsemmisítéséről, sem pedig az új

³ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal BO/19/00135-4/2022. iktatószámú levele

⁴ Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 478/2014. számú határozata

⁵ A Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja alapján

⁶ A Zr. 4. § (2) bekezdése, és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 116. §-a alapján

⁷ Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 188-4/2017. számú határozata

zajkibocsátási határértékről szóló határozat kiadásáról nem értesült.

A panaszos e határozattal szemben akkor⁸ fordult a Kormányhivatalhoz, amikor az üzemeltető ellen indított polgári per ítéletében értesült a fenti, új zajkibocsátási határozatról.

A Kormányhivatal 2020 márciusában arról tájékoztatta⁹ a panaszost, hogy bejelentése nyomán felügyeleti eljárás keretén belül vizsgálja meg a sérelmezett jegyzői zajkibocsátási határozat jogszerűségét. A tájékoztatás szerint „A 188-4/2017. számú határozat és az annak alapját képező eljárás felülvizsgálata ki fog térni arra is, hogy a tárgyi ügyben kik rendelkeztek ügyféli jogállással, azaz kik részére kellett közölni a határozatot, valamint arra is, hogy a zajvédelmi hatásterület megfelelően került-e megállapításra.”

A Kormányhivatal 2020. július 16-án hozott határozatában¹⁰ megsemmisítette a jegyző 188-4/2017. számú határozatát, valamint az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította. Döntésében a Kormányhivatal megállapította, hogy „a kérelemben védendőként rögzített (a mérési jegyzőkönyvben hatásterületi érintettként megjelölt) Nagybarca 479. hrsz. – a panaszos ingatlana – nem jelenik meg a határozatban, a mellőzésre vonatkozóan az Elsőfokú Hatóság indokolást nem tesz.”

A Kormányhivatal a panaszost a megtett intézkedésekről a felügyeleti eljárás megindításakor és annak lezárásakor is tájékoztatta. A Kormányhivatal megjegyezte, hogy a Mályinkai Közös Önkormányzati Hivatal a jegyző útján keresetet nyújtott be a Kormányhivatalal szemben, a BO/32/00561-9/2020. számon meghozott közigazgatási határozata bírósági felülvizsgálata iránt. A Miskolci Törvényszék a 21.K.701.387/2020/2. számú végzésével a keresetlevelet – mint nem feljogosítottól származót – visszautasította.

Az üzemeltető ezt követően 2021. február 9-én a Kormányhivatalhoz nyújtotta be a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmét. A Kormányhivatal a beadványt és mellékleteit hatáskörvizsgálat keretében áttanulmányozta. „Ennek keretében észlelhető volt, miszerint a kérelemhez mellékletként – az ügy iratai tekintetében első ízben – csatolásra került Budapest Főváros Kormányhivatala Kereskedelmi Haditechnikai Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztályának BP/15-HTO-HE-TE/927-2/2019. számú határozata, melynek értelmében a 3641 Nagybarca, külterület 0145/1 hrsz. alatti ingatlanon folytatott tevékenység TEÁOR szerinti besorolása: 85.59 M.n.s. egyéb oktatás. Ennek megfelelően, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése értelmében, tárgyi ügyben a zajvédelmi hatáskört nem a jegyző, hanem a területi környezetvédelmi hatóság, azaz a Kormányhivatal gyakorolja.”¹¹

A Kormányhivatal a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárást lefolytatta, és 2021. április 6. napján kelt BO/32/02041-7/2021. számú határozatával az üzemeltető részére a Nagybarca 0145/1 hrsz. szám alatti ingatlanon üzemeltetett zajforrásokra vonatkozóan a zajkibocsátási határértéket megállapította. A határozat a panaszos ingatlanát – mint hatásterületen fekvő ingatlant – tartalmazta, azt valamennyi érintettel, így a panaszossal is szabályszerűen közölték, ellene jogorvoslati kérelem nem érkezett.

3. Mályinka Közös Önkormányzati Hivatal Nagybarcai Kirendeltségének jegyzőjét arról kérdeztük, hogy eleget tett-e az első elsőfokú zajkibocsátási határozat (478/2014.)

