

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-4753/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István
Közreműködők: dr. Csink Lóránt,
dr. Herke Miklós, dr. Somosi György,
dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindulása

A 2013. július 5-én benyújtott panasz szerint a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: Felügyelőség) a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén, az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon 2013. március 10-én megrendezett „Orfű-kupa” ralisprint verseny természetvédelmi engedélyezési eljárása során a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogát megsértve járt el. A panaszos álláspontja szerint a védett és fokozottan védett természeti területen, a NATURA 2000 kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területen és közösségi jelentőségű madárvédelmi élőhelyen is áthaladó közutakon jogerős engedély hiányában megrendezett ralisprint verseny veszélyeztette a terület védett természeti értékeit, valamint a védett természeti terület integritását.

A panaszos a Felügyelőség eljárása, valamint a versennyel kapcsolatos zajhatások miatt kérelmet nyújtott be az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi, és Vízügyi Főfelügyelőségnek (továbbiakban: OKTVF). Az OKTVF a kérelem alapján felülvizsgálati eljárást folytatott le a Felügyelőség eljárásával kapcsolatosan, amelynek eredményéről a panaszost nem tájékoztatta.

A vizsgálat ideje alatt panaszos újabb beadványban arról is tájékoztatást adott, hogy a március 10-i „Orfű-Kupát” követően további autóversenyek: 2013. augusztus 24-25-én a Baranya Kupa 2013 Rallye2 Országos Bajnokság, 2013. november 8-9-én pedig a 47. Mecsek Historic Rallye és Rallye2 Országos Bajnokság megrendezésére is sor került a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén, melyek közül a Mecsek Rallye Orfű települést is érintette.

Panaszos sérelmezte azt is, hogy a versenyek miatti, egész napos útlezárások akadályozzák a közlekedést Orfűről Pécs irányában, ezért csak jelentősen hosszabb úton lehet Pécs felé megközelíteni, illetve a tömegközlekedés is csak korlátozottan hozzáférhető a verseny idején. Álláspontja szerint ez aránytalanul korlátozza a szabad mozgáshoz való jogot.

A beadvány szerint az autóverseny szervezője a versenyek idejére vonatkozóan a lakosságot kifüggesztett hirdetések útján arról tájékoztatta, hogy amennyiben mentőre lenne szükségük, a verseny sportbíróitól kérhetik a helyszínen tartózkodó két rohammentő használatát. Álláspontja szerint ez az elzárt települések, illetve az Orfűn lakók egészséghez való jogát korlátozhatja, veszélyezteti. A panasz alapján a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén rendszeresen megrendezett rali autóversenyek engedélyezésének vizsgálatára is, mert a panasz nyomán felmerülő, az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja, természetes személyek nagyobb csoportját és a jövő nemzedékek érdekét is érintheti.

Vizsgálatom során megkerestem az OKTVF-t, a Felügyelőséget¹, a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságot, az Orfűi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, és a Magyar Közút Nonprofit Kft. Baranya Megyei Igazgatóságát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Nemzeti örökség védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [P) cikk (1) bekezdés]
- Testi és lelki egészséghez való jog „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E „jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk]
- 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]
- Jogorvoslathoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. tv. (Mötv.)
- A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási

¹ A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet alapján 2014. január 1-jétől hatályosan a Felügyelőség elnevezése Dél-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség.

- rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)
- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztv.)
 - Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NATURA Kr.)
 - A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KTVigKr.)
 - A közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről szóló 187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet (KEKKHKr.)
 - A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.)
 - A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (ZajHértékr.)
 - A Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet létesítéséről, valamint a Kőszegi-forrás erdőrezervátum létrehozásáról szóló 4/2009. (IV. 10.) KvVM rendelet (Ny-Mecsekr.)
 - Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (NATURA r.)
 - A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet (KöMr.)
 - A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet (KTMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a vizsgálatomhoz megküldött iratok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

1. A 2009-ben kihirdetett kormányrendelettel létrehozott Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet (a továbbiakban: Nyugat-Mecsek) a Pécs-Abaliget-Bükkösd-Cserkút által határolt területen helyezkedik el 10.315 ha kiterjedésben. Magába foglal több, korábban létrehozott természetvédelmi területet, így a Jakab-hegy Természetvédelmi Terület, Melegmányi-völgy, Pintér-kert, Abaligeti-barlang felszíne területét, valamint a Kőszegi-forrás erdőrezervátumot.

A geológiai értékek közül az észak felé lejtő területen található a Nyugat-Mecseki karszt, amely zömében jól karsztosodó középső-triász mészkőből épül fel és jelentős felszíneken jégkorszaki lösszel borított. A felszíni karsztjelenségekben² (töbrök, víznyelők, források) gazdag terület látványossága a Melegmányi és a Nagy-mély-völgyben található mésztufa lépcsősor is. A Nyugat-Mecsek több védett és fokozottan védett állat- és növényfaj élőhelye, ezért az átfogó területi védettségét megelőzően 2005-ben jogszabály a NATURA 2000, európai közösségi rendeltetésű természetvédelmi területek között *Mecsek HUDD10007* néven *különleges madárvédelmi területté*, *Mecsek HUDD20030* számon *kiemelt jelentőségű természetvédelmi területté* nyilvánította.

² A nyílt karszt területek külterületi jegyzékéről szóló 8002/2005. (MK. 138.) KvVM Tájékoztató tartalmazza a felszíni karsztjelenségek területétől szolgáló ingatlanok helyrajzi számait, a jegyzéket a Jat. 47. §-a 2012. január 1-jétől hatályon kívül helyezte. A jegyzékben feltüntetett helyrajzi számokat a vizsgálattal érintett verseny engedélyezésének és jogszabályi háttérének egyes kérdései értékelése során előzményi jelentőségére és korábbi informatív értékére tekintettel figyelembe vesszük.

A Nyugat-Mecsekben 1967-től évente rendszeresen rendezik meg az Országos Rallye Bajnokság keretében a *Mecsek Rallye*³ ralis autóversenyeket; a *Baranya Kupa*⁴ 2004-től kerül megrendezésre a tájvédelmi körzet területén; 2008-tól⁵ pedig az Országos Bajnokságok hagyományos futamai mellett az *Amatőr Rallye Kupa versenyeket* rendeznek rendszeresen a Nyugat-Mecsek területén: az A123 Grepton Kupa március közepi évadnyitó futamát,⁶ valamint az A123 Grepton Kupa július közepi futamát.

2. A panasz az A123 Grepton Kupa 2013. évi amatőr ralisprint bajnokság 1. tavaszi futamának természetvédelmi engedélyezésével kapcsolatosan érkezett. A panasszal érintett autóversenyt 2013. március 9-10-én – a korábbi évekhez hasonlóan – az Orfű-Abaliget-Orfű közötti 6609, 6604, 6611, 6609 számú közutakon kijelölt pályán rendezte meg a Marco Racing Team Kft. (továbbiakban: *versenyszervező*).⁷

A 2013. január 11-én, a versenyszervező kérelmére indult természetvédelmi engedélyezési eljárásba *panaszos* ügyfélként bejelentkezett⁸, egyidejűleg kérte az ügyben addig keletkezett iratok másolatát is, a másolás szükséges összegének illetékben történő lerovásával. A Felügyelőség 2013. február 4-én kelt végzésével⁹ belföldi jogsegélyt kért a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságtól (a továbbiakban: DDNPI), mint a Nyugat-Mecsek természetvédelmi kezelőjétől. A DDNPI 2013. február 8-án kelt nyilatkozatában¹⁰ arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a kérelmezett tevékenység a HUDD 20030 számú Natura 2000-es területet és a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzetet érinti, a 91L0 – Illír gyertyános-tölgyes közösségi jelentőségű élőhelytípust, továbbá a nézők általi taposási kár a májvirág (*Herpaticia nobilis*) szártalan kankalin (*Primula vulgaris*) és a szúrós csodabogyó (*Ruscus aculeatus*) védett növényfajokat veszélyezteti.

A Felügyelőség a versenyszervező kérelmét 2013. február 14-én kelt, 1270-8/2013. számú határozatában *elutasította* az A123 Grepton Kupa 2013 („Orfű-Kupa”) autóverseny megrendezését a Mecsek-hegység területén, Orfű és Abaliget térségében lévő közutakon.

A határozat indokolásában a Felügyelőség – a DDNPI nyilatkozatára¹¹ tekintettel – azt állapította meg, hogy a kérelmezett tevékenység nem szolgálja a terület védetté nyilvánításának céljait, a verseny és ahhoz kapcsolódóan a területen megjelenő nézőközönség az érintett területre kedvezőtlen hatással van, ezért a kérelmet elutasította. A versenyszervező a természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító döntésről szóló határozatot 2013. február 19-én vette kézhez, azt a Felügyelőség szabályszerűen közölte a panaszossal is.

3. A Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkár Titkársága 2013. március 4-én a Felügyelőségnek e-mailben¹² megküldte a versenyszervező Magyar Nemzeti Autósport Szövetség (a továbbiakban: MNASZ) Elnökségéhez írt tájékoztató levelét, amely a versenyszervező által az Orfű-Kupa megrendezése érdekében tett természetvédelmi vállalásokat tartalmazza. Az e-mail szerint a Környezetügyért Felelős Államtitkár kérése az volt a Felügyelőség felé, hogy a mellékelt levél szerinti vállalásokat az engedélyben feltételként állapítsa meg, és a versenyt engedélyezze.

³ az Abaliget-Orfű-Remeterét-Lapis-Árpádtető, Hetvehely-Nyárásvölgy, valamint a Mecsekpölöske-Alsómocsolád közötti közutakon, valamint a Remeterét és Lapis közötti Ranga László úton, és erdészeti utakon.

⁴ az Országos Rallye2 Bajnokság futama a Nyugat-Mecseki Tájvédelmi Körzetben a Hetvehely-Golgota és a Remeterét-Lapis-Árpádtető közötti közutakon, illetve a Remeterét és Lapis között kijelölt autós hegyi versenypályán

⁵ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%202008.pdf>

⁶ az Orfű-Abaliget közötti közutakon

⁷ A MNASZ adatainak ellentmond, hogy 2009. március 14-15-én a Felügyelőség 3303-2/2009. számon megadott természetvédelmi engedélyben a King-Ring Sport Kft. részére engedélyezte a verseny megrendezését. 2010, 2011 és 2012-ben mind a természetvédelmi engedélyek jogosultja, mind a MNASZ által közzétett adatok szerint a Marco Racing Team Kft. a versenyek rendezője. Ld. 2712-8/2011. és 2685-5/2012. számú határozatokat

⁸ 2013. február 1-én benyújtott, 1270-3/2013. számú kérelem

⁹ 1270-4/2013. számú végzés

¹⁰ 658-1/2013.

¹¹ Lásd 10. lábjegyzet

¹² 5893-1/2013.

A Magyar Közút Zrt. Baranya Megyei Igazgatósága 2013. március 5-én közútkezelői hozzájárulást¹³ adott a verseny megrendezéséhez 2013. március 10-én 5:30-20:00 óráig a 6004, 6008, 6009 és 6011-es közutak kijelölt szakaszainak nem közlekedési célú igénybevételéhez. 2013. március 6-án a versenyszervező fellebbezést¹⁴ terjesztett elő a Felügyelősnél a természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító határozattal szemben. A fellebbezésben arra hivatkozott, hogy a verseny útvonala kizárólag közutat érint, ezen a részen 40 éve rendeznek autós hegyi versenyeket, továbbá az elhúzódó tél miatt a verseny időpontja (március 10.) a vegetációs időszakot megelőzi, így álláspontja szerint a növények fejlődésének megindulása még nem várható. A versenyszervező vállalta a fellebbezésében, hogy a 6604. számú közút Pécs–Abaliget összekötő út 13-14 kilométerszelvénye között az útszakaszt Natura 2000 védettségére tekintettel „nézők elől elzárt területté” nyilvánítja, és a nézők bejutását, táborozását és tűzgyújtását megakadályozza.

Panaszos 2013. március 7-én a Felügyelőség részére írt e-mailjében bejelentette, hogy a verseny előkészülete folytatódik: a verseny miatti útlezárásról szóló tájékoztatást a rendező cég több helyen elhelyezte, közvetlenül a bejelentést megelőzően az úttest melletti előkészületek (gumiabroncsok kihelyezése), az Orfű hivatalos honlapján frissen közzétett térkép – a Felügyelősnak a rendező cég természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító határozata ellenére – a verseny megrendezésére utalnak.

A versenyszervező fellebbezése alapján a Felügyelőség 2013. március 7-én, korábbi első fokú, a kérelmet elutasító határozatát¹⁵ visszavonta¹⁶, és ugyane határozatban az autóverseny 2013. március 10-i megrendezését feltételekkel engedélyezte. A Felügyelőség vizsgálatunkhoz megküldött tájékoztatása szerint a határozat március 8-án került aláírásra, s azt a kérelmező versenyszervező a Felügyelősen személyesen vette át.

4. A panaszos a ralisprint verseny március 10-i megrendezését követően – 2013. március 11-én – az OKTVF központi email-címére kifogást nyújtott be amiatt, hogy a Felügyelőség az eljárásban résztvevő ügyfélként részére elmulasztotta az engedélyező határozat szabályszerű közlését, ezzel megvonva tőle a verseny megrendezését megelőzően a jogorvoslat lehetőségét a határozattal szemben. A panaszos beadványában kérte a Felügyelőség eljárásának, valamint annak kivizsgálását, hogy a Felügyelőség ellenőrzési, zajvédelmi eljárási kötelezettségének eleget tett-e az autóversenynek Orfű belterületén, a Dollár utcai közúti szakaszán a lakókat érintő zajterhelésével kapcsolatban.

A Felügyelősnak az OKTVF Főigazgatója részére tett – valamint a Felügyelőség és az OKTVF vizsgálatunkhoz nyújtott – tájékoztatása szerint a 1270-10/2010. számú első fokú természetvédelmi engedélyről szóló határozat postázására a március 8-i aláírást követően, március 11-én került sor a panaszos és a DDNPI részére. Panaszos a határozatot utólagosan, a verseny megrendezését követően március 13-án vette kézhez.

Az OKTVF a panaszos március 11-ai beadványára – 2013. április 18-án – azt a tájékoztatást adta, hogy bejelentésével összefüggésben az érintett Felügyelőséget soron kívül nyilatkozattételre hívta fel a tényállás tisztázása érdekében, és a lefolytatott vizsgálat eredményéről, további esetleges döntéséről a panaszost haladéktalanul tájékoztatja.¹⁷

Az OKTVF ezt követően 2013. április 22-én kelt levelében¹⁸ nyilatkozattételre hívta fel a Felügyelőséget arra vonatkozóan, hogy az elsőfokú határozatot a benyújtott fellebbezés alapján saját hatáskörben visszavonta-e, illetve előírta, hogy amennyiben az elutasító határozattól eltérően megrendezték a versenyt, az iratok megküldésével egyidejűleg adjon tájékoztatást ennek kivizsgálásáról és a megtett intézkedésekről.

¹³ BAR-233/2/2013.

¹⁴ 1270-9/2013.

¹⁵ 1270-8/2013.

¹⁶ 1270-10/2013.

¹⁷ 14/3819-5/2013. iktatószámú tájékoztatás

¹⁸ 14/3819-4/2013.

A Felügyelőség 2013. április 26-án kelt jelentésében¹⁹ arról tájékoztatta az OKTVF Főigazgatóját, hogy a kérelmező fellebbezésére, az ebben foglaltak alapján korábbi elutasító határozatát saját hatáskörében visszavonta és 1270-10/2013. iktatószámú határozatában a verseny megrendezését engedélyezte. A jelentés szerint a határozatot a kérelmező a felügyelőségen személyesen vette át, a panaszos részére pedig postázták. Az OKTVF Főigazgatója 2013. május 16-án kelt levelében²⁰ felszólította a Felügyelőséget a jelentés kiegészítésére és az iratok, közöttük a tértivevények másolatának megküldésére.

A Felügyelőség május 21-én kelt jelentése²¹ mellékleteként a 1270/2013. számú ügy iratainak másolatát megküldte az OKTVF-nek. Az OKTVF Főigazgatója 2013. június 13-án kelt, a Felügyelőségnek küldött ismételt tájékoztatáskérésében²² rögzítette, hogy a Felügyelőség megküldött jelentései szerint a 1270-10/2013. számú engedélyező határozat március 8-án került aláírásra, amelyet a panaszos részére csak március 11-én postáztak, noha az ügy tárgyát képező versenyt 2013. március 10-én már lebonyolították, továbbá az engedélyező határozatnak a verseny megrendezését követő, utólagos kézbesítése miatt panaszos ügyfélnek már nem volt lehetősége fellebbezni. A Főigazgató újabb megkeresésében a rendező cég fellebbezésének, az engedélyező határozatnak, a határozat kézbesítését igazoló tértivevényeknek, valamint a DDNPI természetvédelmi kezelői nyilatkozatának²³ másolatai hiánypótlását kérte annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy az elutasító határozatát a Felügyelőség mire alapozva vonta vissza saját hatáskörben, és milyen okból hozott a korábbival ellentétes tartalmú határozatot.

A Felügyelőség 2013. június 19-én kelt jelentésében²⁴ tájékoztatta az OKTVF-et arról, hogy korábbi, a kérelmet elutasító határozatát saját hatáskörben azért vonta vissza, és engedélyezte a versenyt a kérelmező fellebbezése, továbbá a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkár Titkárságáról 2013. március 4-én érkezett e-mail²⁵ alapján, mert az alapeljárásban nem tisztázta kellőképpen a tényállást, és ezért korábbi határozata – álláspontja szerint – jogsértő volt. A Felügyelőség a fellebbezés és az e-mail alapján azt állapította meg, hogy az engedély rendelkező részében tett előírások betartása mellett „a rendezvény a terület alapvető funkcióit nem zavarja, így a tevékenység nem ellentétes a természetvédelem érdekeivel”. Az engedélyező határozatnak a verseny megrendezését követő, március 11-i utólagos postázását a Felügyelőség a jelentésében azzal indokolta, hogy a Magyar Posta Zrt.-vel kötött megállapodás alapján az aláírt határozatot a következő munkanap reggelén lehetett postázni, amely március 11. napja – hétfő – volt.

A panaszos a tértivevény tanúsága szerint a határozatot március 13-án vette át. Az OKTVF-et arról is tájékoztatta a Felügyelőség, hogy az „Orfű-Kupa” megrendezésére irányuló kérelem alapján az eljárás 2013. január 11-én indult meg, így az 1270-10/2013. számú, a versenyt engedélyező határozat az ügyfajtára irányadó három hónapos határidőn belül került kiadásra. Tájékoztatásában a Felügyelőség rögzítette azt is, hogy a kérelmező rendező cég a versenyt nem jogerős engedély birtokában rendezte meg. A megküldött iratanyag szerint ugyane jelentését az OKTVF Főigazgatója részére a Felügyelőség 2013. szeptember 10-én azonos tartalommal²⁶ ismételten megküldte, ez azonban érdemi új megállapítást nem tartalmazott.

5. Az OKTVF Főigazgatója a vizsgálat során – 2013. szeptember 30-án – arról tájékoztattott²⁷, hogy a panaszos elektronikus úton érkezett bejelentése nyomán a Felügyelőség

¹⁹ 1270-13/2013.

²⁰ 14/3819-8/2013.

²¹ 1270-15/2013.

²² 14/3819-13/2013.

²³ 658-1/2013.

²⁴ 1270-17/2013.

²⁵ 5893-1/2013.

²⁶ vö. 1270-18/2013. számú jelentést 1270-17/2013. számú jelentéssel

²⁷ 14/8442-2/2013.

eljárását felügyeleti eljárás keretében, hivatalból vizsgálta meg, és ennek eredményeként megállapította, hogy az engedélyező határozattal szemben, annak késedelmes közlését követően panaszos jogosult lett volna fellebbezni.

Tekintettel arra, hogy a felügyeleti eljárása keretében az OKTVF a Felügyelőség által megküldött, fentebb részletezett jelentések és iratok alapján nem talált jogszabálysértésre, vagy mulasztásra utaló jeleket, álláspontja szerint az engedély kiadása nem valósított meg a Felügyelőség részéről jogszabálysértést, ezért a kiadott határozat megsemmisítését, vagy új eljárás lefolytatására történő utasítást semmilyen körülmény nem indokolta.

Kérdésünkre adott tájékoztatása szerint az OKTVF kérelem hiányában nem folytatott le fellebbezés elbírálására irányuló eljárást. Az OKTVF Főigazgatójának álláspontja szerint a lakossági bejelentéssel kapcsolatos zajvédelmi hatósági jogkört az autóverseny engedélyezésével kapcsolatosan nem a Felügyelőség gyakorolja, hanem a hatályos jogszabályok szerint a sport, szórakoztató és szabadidős tevékenységekkel kapcsolatosan zaj- és rezgésvédelmi ügyekben hatáskörrel a települési önkormányzat jegyzője rendelkezik első fokon. Az OKTVF tájékoztatása szerint a panaszos beadványa nyomán indított felülvizsgálati eljárás megállapításairól adminisztrációs hiba következtében nem értesítették a panaszost.

A Felügyelőség a vizsgálat során arról adott tájékoztatást²⁸, hogy a versenyre kijelölt közutak²⁹ zajvédelmi intézkedési tervvel, valamint zajvédelmi programmal nem rendelkeznek. A Felügyelőség zajvédelmi eljárást nem folytatott, illetve a versennyel kapcsolatos zaj miatti panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett. A Felügyelőség álláspontja szerint a tárgyi tevékenység a TEÁOR 08' szerint 93 – sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységi körbe tartozik, zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az első fokú hatósági jogkört a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja. Orfű község önkormányzatának körjegyzőjének vizsgálatunkhoz küldött tájékoztatása³⁰ szerint az Orfűn 2013. március 9-10-én megrendezett Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnoksággal kapcsolatban kérelemre, vagy hivatalból közigazgatási hatósági engedélyezési eljárást nem folytatott. Álláspontja szerint a vizsgálatot érintett sportverseny közterületi rendezvénynek minősül, amelyre a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a zajvédelmi szabályozás hatálya nem terjed ki.

6. A Felügyelőség kérésünkre a tájékoztatásához csatolta a korábbi években, 2009-2012 között a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén megrendezett autós hegyi versenyek egyes természetvédelmi engedélyeinek másolatát is, valamint arról is tájékoztatott, hogy az „Orfű-Kupa” elnevezésű autóverseny az ezt megelőző évben nem került engedélyezésre, de egyéb néven minden évben voltak Orfű települését érintő versenyek.

A (MNASZ honlapján közzétett adatok szerint az Orfű-Abaliget-Orfű közutakon minden évben, így 2013-ban is a március közepi versenyek „A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság” címmel kerültek megrendezésre.³¹

A DDNPI vizsgálatunkhoz megküldött tájékoztatása szerint a korábbi években (2011, 2012) is ezen a kijelölt útpályán bonyolódtak az autós hegyi versenyek, ezek engedélyezése során a Felügyelőség az Igazgatóságot természetvédelmi kezelőként minden esetben megkereste és a DDNPI e korábbi eljárásokban is a vizsgálatot érintett verseny természetvédelmi engedélyezési eljárásában adott nyilatkozata szakmai tartalmának megfelelő szakértői véleményeket adott ki. A Felügyelőség által a vizsgálatomhoz korábbi évekre vonatkozólag megküldött természetvédelmi engedélyek szerint 2009-ben az Orfű-Abaliget-Orfű kijelölt versenypályán a Felügyelőség március 15-ére engedélyezte³² ralisprint

²⁸ 1052-2/2014. számú tájékoztatás

²⁹ 6604, 6608, 6609 és 6611 számú közutak

³⁰ 80-2/2014. számú tájékoztatás

³¹ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>;

<http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>;

<http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020111121.pdf>

³² 6496-11/2009.

autóverseny megrendezését, 2011-ben³³ március 19-ére, 2012-ben³⁴ pedig március 11-ére engedélyezte ugyanitt a ralisprint verseny megrendezését. A MNASZ által közzétett adatok szerint 2010-ben március 13-14-én tartották ezen a pályaszakaszon a Grepton-Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 1. futamát³⁵. A Felügyelőség által megküldött dokumentumok szerint a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2009-ben március 15-én, június 14-én, július 19-én, valamint október 11-én, vagyis összesen négy alkalommal rendeztek rali autóversenyeket.

A Felügyelőségi dokumentumok, valamint a MNASZ által közzétett adatok szerint 2010-ben március 13-14-én Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 1. futama Orfű-Abaliget-Orfű közötti közúton kijelölt versenypályán, július 31-én és augusztus 1-jén a Grepton IS International Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 6. futama az Árpádtető és Remeterét közötti közúton; szeptember 25-26-án a Baranya-Kupa Rally2 Historic Bajnokság 1,4,7 gyorsulási szakasza³⁶ az Árpádtető és Remeterét közötti közúton, valamint október 15-17-ig a 43. Mecsek Rallye Historic Rallye 2010 Bajnokság 7., 8., 9., és 10. gyorsulási szakasza³⁷, összesen négy rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2011-ben március 19-20-án az A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság³⁸ az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán; július 14-16. között a 44. Mecsek Historic Rallye Bajnokság; július 30-30. között az A123 IS International Kupa Rallye Sprint Bajnokság a Pécs-Árpádtető közötti útszakaszon; szeptember 9-11. között a 45. Mecsek Historic Rallye (IRC) Bajnokság³⁹, összesen öt rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2012-ben március 10-11. között az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán az A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság⁴⁰; június 1-2 között a 46. Mecsek Historic Rallye Bajnokság⁴¹, július 21-22. között az A123 IS International Kupa Rallye Sprint Bajnokság⁴²; október 19-21. között a Baranya Kupa Országos Rally2 Historic Bajnokság⁴³; összesen négy rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2013-ban március 9-10. között az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán a panasszal érintett A123 Grepton Kupa Amatőr Ralisprint Bajnokság⁴⁴; július 20-21. között az IS International Amatőr Ralisprint Bajnokság az Árpádtető-Remeterét között kijelölt versenypályán⁴⁵; augusztus 24-25-én a Baranya Kupa Országos Rally2 Historic Bajnokság⁴⁶; valamint november 8-9-én a 47. Mecsek Historic Rallye és Rallye2 Országos Bajnokság⁴⁷; összesen négy verseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

³³ 2712-8/2011.

³⁴ 2685-5/2012.

³⁵ http://www.mnasz.hu/letoltes/ark_2010_vegeredmeny.pdf a vonatkozó engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni.

³⁶ http://www.mnasz.hu/letoltes/Versenykiiras_BK_10_FINAL_jovahagyott_0827.pdf, 4426-8/2010. határozat

³⁷ <http://2010.mecsekrallye.hu/orb/sites/default/files/ss.pdf>, a vonatkozó engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni.

³⁸ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020111121.pdf>, 2712-8/2011. iktatószámú határozat, a 2013. július 30-31-én rendezett A123 IS Kupa engedélyét a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

³⁹ 6855-7/2011. iktatószámú határozat

⁴⁰ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>, http://rally.hu/yappa/rally/2012/hirek_ob/0301_orfu_kiiras.pdf, 2685-5/2012. iktatószámú engedély

⁴¹ 5325-10/2012. számú engedély

⁴² <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>, az engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

⁴³ http://www.mnasz.hu/letoltes/versykiiras_bk12_0921_small.pdf; az engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

⁴⁴ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>,

http://pecsiautosport.hu/versenyek/bajnoksag2013/130310/130310_rsb1_kiiras.pdf

⁴⁵ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>

⁴⁶ http://www.mnasz.hu/letoltes/386_0801.pdf

⁴⁷ http://www.mnasz.hu/letoltes/M47_Hist_Versenykiiras.pdf, <http://2013.mecsekrallye.hu/>, 16547-9/2013. számú határozat

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. (6) Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára 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 a 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 egyes alapjogi tesztek.

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁴⁸

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁴⁹

⁴⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított *fenntarthatóság követelménye* az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵⁰, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁵¹, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

⁵⁰ 996/G/1990. AB határozat

⁵¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵² 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 önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti 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.

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 eltérni⁵³.

5. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben. Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki⁵⁴. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵⁵, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is.

⁵² 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁵³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁵⁴ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁵⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

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

Az 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 nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez 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 alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.⁵⁶ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait⁵⁷ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

6. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.*

A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés⁵⁸.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog,

⁵⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat

III. A vizsgálat érdemében

1. A Tvt. 24. § (1) és (2) bekezdése szerint országos jelentőségű terület esetén a természeti területet, vagy védelemre érdemes földterületet a miniszter nyilvánítja védetté. A miniszter nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket, továbbá fokozottan védetté a területet.

A Ny-Mecsekr. 3. §-a szerint a védetté nyilvánítás célja a Nyugat-Mecsek változatos geológiai értékeinek, a felszíni és felszín alatti karsztformáknak, az egyedülálló mecseki növénytársulásoknak, az itt élő védett növény- és állatfajoknak, a karsztvidék és környékének kultúrtörténeti és tájképi értékeinek hosszú távú megőrzése, valamint az erdőben zajló természetes folyamatok kutatásának, megfigyelésének, továbbá a természetközeli módon végzett erdőgazdálkodást megalapozó gyakorlati ismeretek megszerzésének elősegítése.⁵⁹

A Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számait a Ny-Mecsekr. 1. melléklete tartalmazza, melyek közül a megjelöltek a NATURA r. alapján Natura 2000 területnek minősülnek. A NATURA Kr. 5. melléklete a különleges madárvédelmi területek⁶⁰ között tartalmazza a Mecsek (HUDD10007) területét, amelyen a védett területhez tartozó ingatlanok helyrajzi számait a NATURAr. 1. melléklete tartalmazza.

A NATURA Kr. 12. számú melléklete szerint a Mecsek HUDD20030 számon kiemelt jelentőségű természetvédelmi terület. A védelemmel érintett ingatlanok helyrajzi számait a NATURAr. 5. számú melléklete tartalmazza. A Ny-Mecsekr. 5. számú melléklete tartalmazza a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet természetvédelmi kezelési tervét. A kezelési terv 1. pontja állapítja meg azokat a természetvédelmi célkitűzéseket, amelyeket a kezelési terv megvalósítása során érvényesíteni kell.⁶¹

A Ny-Mecsekr. 5. számú mellékletének 3.1.3. pontja úgy rendelkezik, hogy a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén minden természetkárosítással járó sporttevékenység (pl. terepmotorozás) tilos. (...) *Engedéllyel rendelkező autós hegyi versenyek az igazgatósággal egyeztetett módon rendezhetők legfeljebb évi két alkalommal.*

A jogalkotó a Nyugat-Mecsek területén megrendezhető autóversenyek számára vonatkozó korlátozást mérlegelés alapján határozta meg, amely során tekintettel volt a természetvédelmi célkitűzések mellett a raliversenyek évek óta tartó hagyományára ezen a területen, és a helyi lakosság érdekeire is.

⁵⁹ A Ny-Mecsekr. 5. § (1) bekezdése szerinti 2009. április 25-én lépett hatálybalépését megelőzően a terület egyes természeti értékeire – pl. az Abaliget barlang felszíni védőterületére, illetve a Meleg-mányi-völgy természetvédelmi területre – vonatkozóan korábban a (2) bekezdés szerinti jogszabályok biztosítottak védelmet, illetve a versenyekkel érintett Abaliget, Hetvehely, Kővágószőlős és Orfű területe szerepelt a Tvt. 19. § (3) bekezdése szerinti nyílt karszt területek jegyzékében is.

⁶⁰ A különleges madárvédelmi terület prioritásai között kiemelt fontosságú cél a következő fajok kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása: Darázsölyv (*Pernis apivorus*) Hamvas küllő (*Picus canus*) Középfakopánc (*Dendrocopos medius*) Fekete harkály (*Dryocopus martius*) Karvalyposzáta (*Sylvia nisoria*), továbbá a következő fajok kedvező természetvédelmi helyzetének helyreállítása: Fekete gólya (*Ciconia nigra*) Haris (*Crex crex*) Kis légykapó (*Ficedula parva*) Tövisszúró gébics (*Lanius collurio*). A KöMr. 2. számú melléklete szerint a fenti fajok közül a Darázsölyv (*Pernis apivorus*) a Fekete gólya (*Ciconia nigra*), és a Kis légykapó (*Ficedula parva*) a fokozottan védett fajok; a Hamvas küllő (*Picus canus*), a Középfakopánc (*Dendrocopos medius*), a Fekete harkály (*Dryocopus martius*), a Karvalyposzáta (*Sylvia nisoria*) és a Tövisszúró gébics (*Lanius collurio*) pedig a védett fajok közé tartozik.

⁶¹ A védendő természeti értékek vonatkozásában a természetvédelmi célkitűzések a következők: A Mecsek változatos földtani és felszínalaktani természeti értékeinek (pl. Zsongor-kő, Babás-szerkövek), különösen a felszíni és felszín alatti karsztos formakincseknek: a víznyelőknek, töbröknek (dolináknak), barlangoknak, zsombolyoknak, forrásoknak, édesvízi mészkő képződményeknek (pl. Melegmányi-vízesés) a megőrzése. Az értékes és egyedülálló mecseki növénytársulások [különösen a mecseki rekettyés-tölgyes (*Genisto pilosae-Quercetum polycarpae*), mecseki szurdokerdő (*Scutellario altissimae-Aceretum*), mecseki sisakvirágos tetőerdő (*Aconito anthorae-Fraxinetum orni*), mecseki karsztbokorerdő (*Inulospiraeifoliae – Quercetum pubescentis*), déli gyöngyvesző cserjés (*Helleboro odori-Spiraeetum mediae*), mészkő sziklagyepek (*Diantho – Seslerietum*) és szilikát sziklagyepek (*Inulo-Festucetum pseudodalmaticae*)] és azok termőhelyeinek megőrzése. A védett és ritka növény- [pl. bíboros sallangvirág (*Himantoglossum caprinum*), havasi tisztesfű (*Stachys alpina*), majomkosbor (*Orchis simia*), méhbangó (*Ophrys apifera*), pécsi zergevirág (*Doronicum sopianae*), szarvasbangó (*Ophrys scolopax*)] és állatfajok [pl. sárgafoltos hegyiszitakötő (*Cordulegaster boltonii*), magyar tarsza (*Isophya costata*), havasi cincér (*Rosalia alpina*), mecseki őszitegzes (*Chaetopteryx schmidi*), darázsölyv (*Pernis apivorus*), haris (*Crex crex*), holló (*Corvus corax*), denevérfajok] életfeltételeinek biztosítása, állományuk és populációjuk életképességének növelése.

A Ny-Mecsekr. 5. számú melléklete 3.1.3. pontjában megállapított, az autóversenyek számát két alkalomban maximalizáló rendelkezés tehát a különböző érdekek figyelembevételével mellett a terület természetvédelmi célkitűzéseit szolgáló jogalkotói mérlegelés eredménye. A rendelkezésünkre álló, a tényállásban ismertett adatok szerint a NyugatMecsekr. 2009. április 25-i hatálybalépését követő években a Felügyelőség 2010-ben, 2011-ben, 2012-ben és 2013-ban *évente összesen négy, vagy öt autós hegyi verseny* megrendezését engedélyezte. Ez ellentétes a NyugatMecsekr. 5. mellékletében foglalt természetvédelmi kezelési tervben megállapított, a megrendezhető autós hegyi versenyek számára vonatkozó feltétellel.

Az előzőek alapján megállapítjuk, hogy a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2013 évben rendezett autóversenyek természetvédelmi engedélyezése során a Felügyelőség figyelmen kívül hagyta a Ny-Mecsekr. 5. mellékletében foglalt, az évente rendezhető autós hegyi versenyek számára megállapított korlátozást. Megállapítjuk továbbá, hogy a jogszabályi korlátozást figyelmen kívül hagyó felügyelőségi gyakorlat a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzésére vonatkozó alkotmányos kötelezettséggel, és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A NATURA Kr. 10. § (1) és (2) bekezdései szerint az „Olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – *vizsgálnia kell* a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott *fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat*”, továbbá „Amennyiben az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, *hatásbecslést* kell végezni.”

A hatásbecslési eljárás részletszabályait a NATURA Kr. 10. § (3)-(5) bekezdései tartalmazzák. Ezek szerint „*A terv kidolgozója, illetve a beruházó a 14. számú mellékletnek megfelelően hatásbecslési dokumentációt készít, amely alapján a hatásbecslést a felügyelőség végzi. A hatásbecslési dokumentációt a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján a természetvédelem szakterület megfelelő részterületén szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő is elkészítheti*”. Míg az (5) bekezdés szerint „*A hatásbecslést – az e §, valamint a 10/A. § rendelkezéseinek figyelembevételével – (...) b) a környezeti hatásvizsgálati, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban kell lefolytatni, ha a beruházás a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló jogszabály hatálya alá tartozik; vagy c) az a)-b) pontok alá nem tartozó esetekben a felügyelőség hatósági, illetve szakhatósági eljárásában kell lefolytatni.*”

A NATURA Kr. 15. számú melléklete szerint a Natura 2000 területet érintő hatások megállapításának szempontjai között az élőhelyek, fajok, illetve területek kedvező természetvédelmi helyzetének elérését vagy fenntartását befolyásoló hatások jelentőségét a terv, illetve a beruházás (tevékenység) megvalósulása előtt fennálló, vagy a potenciálisan elérhető természetvédelmi helyzetre, a terület természetes megújulási képességére figyelemmel kell felmérni.⁶²

⁶² Fel kell becsléni a fajok és élőhelytípusok fennmaradásához szükséges valamennyi tényezőt, ezek között különösen: *a)* a szaporodási helyet, fészkelőhelyet, dűrgőhelyet, pihenőhelyet, táplálkozóhelyet, vonulóhelyet, *b)* az egyedek állományai közötti szabad mozgás meglétét, *c)* az egyedek és élőhelyek fennmaradásához szükséges egyéb környezeti tényezők – különösen a táplálékállatok vagy -növények, talajszerkezet, vízháztartás, mikroklimatikus tényezők fennmaradása – fennállását, *d)* az állománylimitáló tényezők változásait, *e)* az emberi vagy egyéb zavarást, valamint *f)* a ragadozók állományának növekedését.

A Felügyelőségnek – a NATURA Kr. 10. § (1) és (5) bekezdés b) pontjában megállapított hatáskörében – a Natura területeket érintő várható hatások jelentőségének vizsgálatára, megítélésére eljárási és érdemi döntéshozatali kötelezettsége van a Ket. 20. § (1) bekezdése alapján önálló. A Felügyelőség a vizsgálatral érintett autós hegyi verseny tekintetében az 1270-10/2013. számú természetvédelmi engedélyben – a verseny megrendezésének feltételeként – a 4. és 5. pontokban előírta, hogy az orfűi 0123/3, a 096/1-4 és a 0116/1. hrsz-ú területeket a nézők elől elzárt területnek kell kijelölni, az orfűi 0123/3. hrsz-ú területen az időszakos vízállást szaporodási célból felkereső kétéltűek (békák és gőték) útra jutásának megakadályozása céljából terelőháló (vagy egyéb eszköz) felállítását írta elő. Az alapeljárásban belföldi jogsegély alapján megkeresett DDNPI válasza alapján egyértelműen rögzíthető, hogy a verseny Natura 2000 területet, Illír gyertyános-tölgyes élőhelytípust érint. A farkos kétéltűek (szalamandrafélék) között az alpesi tarajosgöte, a közönséges tarajosgöte, a dunai tarajosgöte, a balkáni tarajosgöte, a kárpáti tarajosgöte, pettyes tarajosgöte ampelensis alfaj, a békák között pedig a vöröshasú unka, a sárgahasú unka, a spanyol korongnyelvű béka, a korzikai korongnyelvű béka, a Tirrén tengeri korongnyelvű béka, továbbá az olasz barnabéka a NATURA Kr. 2. számú mellékletében felsorolt, közösségi jelentőségű jelölőfajok, a természetvédelmi engedély rendelkező részének 4. és 5. pontjában említett helyrajzi számú ingatlanok pedig a NATURAr. és a Ny-Mecsekr. szerint egyaránt Natura 2000 területnek minősülnek. Miközben a Felügyelőség a természetvédelmi engedély 4. és 5. pontjában a NATURA 2000 jelölőfajok védelmére irányulóan feltételeket állapított meg, addig a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt várható hatását a természetvédelmi engedélyezési eljárás során nem vizsgálta, illetve a hatások jelentőségének előzetes mérlegelése hiányában nem hozott döntést a hatásbecslési eljárás lefolytatásának szükségességéről, vagyis a NATURA Kr. 10. § (2)-(5) bekezdései szerint a hatásbecslési eljárást nem folytatta le.

Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség eljárása e mulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése állami alkotmányos kötelezettségével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

3.1 A Tvt. határozza meg – többek között – a védetté nyilvánítás szabályait⁶³. Ezek szerint a természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre. A Tvt. erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, amely védett természeti területek országos jelentőségűnek minősülnek. A forrás a felszín alatti víz természetes felszínre bukkanása, ha a vízhozama tartósan meghaladja az 5 liter/percet (akkor is, ha időszakosan elapad) míg a víznyelő az állandó vagy időszakos felszíni vízfolyás karsztba történő elnyelődési helye. A Tvt. 19. § (3) bekezdése szerint a nyílt (fedetlen) karsztos kőzetből álló felszínen tilos a karsztos kőzet, illetve a karsztvíz szennyezése vagy állapotának jogellenes megváltoztatása. A nyílt karszt területek jegyzékét a miniszter e törvény hatálybalépésétől számított 3 éven belül közzéteszi. A fenti jegyzék tájékoztató jellegű, nem jogszabály, célja, hogy a döntések előkészítéséhez megfelelő információt, szakmai tájékoztatást biztosítson. A nyílt karszt területek külterületi jegyzékéről szóló 8002/2005. (MK 138.) KvVM tájékoztató (Továbbiakban: Nyílt karszt jegyzék) melléklete tartalmazza a versennyel érintett területeket: Abaliget és Orfű külterületi ingatlan helyrajzi számait. A KvVM tájékoztató a Jat. 47. §-a alapján 2012. január 1-jétől hatályát veszítette. A Felügyelőség a vizsgálatral érintett raliverseny megrendezéséhez 1270-10/2013. számon megadott természetvédelmi engedély 4. és 5. pontjában – feltételként – azt írta elő, hogy az orfűi 0123/3, 096/1-4 és 0116/1 hrsz-ú területeket a nézők elől elzárt területnek kell kijelölni, illetve az Orfű 0123/3 hrsz-ú területen az időszakos vízállást szaporodási célból felkereső kétéltűek (békák és gőték) útra jutásának megakadályozása céljából terelőháló (vagy

⁶³ Tvt. 23. § (1)-(3) bekezdései.

egyéb eszköz) felállítása szükséges. Az engedély 4. és 5. pontjában meghatározott orfűi 0123/3, 096/1-4 és 0116/1 hrsz-ek szerepelnek a korábbi Nyílt karszt jegyzékben, valamint az Ny-Mecsekr.-ben is.

A Ny-Mecsekr. 5. mellékletében foglalt természetvédelmi célkitűzések között elsőként szerepel – a 3. §-ával összhangban – a Mecsek változatos földtani és felszínalaktani természeti értékeinek (pl. Zsongor-kő, Babás-szerkövek), különösen a felszíni és felszín alatti karsztos formakincseknek: a víznyelőknek, töbröknek (dolináknak), barlangoknak, zsombolyoknak, forrásoknak, édesvízi mészkő képződményeknek (pl. Melegmányi-vízesés) a megőrzése.

A Ny-Mecsekr. 1. és 2. mellékletében foglalt helyrajzi számok alapján azonban nem állapítható meg, hogy a felszíni és felszín alatti karsztos formakincsek mely ingatlanokon helyezkednek el, a nyílt karsztterületeken belül melyek a Tvt. előírásai⁶⁴ alapján ex lege védett víznyelők területéül szolgáló ingatlanok, és melyek e természeti értékek védőövezetéül kijelölt ingatlanok. A KTMr. 2-4. §-ának sem a „Területek Törzskönyve”, sem az „Értékek Törzskönyve” vonatkozásában nem tartalmazzák a Tvt. 23. § (2) bekezdése szerint ex lege védett természeti értékek, valamint ezek védőterülete nyilvántartására vonatkozó rendelkezéseket.

Az Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén az ex lege védett természeti értékek (források, barlangok, víznyelők) és ezek védőövezete nem állapító meg a jogi szabályozás hiányossága miatt, ezért a vizsgálattal érintett autóverseny természetvédelmi engedélyezése kapcsán kérdéses a Ny-Mecsekr. 3. §-a szerinti védetté nyilvánítási cél és az 5. számú mellékletben foglalt természetvédelmi célkitűzés érvényesülése.

3.2. A Kvt. 101. § (5) bekezdése szerint környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire. E § (6) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. A Kvt. hatályba lépése, 1995. december 19. napja óta a jogalkotó elmulasztotta a környezetvédelmi biztosítékre vonatkozó szabályok megalkotását, a környezetre veszélyes tevékenységek kapcsán a megfelelő garanciarendszer kialakítását. A környezetre veszélyes tevékenységek vonatkozásában kiemelkedően fontos, hogy már a tevékenység megkezdését megelőzően rendelkezésre álljon az esetleges környezeti kár kompenzációját biztosító összeg⁶⁵.

A Tvt. 2005. december 30. napjától hatályos 73. § (1) bekezdése a Kvt.-hez hasonlóan úgy rendelkezik, hogy aki a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytat, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használ, külön kormányrendeletben meghatározott biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható természeti károk felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. (2) Az (1) bekezdésben foglalt veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és

⁶⁴ Tvt. 23. § (2) bekezdése és (3) bekezdés c) pontja

⁶⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa közigazgatási anyagi jogi hátterét vizsgáló JNO-425/2011. számú állásfoglalásában már rámutatott a környezetvédelmi biztosítékre vonatkozó jogszabályi hiányosságokra.

mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait a Kormány állapítja meg.

A Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait.

A vizsgált rali autóverseny természetvédelmi engedélyezésével összefüggően a vizsgálatunk rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a raliversenyen haváriás (baleseti) helyzet kockázata nem tekinthető elenyészőnek, amelyek során előfordulhat például üzemanyag, illetve olajfolyás, tűz, illetve ezekkel összefüggésben a környezeti elemek (elsősorban a talaj és a víz), valamint természeti értékek szennyeződése, pusztulása⁶⁶. 2011. január 1-jétől lépett hatályba az új Jat., amelynek 5. § (4) bekezdése előírja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A Kormány a Kvt. 101. § (5) bekezdése, valamint a Tvt. 73. § (2) bekezdése, és a 85. § (1) bekezdés 9. pontja⁶⁷ szerint fennálló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget.

Megállapítottuk, hogy a jogalkotó elmulasztotta a környezetvédelmi biztosítékra, valamint a természetvédelmi biztosítékra és biztosításra vonatkozó szabályok megalkotását. A jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzésére vonatkozó állami kötelezettséggel, és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Önmagában az, hogy egy autóverseny megrendezésére közúton kerül sor, nem jelenti azt, hogy az avval járó környezeti hatások a szokásos közúti közlekedésével azonosak, vagy azonosíthatóak lennének.

Ahogy a fentiekben is már rámutattunk, a természetvédelmi területen a szokásostól eltérő, sajátos környezethasználattal járó, nem a terület természetvédelmi céljait szolgáló tevékenységek megkezdésével, illetve folytatásával összefüggésben kiemelt jelentősége van az egészséges környezethez való jog, illetve a nemzet közös örökség védelmével, fenntartásával és megőrzésével összefüggő alkotmányos kötelezettség megvalósulását elősegítő intézményvédelmi garanciák rendszerének.

4. A Felügyelőség a panasszal elsődlegesen érintett A123 Grepton Kupa 2013. március 10-i autóverseny vonatkozásában a természetvédelmi engedélyezési eljárást a rendező cég kérelmére – a korábbi évekhez hasonlóan – a Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja alapján⁶⁸, valamint a KTVigKr. 38. § (4) bekezdése szerinti hatáskörében folytatta le 1270/2013 ügyszámon.⁶⁹

A tényállásban leírtak szerint a Felügyelőség 1270-8/2013. számú – 2013. február 14-én kelt – határozatában elutasította a vizsgált autóverseny rendezésére irányuló kérelmet, majd ezt a döntését a versenyszervező fellebbezését követő napon – 2013. március 7-én – a 1270-10/2013. számú határozatával saját hatáskörben visszavonta, egyidejűleg engedélyezte a verseny megrendezését. A Felügyelőség az eredeti, kérelmet elutasító határozatának saját hatáskörben való visszavonását – a fellebbezés alapján – azzal indokolta, hogy az alapeljárásban nem tisztázta kellően a tényállást, így a kiadott határozat jogsértő volt.

⁶⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már JNO-544/2010. számú állásfoglalásában is megállapította, hogy a Tvt. 73. §-a tekintetében a 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazása alapján a Kormány a végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

⁶⁷ Hatályos: 2008. december 28. napjától

⁶⁸ A Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja szerint védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges a közösségi és tömegsportesemények rendezéséhez, sportversenyhez, technikai jellegű sporttevékenység folytatásához.

⁶⁹ A KTVigKr. 38. § (4) bekezdése a verseny idején hatályosan úgy rendelkezett, hogy (4) Természetvédelmi hatósági ügyekben első fokon – az (5)-(6) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség, másodfokon az OKTVF jár el.

A határozat indokolása szerint a Felügyelőség a fellebbezés áttanulmányozása során azt állapította meg, hogy az engedély rendelkező részében tett előírások betartása mellett a rendezvény a terület alapvető funkcióit nem zavarja, a kérelmező fellebbezése szerint a verseny csak aszfaltozott útfelületet érint, így a rendezvény a természetet nem károsítja.

A Ket. 103. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint a hatóságok kötelesek a törvényben meghatározottak szerint döntéseiket indokolni.

A Ket. 72. § (1) bekezdésének e) pontja szerint a határozatnak tartalmaznia kell – egyebek mellett – a határozat indokolásában a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Az eredeti 1270-8/2013. számú alaphatározat indokolásában a Felügyelőség azt rögzítette, hogy a kérelem „a Mecsek-hegység területén az Orfű és Abaliget térségében lévő közutakon 2013. március 10-én” autóverseny megrendezésének engedélyezésére irányult.

A fellebbezésben ezért a kérelmező arra való hivatkozása, hogy a verseny útvonala kizárólag aszfaltozott (...) közúti útszakaszt érint, *nem minősíthető olyan új tényállási elemként*, amely a Felügyelőség számára csak a 1270-8/2013. számú határozat meghozatalát követően vált volna világgossá.

A tényállástisztázási kötelezettsége körében a Felügyelőség a Ket. 26. § (1) bekezdés c) pontja és a KTVFKr. 40. § (1)-(2) bekezdése alapján a korábbi, visszavont határozata meghozatala *előtt*, az alapeljárásban belföldi jogsegélyt kért DDNPI-től, amely közölte, hogy a verseny Natura 2000 területet érint, azonban – az előző pontban leírtak alapján – azokra vonatkozóan hatásbecslési eljárás lefolytatására nem került sor a versenyszervező cég fellebbezését követő eljárásában.

A Felügyelőség a rendező cég fellebbezését követően, az új eljárásában a tényállás tisztázására további bizonyítási eljárást nem folytatott le.

A válaszok, a rendelkezésre álló iratok alapján nem megállapítható, hogy a korábbi eljáráshoz képest a fellebbezés alapján a Felügyelőség milyen új tényálláselem alapján, illetve a korábbival azonos tényállás mellett mely újabb bizonyítéokra tekintettel, milyen szempontok és tények alapján hozott a korábbi határozatával ellenkező tartalmú döntést.

Nem állapítható meg az sem, hogy a Felügyelőség a Ket. 103. § (1) bekezdése alapján a – Ket. 50. § (1) bekezdésben foglalt tényállástisztázási kötelezettsége szempontjából – korábbi határozatát milyen indokok alapján minősítette jogsértőnek.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a Felügyelőség eljárása a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. A Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja szerint a környezethasználat (..) az *a)-d)* pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott *határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.*

A Felügyelőség Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja szerinti természetvédelmi engedélye – a Tvt. 3. § (2) bekezdése alapján – a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja hatálya alá tartozik, vagyis a környezethasználat csak jogerős természetvédelmi engedély alapján kezdhető meg, illetve folytatható.

A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint a fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. (2) A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról szóban vagy írásban lemondhat, a szóban történő lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza. A Ket. 73/A. § (1) a hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha *a)* ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, *b)* a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták.

A vizsgált természetvédelmi engedélyezési eljárásban a panaszos ügyfél mellett, a Kvt. 98. § (1) bekezdése⁷⁰ alapján ügyféli jogállással rendelkeznek a környezetvédelmi egyesületek is. A Felügyelőség az 1270-10/2013. számú határozatát nem nyilvánította azonnal végrehajthatóvá, ezért a döntés jogereje és végrehathatósága kapcsán figyelemmel kell lenni – a Ket. 73/A. § (1) és 126. § (1) bekezdései alapján – a Ket. 99. § (1) bekezdésében foglalt jogorvoslati határidőre. Vagyis a hatóság döntése – a Ket. 73/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint a fellebbezési határidő elteltének, valamint az eljárásba bejelentkezett ügyfélnek, a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján ügyféli jogállással rendelkező környezetvédelmi egyesületeknek a fellebbezési jogáról való lemondásának hiányában – a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja, a Ket. 73/A. § (1) bekezdés b) pontja és 99. § (2) bekezdése alapján – nem válhatott jogerőssé a versenyt megelőzően. A Felügyelőség döntése így nem volt alkalmas a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltak érvényesítéséhez.

A Felügyelőség azzal, hogy a döntést – a tényállásban foglaltak szerint – a verseny megrendezését követően, utólagosan kézbesítette, a panaszosnak a Ket. 99. § (1) bekezdésén alapuló jogorvoslati jogát *kiüresítette*, mert – noha a fellebbezési jogát a Ket. alapján panaszos a közléstől számított tizenöt napon belül gyakorolhatta volna –, a döntés tartalmát az eseményt követően – utólagosan – érdemben már nem lehetett befolyásolni.

A panaszosnak az OKTVF részére közvetlenül a versenyt követő napon, március 11-én e-mailben megküldött beadványát is a panaszos ügyféli jogállására tekintettel és a – Ket. 37. § (1) és 98. § (1) bekezdései szerinti – jogorvoslati kérelemként kellett volna kezelnie a másodfokú hatóságnak és a Ket. 102. § (1) bekezdése szerint megküldenie a Felügyelőség részére. Tartalmi szempontból azonban ez sem jelentette volna már a jogorvoslati jog érvényesülését, mert a tartalmi jogorvoslati lehetőség ekkor már eleve kizárt volt.

Megjegyezzük, az, hogy az OKTVF panaszos ügyfél kérelmét a Ket. helyett a Panasztv. 141. §-a alapján⁷¹ közérdekű bejelentésként intézte, és kötelezettségeinek még ezen törvény előírásai szerint sem tett megfelelően eleget, súlyosan sértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet, hogy a Panasztv. hatálya csak kiegészítő jellegű: kizárólag azok a kérelmek értékelhetőek panaszként, vagy közérdekű bejelentésként, amelyek elintézése más eljárás keretében nem lehetséges. Amennyiben egy kérelem elintézése – mint jelen esetben is – közigazgatási eljárás hatálya alá tartozik, akkor annak intézésére a Ket., s nem pedig a Panasztv. előírásai vonatkoznak.

Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség és az OKTVF eljárása a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslati jog tekintetében visszásságot okozott.

6.1. A vizsgálatl érintett autóverseny, valamint a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2009-2013 között évente megrendezett többi autóverseny természetvédelmi

⁷⁰ A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártoknak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

⁷¹ A Panasztv. 141. § (2) és (3) bekezdései szerint „*A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá.*”, míg „*A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.*”.

engedélyezése során a felügyelőség azok természetvédelmi engedélyezhetőségéről *közvetlenül a verseny megrendezését megelőző napokban hozott határozatot.*⁷²

A Kvt. – korábban már hivatkozott – 66. § (1) bekezdés e) pontja szerint a környezethasználat a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével kiadott más hatósági határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A Tvt. 76. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az eljárási határidő a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban 90 nap.

A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint a fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Továbbá a közigazgatási hatóság döntése a Ket. 73/A. § (1) és 126. § (1) bekezdései szerinti esetekben jogerős és hajtható végre.

A jelentésben korábban kifejtettek szerint a Ket. és Kvt. előírások⁷³ alapján a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott, ekként nyilvántartott egyesületeket a céljuk szerinti működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Az ügyféli jogok gyakorlását sem a Kvt., sem a Tvt. nem köti egyéb feltételhez⁷⁴, emiatt a környezetvédelmi egyesületek az ügyféli jogokat – és közöttük a Ket. 98. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot – közvetlenül gyakorolhatják, ami egyben azt is jelenti, kizárható, hogy valamennyi ügyfél – a Ket. 99. § (2) bekezdés szerinti módon – a fellebbezési jogáról lemondjon.

Ebből eredően a környezetvédelmi döntések – így a Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja alapján meghozott határozatok – esetén a gyakorlatban általában nem biztosítható, hogy azok a fellebbezésre nyitva álló határidőt megelőzően – a Ket. 73/A. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján – jogerőre emelkedhessenek.

6.2. A Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja a környezetvédelmi – és a természetvédelmi – engedélyek esetében a környezethasználatért írja elő a határozat jogerőre emelkedésének előzetes követelményét, mert ezzel lehet érvényt szerezni a Kvt. 6. §-ában rögzített elővigyázatosság és megelőzés elvének.

Nem fogadható el az a felügyelőségi gyakorlat, amely szerint az első fokú környezet- és természetvédelmi döntéseket közvetlenül az adott tevékenység megkezdését megelőzően hozzák meg, illetve kézbesítik, így nem áll rendelkezésre megfelelő idő a döntés jogerőre emelkedéséhez, s ebből eredően a környezethasználatot jogerős engedély hiányában kezdik meg. Megállapítottuk, hogy a jogerős természetvédelmi engedély hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy a fenti felügyelőségi gyakorlat nem kizárólagosan a hatósági hozzáállására vezethető vissza, mert az sok esetben a késlekedő ügyféli kérelmek miatt, illetve a hiányos jogi szabályozásból keletkezik.

⁷² A Felügyelőség a 2009. június 14-én és június 19-én rendezett autóversenyek természetvédelmi engedélyéről szóló 6496-4/2009. számú határozatát 2009. június 10-én hozta meg; a 2009. október 11-én megrendezett Komló Rally verseny természetvédelmi engedélyéről szóló 6496-11/2009. számú határozatát 2009. október 6-án hozta meg;

A 2011. március 19-én rendezett ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló 2712-8/2011. számú határozatát 2011. március 17-én hozta meg; a 2011. július 14-16-án rendezett 44. Mecsek Rally természetvédelmi engedélyéről szóló 6021-8/2011. számú határozatát 2011. július 12-én hozta meg; a 2011. szeptember 9-11-én megrendezett 45. Mecsek Rally 6855-7/2011. számú természetvédelmi engedélyéről szóló határozatát 2011. augusztus 30-án hozta meg

A 2012. március 11-i ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló határozatát 2685-5/2012. számon 2012. március 7-én hozta meg; a 2012. június 1-2-én megrendezett 46. Mecsek Rally természetvédelmi engedélyéről szóló 5325-10/2012. számú határozatát 2012. május 31-én hozta meg.

A 2013. március 10-én megrendezett ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló 1270-10/2013. számú határozatát 2013. március 7-én hozta meg; a november 8-9. között megrendezett 47. Mecsek Rally verseny természetvédelmi engedélyéről szóló 16547-9/2013. számú határozatát 2013. november 5-én hozta meg.

⁷³ Ket. 15. § (1), (3) és (5) bekezdése és a Kvt. 98. § (1) bekezdése.

⁷⁴ Lásd Ket. 15. § (6) bekezdését

A jelen jelentésben vizsgált eljárások mellett az alapvető jogok biztosa korábbi, AJB-5240/2012. számú jelentésében is megállapította, hogy az természetvédelmi engedély iránti kérelmet a kérelmező az előírt három hónapos eljárási határidő ellenére a rendezvényt megelőzően mindössze 27 nappal korábban nyújtotta be. A vizsgált eljárással kapcsolatosan a jelentésben a biztos azt is megállapította, hogy „az engedély iránti kérelem elutasítása, majd az elutasító határozat egy nappal későbbi visszavonása és a fesztivál újbóli engedélyezése a jogbiztonság tekintetében idéz elő visszásságot, mert a felügyelőség nem megismerhető és kiszámítható módon folytatta le az engedélyezési eljárást.”

Álláspontunk szerint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azokban az esetekben, amikor jogszabály a környezethasználat megkezdéséhez, vagy folytatásához a szükséges engedély jogerőre emelkedését előírja, a jogalkotónak szabályoznia kell az ezt biztosító, elősegítő feltételeket is. Ezekben az esetekben indokolt annak előírása, hogy a kérelmeket a hatósághoz az ügyfajta irányadó megállapított eljárási határidőre és a fellebbezési időre tekintettel kelljen a kérelmezőknek benyújtaniuk.

A Kvt. hatálya alá tartozó, engedélyhez kötött tevékenységek esetében különös jelentősége van az eljárás időszerűségének. Ez biztosítja, hogy a hatóság az eljárása során olyan döntést tudjon hozni, amely tekintettel van mind az érintett felek érdekeire, mind a környezet fenntartható használatára. Nem felel meg az Alaptörvény B) cikkéből levezethető követelményeknek, ha akár a túl rövid, akár a túl hosszú eljárási határidő miatt ezek a szempontok nem érvényesülhetnek a hatósági eljárásban. A Kvt. 66. § (1) bekezdésében előírt jogszabályi követelmény csak akkor érvényesülhet megfelelőképpen, ha kifejezetten ezekre az eljárásokra vonatkozólag a törvény *megelőző feltételt* állapít meg, amely előírja, hogy a kérelmet az ügyfajta irányadó határidőkre és az első fokú határozattal szembeni jogorvoslatra jogszabályban előírt határidőre tekintettel kell benyújtaniuk a kérelmezőknek abban az esetben, ha a törvény a határozat jogerőre emelkedését a tevékenység megkezdéséhez kötelezően előírja. Egy ilyen tartalmú, közvetlen jogkövetkezményeket nem tartalmazó, diszpozitív jogszabályi előírás az ügyféli kötelezettségek körében álláspontunk szerint lehetővé tenné azt, hogy a Kvt. 66. § (1) bekezdésében foglalt kogens előírás az alapvető jogok biztosa vizsgálataiban megjelenő esetekhez képest hatékonyabban érvényesüljön.

Amennyiben jogszabály nem rögzíti az engedélyköteles tevékenység végzésére irányuló kérelem benyújtásának legkésőbbi idejét, akkor nincs garancia sem a környezeti szempontok teljeskörű figyelembevételére, sem az ellenérdekű felek jogainak érvényesítésére. Az ombudsmani gyakorlatban megjelenő, hivatkozott esetek példája is azt mutatja, hogy a kérelem kései benyújtása az intézményi garanciák szintjének csökkenését, deficitjét eredményezheti.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a Kvt. hatálya szerint azon esetekben, amikor törvény a környezethasználat megkezdését, vagy folytatását kifejezetten jogerős hatósági engedélyhez köti, de a kérelem benyújtására vonatkozó feltételek között nincsen meghatározva, úgy a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való joggal, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozhat.

7. Az OKTVF Főigazgatója a panaszos beadványának zajvédelmi vonatkozásai tekintetében azt az álláspontját fejtette ki, hogy az autóverseny sport, szabadidős, szórakoztató tevékenységnek minősül, ezért a ZajKr. 4. § (1) bekezdés a) pontja és 1. számú melléklete alapján a lakossági panaszbejelentések tekintetében a zaj- vagy rezgésvédelemi hatáskört nem a Felügyelőség, hanem a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja.

A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör

és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

Panaszos zajvédelmi eljárással összefüggő kérelmét az OKTVF a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján nem tette át a kérelem megérkezésétől számított nyolc napon belül a tájékoztatásban foglalt álláspontja szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező települési önkormányzat jegyzőjéhez, valamint arról az ügyfelet egyidejűleg elmulasztotta tájékoztatni.

Megállapítottuk, hogy az OKTVF eljárása a tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

8. Az OKTVF Főigazgatójának, a Felügyelőség Igazgatójának és Orfű község önkormányzata jegyzőjének vizsgálatomhoz megküldött tájékoztatásaiban kifejtett elvi álláspontja az autóversennyel kapcsolatos zajvédelmi hatáskör tekintetében ellentétes egymással. Az OKTVF és a Felügyelőség álláspontja szerint az autóverseny sport, szórakoztató és szabadidős tevékenységként a ZajKr. 4. § (1) bekezdés b) pontja és 1. számú melléklete szerint első fokon a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik. A területileg illetékes orfűi jegyző álláspontja szerint nem áll fenn az autóversennyel kapcsolatos zajvédelmi ügyekben hatásköre, mert a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a rendelet hatálya a *közterületi rendezvényre* nem terjed ki.⁷⁵

8.1. Több korábbi ombudsmani jelentés⁷⁶ is mélyrehatóan foglalkozott a közterületi kulturális, szórakoztató rendezvényekkel kapcsolatos zaj problematikájával.

Az AJB-6758/2012. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy „A Kormányhivatalok tájékoztatása alapján, a megkérdezett megyékben illetve a fővárosi önkormányzatok vonatkozásában a jelentés mellékletében szereplő diagramok mutatják be a zajvédelmi önkormányzati szabályozás jelenlegi mutatóit. A diagramok elemzését követően jól látható, hogy a fővárosi kerületek és Veszprém megye kivételével minden megkeresett megyében elérte vagy meghaladta a rendeletet *nem* alkotó önkormányzatok aránya a 80%-ot és többször a 90%-ot is.”

Ugyanebben a jelentésben a biztos megállapította azt is, hogy a *közterület* fogalmára vonatkozóan az Étv.-ben, a Kftv.-ben és a Szabstv.-ben szereplő, egymástól eltérő definíciók mellett nem szerepel a „*közterületi rendezvény*” fogalma sem, amelynek hiánya a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága szempontjából nem teszi meghatározhatóvá azt, hogy pontosan mire *nem* terjed ki a ZajKr. hatálya. Szorgalmaztam az ebből fakadó jogbizonytalanság feloldását megfelelő jogalkotási javaslat tételével. E korábbi ombudsmani jelentések alapján megállapítható az is, hogy a különböző törvényekben a „*közterület*” fogalmának eltérései, valamint a „*közterületi rendezvény*” fogalmának hiánya a Kvt.-ben, illetve a ZajKr.-ben bizonytalanságot okoznak abban a tekintetben is, hogy a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja a zajvédelmi szabályozás hatályát miként érinti, illetve korlátozza.