⁸ 2020. február 12-én

⁹ BO-08/KT/01653-6/2020. ügyiratszámú levele

¹⁰ BO/32/00561-9/2020. ügyiratszámú határozat

¹¹ Megkeresésünkben erről részletesen is kérdeztük a Kormányhivatalt. A válasz szerint „korábban a Kormányhivatal azon hivatalos tudomása birtokában járt el, miszerint a Nagybarca 0145 hrsz. alatt üzemeltetett lőtérén folytatott tevékenység a Rendelet 1. számú mellékletében nevesített „93 sport, szórakoztató, szabadidős tevékenység”, melynek vonatkozásában, a Rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az elsőfokú zajvédelmi hatáskört a jegyző gyakorolja. Ettől különböző információval a Kormányhivatal nem rendelkezett, illetve ilyen információt sem a Jegyző, sem a Kérelmező, sem a Bejelentő nem hozott a Kormányhivatal tudomására. Azaz a Kormányhivatalnak nem volt korábban tudomása arról, hogy a lőtérén folytatott tevékenység Budapest Főváros Kormányhivatala által besorolásra került volna a „85.59 M.n.s. egyéb oktatás” tevékenységi körbe.”

megsemmisítéséhez köthető kötelezettségének,¹² amely a panaszos értesítését foglalta magában, illetve amennyiben a panaszos álláspontja helytálló, és nem tett eleget ennek, ezt mivel indokolja. Választ vártunk továbbá arra is, hogy a megismételt elsőfokú eljárásban hozott határozatban (188-4/2017.) a panaszos ingatlana miért nem szerepel a hatásterületen álló, védendő épületek listáján annak ellenére, hogy a korábbi, szintén a jegyző által kiadott határozatban még hatásterületi ingatlanként volt megjelölve.

A jegyző – részletes felvilágosítást nem tartalmazó – válaszában¹³ kifejtette, hogy „*a panaszos ingatlana a korábbi eljárásokban nem szerepelt a jogszabály alapján vélelmezett hatásterületen szereplő védendő ingatlanok listáján, mivel telekalakítási eljárás történt, melynek kezdeményezője a lőtér tulajdonosa volt. A panaszos a korábbi eljárásokban nem minősült ügyfélnek, így nem kapott határozatot sem.*”

A vizsgálat megállapításai

I. 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 szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 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, valamint az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, 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 szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság szerint „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A

¹² A Kormányhivatal az első zajkibocsátási határértéket meghatározó határozat megsemmisítéséről szóló BO-08/KT/2079-1/2017. ügyiratszámú határozatában arról rendelkezett, hogy a másodfokú határozatról „*az elsőfokú hatóságon keresztül értesülnek: 3-6. Mindazok, akik az elsőfokú határozatról értesültek.*”

¹³ Mályinka Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének Nb/468-2/2022. ügyiratszámú levele

jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”¹⁴

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége.¹⁵

2. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből, valamint a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.¹⁶ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁷ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹⁸

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹⁹

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

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁰, 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 kiemelte²¹, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta 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 megállapította²², 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

¹⁴ Ld. 3106/2013. (V. 17.) AB határozat

¹⁵ Ld. 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat

¹⁶ 315/E/2003. AB határozat

¹⁷ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁸ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

²⁰ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

²¹ Ld. 996/G/1990. AB határozat

²² Ld. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; és ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította²³ 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 túlnyomórészt 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 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, 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.”²⁴

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.²⁵

III. A vizsgált ügy tekintetében

A kisbarcai lőtér engedélyezéséről a hivatal korábban, AJB-1154/2017. számú jelentésében fejtette ki álláspontját. A panaszos ismételt beadványában kifejezetten a jegyző zajkibocsátási határérték megállapításával kapcsolatos eljárását sérelmezte, így a panaszban foglaltak vizsgálata érdekében a jegyzői zajkibocsátási határozatokkal kapcsolatos kifogások tisztázása volt szükséges.

A rendelkezésre bocsátott iratok és a kapott felvilágosítások alapján megállapítható, hogy a jegyző határozatát megsemmisítő másodfokú határozat kiadmányozói utasítása szerint „a döntésről az Elsőfokú Hatóságon keresztül értesülnek mindazok, akik az elsőfokú határozatról értesültek.” Az elsőfokú hatóságként eljáró jegyző azonban a Kormányhivatal másodfokú határozatában foglaltak ellenére *nem értesítette* a panaszost az eredeti zajkibocsátási határozat²⁶ megsemmisítéséről, holott a panaszos a megsemmisített elsőfokú határozatban hatásterületen levő ingatlantulajdonosként értesült a határozat meghozataláról. Azáltal, hogy a jegyző nem tett eleget a Kormányhivatal határozatában foglaltaknak, mulasztásával a panaszosnak sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.