Ebből adódik további vizsgálandó kérdésként, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testületeire a helyi zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatosan milyen jogszabályi keretek között és milyen jogalkotási feladatok hárulnak. 2012. január 1-jétől hatályosan az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Ugyane cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (3) az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

⁷⁵A Ket. 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését. Ugyane szakasz (3) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nem vezetett eredményre, hatásköri összeütközés esetén az eljáró hatóságot a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jelöli ki. Annak következtében, hogy a panasszal érintett ügyben eljáró hatóságok elmulasztották a zaj- és rezgésvédelmi hatáskörük hivatalbóli vizsgálatát, nem állapították meg ezzel kapcsolatos hatáskörük hiányát sem, így a vizsgálatunk által feltárt negatív hatásköri összeütközés Ket. szerinti rendezésére sem kerülhetett sor.

⁷⁶AJB-6758/2012. számú jelentés, JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás

A Hatáskörítv. 85. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselőtestületének feladat- és hatáskörébe tartozik: *c)* területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása; *d)* csendes övezet kialakításának elrendelése a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül; *e)* helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.

A Kvt. 46.§ (1) bekezdés c) pontja szerint a környezetvédelmi feladatok megoldására az önkormányzat rendeletet alkot. Az önkormányzati feladatok körét a helyi zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatban a települési környezetvédelmi program határozza meg a Kvt. 48/E. § (1) b) pontja alapján.⁷⁷ A települési környezetvédelmi program jelenti így tartalmi szempontból – egyebek mellett – a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályozás alapját is.⁷⁸

A zajvédelmi kibocsátási határértékek megállapítására ugyanakkor a települési önkormányzatok képviselő testülete részére a Kvt. 46. § (1) bekezdés c) pontja, illetve a Hatáskörítv. 85. § (1) bekezdés e) pontjában megállapított, rendeletalkotásra szóló feladatkörhöz rendelt, *közvetlen törvényi felhatalmazást* a Kvt., a HatásköriTv., az Ötv., illetve a Möt. záró rendelkezései sem tartalmazzák. Így – törvényi felhatalmazás hiányában – a települési önkormányzat képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva, közfeladataihoz igazodóan, a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére ún. eredeti jogalkotói hatáskörében állapíthatja meg a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályait.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a környezeti zajjal összefüggő szabályozás tekintetében a kerületi önkormányzat képviselő testülete, egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – *törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben* – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

A Kvt. 110. § (15) bekezdésével felhatalmazást kap a miniszter, hogy az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott rendeletben határozza meg az igénybevételi, kibocsátási és szennyezettségi határértékeket, a vizekre vonatkozó határértékek kivételével.

A zaj- és rezgésvédelem tekintetében a Kvt. 110. § (15) bekezdésében foglalt felhatalmazásának a miniszter a ZajHértékr. megalkotásával tett eleget, a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján így a települési önkormányzatok zajvédelmi rendeletalkotása szempontjából a Kvt., a ZajKr. és a miniszter által a ZajHértékr.-ben határértékek irányadóak azzal, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testülete ZajHértékr.-ben megállapított határértékeknél a Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint kizárólag *szigorúbbakat* állapíthat meg, vagyis az helyi zaj- és rezgésvédelmi rendeletekben szabályozott határértékek számértékei a ZajHértékr.-ben megállapítottaknál kizárólag alacsonyabbak lehet.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a Kvt. és a ZajKr. által megállapított keretek között, a miniszter által a ZajHértékr.-ben meghatározott határértékekre tekintettel állapíthatja meg a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályait. Amennyiben a „közterület” és a „közterületi rendezvény” fogalmak hiányosságából adódó fentebbi kérdés alapján a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést a ZajKr. területi hatályát érintő, korlátozó rendelkezésként értelmezzük⁷⁹, ebben

⁷⁷ A Kvt. 48/E. § (1) bekezdés b) pontja szerint „A települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban - a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl - tartalmaznia kell b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel kapcsolatos feladatokat és előírásokat.”

⁷⁸ vö. Kvt. 48/B. § (3) bekezdés

⁷⁹ Az orfíi jegyző elvi álláspontjának megfelelően, amely szerint a zajvédelmi szabályozás nem vonatkozik a KajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja miatt azon rendezvényekre és tevékenységekre, amelyeket közterületen tartanak, illetve végeznek,

az esetben a települési önkormányzatok képviselő-testületei által a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján alkotott helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok *sem* tartalmazhatnának a *közterületi rendezvényekre* vonatkozó rendelkezéseket, és nem állapíthatnának meg a közterületi rendezvények tekintetében kibocsátási határértékeket sem. Az önkormányzati rendeletekben a közterületi rendezvényekre vonatkozó, helyi rendelkezések a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján ugyanis közvetlenül a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjába ütköznének ezen értelmezés szerint. A ZajKr. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A ZajKr. hatályára vonatkozó, általános alaprendelkezés tárgyi megközelítésű: zajt, vagy rezgést okozó *tevékenységekre*, vagy *létesítményekre* terjed ki.

Ha a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést a ZajKr. 1. § (1) bekezdése tekintetében kivételt megállapító, a ZajKr. *tárgyi hatályát* korlátozó rendelkezésként értelmezzük, a fogalmi hiányosságokkal kapcsolatos korábbiakra megállapításokra is tekintettel ez esetben bizonytalan, hogy tárgyilag mely rendezvények és milyen kritériumok alapján minősülnek közterületi rendezvénynek, és melyek nem.

A fogalmak meghatározásának hiányosságából adódó ezen bizonytalanságot még tovább „fokozza” az, hogy a ZajHértékr. 2. § (4) bekezdésében az egybefüggően több, legfeljebb nyolc napos, nyári kulturális fesztiválokra az általánosnál megengedőbb mértékű határértékeket megállapító rendelkezések olyan rendezvényekre vonatkoznak, amelyeket jellemzően közterületeken rendeznek meg. Amennyiben tehát a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontját a terület jellege alapján, a ZajKr. területi hatályát érintő és korlátozó rendelkezésként értelmezzük, alappal tehető fel a kérdés, hogy a ZajHértékR. a közterületi rendezvények köréből milyen szempontok szerint emelhet ki egyes rendezvényeket és állapíthat meg ezek tekintetében sajátos zajkibocsátási határértékeket.

A korábbi ombudsmani jelentések is megállapították, hogy a *közterület* fogalmát több törvény is tartalmazza: az Étv. 2. § 13. pontjának meghatározása szerint *közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A Kftv. 27. § a) pontja szerint *közterület*: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A Szabstv. 29. § (2) bekezdés a) pontjában szereplő meghatározás szerint pedig *közterület* a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is.

8.2. A jegyzőre vonatkozó hatásköri szabályok tartalmának elemzése kapcsán ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a „közterületi rendezvény” a Gytv. alapján a gyülekezési joghoz kapcsolódó terminus technikus, amely jellemzően a politikai, közéleti rendezvények (tüntetések, demonstrációk) megtartására utal.

A „közterületi rendezvény” Gytv. szabályozása szerinti ezen fogalma az ún. kommunikációs alapjogokkal: a békés gyülekezés jogával, a gondolat, lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságával áll közvetlen összefüggésben. Az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatában megállapította, hogy „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. (...)

A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményyt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. Ehhez nélkülözhetetlenek az Ör. vizsgált rendelkezése szerint csak a közterület tulajdonosának hozzájárulásával alkalmazható eszközök, azaz *a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül.* Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.”

A ZajKr. értelmezése során azt kell figyelembe venni, hogy éppen az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatát követően, 2007. október 29-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, így a jogalkotó figyelemmel volt az említett AB határozatban foglaltakra, különösen a zajvédelem szempontjából azon megállapításra, hogy *„a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül.* Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.” Az Alaptörvény 28. cikkének értelmében a jogszabályokat elsődlegesen azok céljával összefüggésben kell értelmezni. A ZajKr. hatáskört megállapító szabálya tehát – az objektív teleologikus értelmezés szerint – azt hivatott kizárni, hogy a jegyző a gyülekezési jog hatálya alá tartozó (közterületi) rendezvényeket korlátozzon, rendeleti felhatalmazás alapján. Ez ugyanis formai szempontból eleve ellentétes lenne az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel.

A ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja ezért azt célozza, hogy a Gyültv. 6. §-a szerint tartott közterületi rendezvények ne essenek zaj- és rezgésvédelmi szempontú korlátozás alá, és így az egyik legalapvetőbb polgári és politikai szabadságjogot: a békés gyülekezéshez való jogot, illetve ehhez kapcsolódóan a gondolat és véleménynyilvánítás szabadságát a zajvédelmi szabályozás semmilyen módon ne korlátozhassa.⁸⁰

Mindebből azonban az is következik, hogy a jegyző, illetve általában a zaj- és rezgésvédelmi hatóság jogosult és főszabály szerint köteles is érvényesíteni a ZajKr. rendelkezéseit a gyülekezési jog körébe nem vonható szabadidős és sportrendezvények esetében, akkor is, ha azokra közterületen kerül sor.

8.3. Fentiekre tekintettel a vizsgálattal érintett autóversennyel kapcsolatos zaj- és rezgésvédelmi hatásköri rendelkezések tekintetében vizsgálatunk következtetései a következők.

A ZajKr. 2. §-a szerint *f) közlekedési zaj- vagy rezgésforrás:* közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; *h) szabadidős zaj- vagy rezgésforrás:* környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép; *n) közlekedési vonalas létesítmény:* közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya.

A ZajKr. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört – a (3)-(4) bekezdésben foglalt kivételekkel – az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek, közöttük a sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységek tekintetében a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja.

A ZajKr. 4. § (3) bekezdése a) pontja szerint: a felügyelőség gyakorolja az első fokú hatósági jogkört az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó minden egyéb létesítmény, berendezés és tevékenység, továbbá az 1. számú mellékletben felsorolt és az egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése esetén.

⁸⁰ Ehhez hasonló alkotmányos indokok alapján zárja ki például a ZajKr. 1. § (2) bekezdés e) és f) pontja a zajvédelmi szabályozás hatályát az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint a vallási tevékenység végzésére.

A Kkt. 36. §-a szerint (1) A közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő. A vizsgált raliversenyhez adott közútkezelői hozzájárulásában a feltételek között az Igazgatóság megállapította, hogy a hozzájárulás nem mentesít egyéb engedélyek beszerzésének kötelezettsége alól.

A vizsgálatlal érintett autóverseny zajvédelmi szempontból megállapítható elsődleges jellege szerint a közlekedési vonalas létesítmény nem közlekedési célú igénybevételével megvalósuló sport- és szórakoztató tevékenységként értelmezhető. Noha a közútkezelő nem írta elő nevesítve azt, hogy a verseny szervezőjének milyen jogerős határozatokkal kell rendelkeznie a verseny megrendezéséhez, általános jelleggel a jogszabályok alapján kötelező, jogerős engedélyek meglétét feltételként határozta meg a tevékenység folytatásához.

A vizsgálatlal érintett autóverseny a tevékenységi jellege szerint a jegyző első fokú zaj- és rezgésvédelmi hatáskörébe tartozik, ugyanakkor létesítményi jellege szerint – arra tekintettel, hogy közlekedési vonalas létesítmény (közút) nem közlekedési célú igénybevételével valósul meg – a felügyelőség az első fokú zaj- és rezgésvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóság. A vizsgált autóverseny vonatkozásában tehát a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben a ZajKr. hatályos rendelkezései szerint a települési önkormányzat jegyzője és a felügyelőség hatásköre egyidejűleg, párhuzamosan fennáll.

A ZajKr. 10. §-a szerint (1) környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. (4) A zajkibocsátási határértékről – a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján – a környezetvédelmi hatóság dönt. A ZajKr. 14. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés-csökkentő intézkedések megtételére.

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a verseny útvonalául kijelölt 6604, 6608, 6609 és 6611. számú közutak tekintetében zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program nem készült, így a ZajKr. 14. § (2) bekezdés a) pontja alapján, amennyiben az ezen üzemelő közlekedési vonalas zajforrásokból származó zaj a ZajHértékR. szerinti határértéket jelentős mértékben meghaladja, a környezetvédelmi hatóság a közút kezelőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi.

A vizsgálatlal érintett autóverseny útvonalának 6609 számú közutat érintő szakasza (Dollár utca) Orfű Község Helyi Építési szabályzatáról szóló 13/2004. (XI. 29.) rendelete (HÉSZ) 1. § (5) bekezdése szerinti 13/2009. számú tervdokumentáció szerint „Üü” jelzésű üdülőházas üdülőterületet, valamint „Z” jelzésű zöldterületet, a 6604. számú közutat érintő szakasza pedig „Kz-rek” jelű, rekreációs célú különleges területet érint. A verseny útvonalaként kijelölt 6604, 6608, 6609 és 6611. számú közutak az országos közúthálózatba tartozó mellékutak.

A ZajHértékR. 3. melléklete szerint az országos közúthálózatba tartozó mellékutakból származó zajra előírt, megengedett legmagasabb határérték (L_{TH}) az $L_{AM'kő}$ megítélési szintre abban az esetben, ha a védendő terület üdülőterület, valamint a különleges területek közül az egészségügyi terület, nappali időszakban 55 dB, ha a védendő területen található területfelhasználási egységek besorolásuk szerint lakóterületek, továbbá zöldterületek 60 dB.

A verseny megrendezése céljára kijelölt közutak által érintett üdülőházas üdülőövezet és zöldövezet területfelhasználási egységeket tartalmazó területen az üzemi vagy szabadidős zajforrásra megállapított zajvédelmi határérték a ZajHértékR. 1. számú melléklete szerint üdülőterületen nappal 45 dB, zöldterületek vonatkozásában pedig 50 dB.

A ZajHértékR. 8. § a) pontja úgy rendelkezik, hogy a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.

A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése kiemeli, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

A Ket. 3. § (1) bekezdés a fentiek mellett azt is rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a *hivatalból való eljárás elve érvényesül*. A 20. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. A 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A Kvt. 37. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását és megtartásuk ellenőrzését az állam és a helyi önkormányzat szervei látják el.

A Ket. 88. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A 88/A. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés hivatalból indul, csak meghatározott esetekben és feltételek mellett indulhat kérelemre.

Ahogy az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében megállapította, a fenti jogszabályi rendelkezések, valamint a következetes alkotmánybírósági gyakorlat alapján amennyiben egy jogszabály hatáskört állapít meg egy hatóság számára és az az intézkedési kötelezettsége ellenére nem jár el, sérti a jogállamiság, a törvényesség, a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása és a hivatalból való eljárás elveit, egyúttal pedig fontos társadalmi célokat és érdekeket is közvetlenül veszélyeztet.

Megállapítottuk, hogy zaj- és rezgésvédelmi hatóságként a jegyző és a felügyelőség azzal, hogy a Ket. 88. §-a alapján a vizsgálattal érintett autóverseny az Orfű település védendő területén lévő közutakat érintő kijelölt szakasza vonatkozásában elmulasztotta a ZajHértékR.-ben foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzését, valamint az ellenőrzés eredményétől függő jogkövetkezmények alkalmazását, illetve a megfelelő intézkedések megtételét, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszászágot okozott.

8.4. A környezetvédelmi jog egyik legfontosabb alapelve az együttműködés elve, amelyet általános jelleggel a Kvt. 10. § (1) bekezdése tartalmaz. E szerint az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.

A környezetvédelmi hatósági együttműködés követelményét a Kvt. 65. § (3) bekezdése külön is kiemeli: a környezetvédelmi igazgatási szerv a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő környezetvédelmi ügyekben együttműködik az illetékességi

területén működő önkormányzati környezetvédelmi hatóságokkal, és segíti őket környezetvédelmi feladataik ellátásában.

A Ket. 20. § (2) bekezdése szerint, ha a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja.

A Ket. 115. § (1) bekezdés a) pontja alapján a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására.

A Ket. 116. §-a szerint felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna, amennyiben törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.

A ZajKr. 4. § (2) bekezdése alapján a jegyző első fokú zajvédelmi hatósági hatásköre tekintetében a Ket. 116. §-ára figyelemmel a felügyeleti szerv a Felügyelőség, a Felügyelőség elsőfokú zajvédelmi hatósági hatásköre tekintetében pedig az OKTVF a felügyeleti szerv.

Megállapítottuk fentiek alapján, hogy a Felügyelőség azzal a mulasztásával, hogy a természetvédelmi engedélyezéssel egyidejűleg a Ket. 22. § (1) bekezdése szerint nem vizsgálta első fokú zaj- és rezgés védelmi hatáskörét és illetékességét, továbbá azzal a mulasztásával, hogy a Kvt. 65. § (3) bekezdése alapján fennálló együttműködési kötelezettsége alapján, a jegyző felügyeleti szervként a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján nem utasította a jegyzőt a zajvédelmi határérték megállapítására irányuló eljárás során kívüli lefolytatására, valamint a Ket. 115. § (1) bekezdés b) pontja alapján nem tette meg a szükséges intézkedést a jegyző jogszabálysértő mulasztásának felszámolására, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk a vizsgálattal érintett eljárás, valamint a tényállásban feltárt joggyakorlat alapján, hogy az OKTVF azzal a mulasztásával, hogy a megrendezett autóversenyekhez kapcsolódóan felügyeleti szervként a Felügyelőség jogszabálysértő mulasztásának felszámolására az autóversenyekkel kapcsolatosan a zajvédelmi eljárás lefolytatásának elmaradása miatt a Ket. 115. § (1) bekezdés b) pontja alapján nem tette meg a szükséges intézkedést, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk ugyanakkor fentiek mellett a ZajKr. 4. §-ában foglalt hatásköri rendelkezések tekintetében, hogy a hatályos zaj- és rezgésvédelmi hatásköri szabályozás sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, mert a vizsgálattal érintett autóverseny tekintetében a hatásköri rendelkezések nem egyértelműek, és az egyértelmű jogi szabályozás hiánya hatásköri összeütközéshez vezethet. A ZajKr. 4. § (3) bekezdésének a) pontjában a „továbbá az 1. számú mellékletben felsorolt és az egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése esetén” szövegrészének módosítása szükséges ezért a visszásság orvoslása, a párhuzamos hatásköri szabályozás kiküszöbölése és a Felügyelőség vizsgált tevékenységgel kapcsolatos zaj- és rezgésvédelmi hatáskörének egyértelmű meghatározhatósága érdekében. Javasoljuk ezért a ZajKr. 4. § (3) bekezdés a) pontja e szövegrészének olyan értelmű módosítását, hogy a Felügyelőség hatásköre a tevékenységek együttes végzése, az ún. kumulált tevékenységek esetén ne csak telephelyi létesítményekhez kötődően, hanem általában, vagy pedig a ZajKr. hatálya alá tartozó valamennyi típusú létesítmény, így például közlekedési vonalas létesítmény esetén is egyértelműen megállapítható legyen.

9. A panasz szerint a versenyek miatti útlezárások következtében Orfű és Pécs között sem személyautóval, sem közösségi közlekedéssel nem lehetett közlekedni, továbbá a

versenyt megelőzően a rendező cég falragaszokon arról tájékoztatta a település lakosságát, hogy amennyiben a verseny miatti útlezárások tartama alatt mentőre lenne szükségük, a versenyhez rendelkezésre álló két rohammentőt bármelyik sportbírótól igényelhetik. Emiatt a panaszos véleménye szerint a hirdetéssel a rendező cég azt a látszatot keltette, mintha a segélykérő központi 112-es számon a verseny ideje alatt nem kérhetek volna mentőt az elzárt településen élők. Panaszos álláspontja szerint ez a szabad mozgáshoz és az egészséghez való alapvető jog szempontjából aggályos.

A szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben az alkotmánybíróági gyakorlat, valamint az alapvető jogok biztosának következetes gyakorlata alapján visszásság gyanúja nem merült fel, mert azt nem érinti az a helyzet, ha időszaki útlezárások miatt csak terelőúton lehetséges közlekedni, illetve, ha a tömegközlekedés meghatározott időre csak korlátozottan hozzáférhető. Ezért a panasz ezen vonatkozásával kapcsolatosan további vizsgálatot nem látunk indokoltnak.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (..) a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.

A közútkezelő a vizsgált autóversenyhez megadott közútkezelői hozzájárulás 2.2.2. pontjában feltételként írta elő, hogy az ideiglenes forgalomkorlátozás, terelés során a *megkülönböztető jelzéseket használó gépjárművek – mentő, tűzoltó, rendőrség – áthaladását biztosítani kell.* Az egyéb feltételek között a 2.3.3. pont alatt a közútkezelő előírta, hogy a rendezvényről a tűzoltókat, a mentőket és a katasztrófavédelmi igazgatóságot értesíteni kell.

Megállapítottuk, hogy a közútkezelői hozzájárulás a jogszabályokkal összhangban állapította meg a közút nem közlekedési célú igénybevételének feltételeit, és ezért a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapvető joggal kapcsolatos visszásság a vizsgált autóversennyel kapcsolatban nem állapítható meg.

Intézkedések

1. A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a) a környezethasználatra irányuló kérelmek benyújtási feltételei között szabályozzák az eljárási és jogorvoslati határidőkre vonatkozó követelményeket, ennek érdekében gondoskodjon a megfelelő törvénymódosítás előkészítéséről és közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztéséről.
- b) gondoskodjon a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységekről, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok köréről, valamint a biztosíték formájáról és mértékéről, felhasználásának feltételeiről, elszámolásának és nyilvántartásának szabályairól, továbbá a biztosítás szabályairól szóló kormányrendelet-tervezet előkészítéséről és megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről.
- c) gondoskodjon a Kvt. 101. § (5) bekezdése alapján a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó kormányrendelet-tervezet előkészítéséről és megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről
- d) a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet módosítását a jelentésben megállapított visszásságok kiküszöbölésére irányulóan készítse elő és gondoskodjon – megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően – a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről.

2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy felügyeleti szervként a jövőben gondoskodjon arról, hogy az autós hegyi versenyeknek a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet

területén, illetve általában a természetvédelmi, illetve NATURA 2000 területen való engedélyezése során a környezetvédelmi hatóságok a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit a jelentésben megállapított visszasságokat megelőzve, hatásköreikben eljárva maradéktalanul érvényesítsék.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját, hogy a jövőben együttműködési kötelezettsége alapján, valamint a jegyző felügyeleti szerveként segítse a jegyzőt környezetvédelmi hatósági hatáskörei megfelelő gyakorlása tekintetében, valamint a jövőben az autós hegyi versenyek engedélyezése során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan érvényesítésével járjon el.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.