²³ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

²⁴ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

²⁵ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁶ Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 478/2014. számú határozata

A jegyző az eljárásával a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jegyző ezt követően meghozott újabb²⁷ zajkibocsátási határértéket meghatározó határozatában nem tüntette fel a panaszos – addig a hatásterületen lévő – ingatlanát, a Zr. változatlan szabályai ellenére. Erre vonatkozóan sem az új elsőfokú határozat nem adott felvilágosítást, sem pedig a jegyző erre irányuló kérdésünkre megküldött – a tényállás 3. pontjában, valamint e pontban lentebb teljesebben idézett – válasza nem tartalmaz érdemi magyarázatot. **Mindezek alapján megállapítható, hogy a jegyző eljárása jogszerűtlen volt, és az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal kapcsolatos visszásságot okozott.**

A jegyző hivatalunknak adott válasza kapcsán megjegyzendő továbbá, hogy nemcsak érdemi választ nem tartalmazott a kérdésünkre, de a tájékoztatásában foglaltak a valóságnak sem feleltek meg, ezáltal pedig a válasz alkalmas volt a hivatal félrevezetésére.

A tájékoztatás szerint ugyanis „*a panaszos ingatlana a korábbi eljárásokban nem szerepelt a jogszabály alapján vélelmezett hatásterületen szereplő védendő ingatlanok listáján, mivel telekalakítási eljárás történt, melynek kezdeményezője a lőtér tulajdonosa volt. A panaszos a korábbi eljárásokban nem minősült ügyfélnek, így nem kapott határozatot sem.*”

Ezzel szemben megállapítható, hogy a panaszos ingatlana szerepelt a vélelmezett hatásterületen szereplő ingatlanok listáján a jegyző által kiadott 478/2014. számú határozatban, így a jegyző válasza tartalmában valótlan indokra hivatkozott és félrevezető volt. Az sem felel meg a valóságnak továbbá, hogy a panaszos korábban nem minősült ügyfélnek, mivel az első zajkibocsátási határozatról hatásterületi ügyfélként értesült – a hatóság kézbesítette részére.

A jegyző valótlan tartalmú válaszával nem tett eleget az Ajbt. 21. §-ában előírt együttműködési kötelezettségének, ezáltal pedig **a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.**

A zajkibocsátási határozat jelentősége a Kvt. 31. §-ban²⁸ megfogalmazottakból ered, hatása a már létező zajforrás által okozott zavarás határainak rögzítésében és számonkérhetőségében rejlik. Részletes szabályait a Zr. tartalmazza.

A panaszos álláspontja szerint az általa kifogásolt határozatnak azért van kiemelt jelentősége, mert a jegyző második – és a panaszos ingatlanát nem tartalmazó – zajkibocsátási határozata a panaszos által a lőtér ellen indított polgári peres eljárás alatt keletkezett, és periratként befolyásolta a bíróság döntését azáltal, hogy a bíróság döntésének időpontjában a panaszos ingatlana nem szerepelt a hatásterületen védendő ingatlanok listáján.

Annak megítélése, hogy a jegyzői határozat tartalma ténylegesen befolyásolta-e – és ha igen, milyen mértékben – az eljáró polgári bíróságot, meghaladja az alapvető jogok biztosának hatáskörét, így azon túl, hogy a jegyző eljárását indokolatlannak és visszásnak tartjuk, eljárásának következményeit és esetleges kihatását a polgári bíróság döntésére, nem tudjuk megítélni.

A Kormányhivatal a jegyző által kiadott elsőfokú határozat kapcsán másodfokú hatósági feladatainak jogszerűen eleget tett. A Kormányhivatal által a zajkibocsátási határozat tárgyában lefolytatott eljárásokkal kapcsolatosan tisztázandó volt emellett az eljáró hatóság kérdése is. A Kormányhivatal válasza alapján a korábban másodfokú hatáskört gyakorló szerv akkor járt el elsőfokú hatóságként, amikor a kérelemhez csatolt iratok között észlelte a

²⁷ Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 188-4/2017. iktatószámú határozata

²⁸ 31. § (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

Budapest Főváros Kormányhivatala általi besorolást a „85.59 M.n.s. egyéb oktatás” tevékenységi körbe. Tekintettel arra, hogy így a tevékenység már a Zr. 4. § (3) bekezdése alá tartozik, a Kormányhivatal eljárása a jogszabályoknak megfelelő volt.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszas helyzetek jövőbeli elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. §. (1) bekezdése alapján felkérjük

1. Mályinka Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, hogy a jövőben a jogszabályok maradéktalan betartásával járjon el;
2. Nagybarca Község polgármesterét, hogy a soron következő képviselő-testületi ülésen ismertesse a helyi önkormányzati képviselőkkel a tárgyi jelentést, és fontolja meg a jegyző tevékenységét érintően a munkáltatói jogkörébe tartozó intézkedések meghozatalát.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos