

**Az alapvető jogok biztosa és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-1130/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos civil szervezet a Győr, Dunakapu téren létesített háromszintes mélygarázs építésének zajterhelésével kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban kifogásolták a mélygarázs építési munkálatainak idejére a határértékek betartása alól adott felmentést, valamint azt, hogy az ügyben a zajhatósági hatáskört Győr Megyei Jogú Város jegyzője gyakorolta, aki véleményük szerint elfogultság miatt nem járhatott volna el az ügyben. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

### **Vonatkozó jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (H zr.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

### **A megállapított tényállás**

A Győr, Dunakapu tér környezetének felújítása több beruházást foglalt magában, amelynek része volt a Dunakapu téri mélygarázs kialakítása is. A Győr Megyei Jogú Város 71/2012. (III. 30.) Kgy. határozata szerint a beruházó Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal, míg az üzemeltető Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete, valamint a Győr-Szol Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. Erre vonatkozóan a 0318/2012. (III. 30.) Kgy. előterjesztés az alábbiakat tartalmazza: „A Dunakapu tér és környezetének felújításával, mélygarázs létesítésével kapcsolatos beruházási feladatok a későbbi üzemeltetési és felhasználási szempontokat figyelembe véve megosztására kerültek az Önkormányzat és a Győr-Szol Zrt. között. A Győr-Szol Zrt. finanszírozásában kerül kiépítésre a térfelzár alatti egyszintes mélygarázs 230 db parkolóhellyel.” A Győr-Szol Zrt.-t Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata 180/2010. (VI. 24.) Kgy. határozatával alapította. A Közgyűlés fenti határozatával döntött arról, hogy az INSZOL Győri Vagyongazdálkodó és Szolgáltató Zrt., a Győri Kommunális Szolgáltató Kft., a Győri Hőszolgáltató Kft. és a Győri Városfejlesztési Kft., 2010. szeptember 30-i időponttal beolvad a GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.-be. Fentiek szerint tehát a Győr-Szol Zrt. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat tulajdonában álló, és általa alapított gazdasági társaság.

A panasz vizsgálata során megkerestük Győr Megyei Jogú Város jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget<sup>1</sup>, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivaltalt.

---

<sup>1</sup> A Felügyelőség jogutódja időközben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya.

1. A jegyző az engedélyezési eljárás iratainak megküldése mellett arról tájékoztatott,<sup>2</sup> hogy „a Győr, Dunakapu téren megvalósuló háromszintes mélygarázs területe Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonában van. A mélygarázs beruházója a GYŐR-SZOL Zrt., kivitelezője a STRABAG-MML Kft., Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a beruházás engedélyezésében nem vett részt, és a kivitelező Kft.-vel pedig nem áll közvetlen kapcsolatban.”

A tájékoztatáshoz csatolt iratok alapján a Strabag 2013. szeptember 13-án az építési zajhatárértékek időszakos túllépésének engedélyezése iránt kérelemmel fordult a jegyzőhöz. Kérelméhez csatolta az építési munkálatoktól származó várható környezeti zajterhelés vizsgálatról készült Környezeti Zajvédelmi Szakvéleményt.<sup>3</sup> Felmentés iránti kérelméhez csatoltan kérelmezte a túllépés azonnali végrehajthatóságának engedélyezését is. A szakvélemény megállapításai szerint a tevékenység a Hsz.-ben foglaltakhoz képest:

- az első hónapban nappali időszakban 6-9 dB határérték túllépést okoz,
- az első hónapban éjszakai időszakban 16-18 dB határérték túllépést okoz,
- a második hónaptól, 2013. 10. 30-tól 2014. 07. 24-ig terjedő időben földmunka esetében a nappali időszakban 3-7 dB határérték túllépést okoz, míg éjszaka nincs munkavégzés,
- a második hónaptól, 2013. 10. 30-tól 2014. 07.24-ig terjedő időben betonozási munka esetében a nappali időszakban 6-9 dB, míg éjszakai időszakban 19-21 dB határérték túllépést okoz.

A szakvélemény összefoglalása szerint „a részfel építési munka időszerűségletét és technológiai lebonyolítását az alábbiak befolyásolják: építésbiztonsági előírás a nyitott résgödör omlásveszélyes, amelyet a közeli Duna változó vízszintje a talajvizet is befolyásolja, így a résgödör azonnali feltöltését el kell végezni. (sic!) Az alaplemez és tartószerkezeti betonozást a Duna közelsége miatti talajvíznyomás miatt rendkívüli sürgősséggel kell kivitelezni.”

A jegyző 2013. szeptember 24-én a Kormányhivatalnak írt levelében<sup>4</sup> a Ket. kizárásra vonatkozó szabályaira tekintettel ügyintéző kijelölését kérte. Levelét azzal indokolta, hogy „a beruházással érintett közterület tulajdonosa Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, a beruházást Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Településfejlesztési Főosztálya koordinálja.”

A jegyző 2013. szeptember 26-án ügyintéző kijelölési kérelmét visszavonta,<sup>5</sup> majd 2013. szeptember 27-én kiadott határozatában<sup>6</sup> a zajterhelési határértékek betartása alól felmentést adott a Strabag részére a 2013. szeptember 27-től 2014. július 24-ig terjedő időszakra vonatkozóan. A határozatban feltételként előírta, hogy

- az éjszakai időszakban (22.00 – 6.00 óra) kizárólag azon munkafolyamatok végezhetők, amelyek nappali időszakban történő elvégzése műszaki és munkaszervezési megoldással nem kivitelezhető; továbbá az éjszakai időszakban minden indokolatlan zajkeltést kerülni szükséges,
- a zajterhelési határérték túllépést okozó munkafázisok kezdetét és befejezését be kell jelenteni a hatóságnak.

Indokolásában a jegyző a határozat rendelkező részében foglaltak alátámasztásaképp hivatkozta a kérelmező által benyújtott szakvéleményben rögzítetteket. A határozatot a Ket. 101. § (5) bekezdés a) pontja értelmében fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.

2. A Felügyelőség a panaszos fellebbezése következtében felügyeleti eljárást folytatott le az eljárást érintően. A tájékoztatás<sup>7</sup> szerint „mivel a Felügyelőség a felügyeleti eljárás során - a rendelkezésére álló dokumentumok és a tényállás tisztázása során tett nyilatkozatok, illetve benyújtott további adatok alapján - jogvértést nem tárt fel, ezért a Ket. 31. § (1) bekezdésének j) pontja értelmében 1470-3/2014. iktatószámom az eljárás megszüntetéséről szóló végzést bocsátott ki, valamint a beérkezett iratsomagot a Jegyzőnek visszaküldte.”

<sup>2</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 13.603-2/2015. iktatószámú levele

<sup>3</sup> A Védett Környezet Ökosystem Környezetvédelmi és Munkavédelmi Kft. Szakértői Mérnökiroda VK 314/2013. számú szakvéleménye

<sup>4</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

<sup>5</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-3/2013. ügyiratszámú levele

<sup>6</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-5/2013. ügyiratszámú határozata

<sup>7</sup> Az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 3093-3/2015. iktatószámú levele

A Felügyelőség végzésének indokolásában kifejtette, hogy a tényállás tisztázása érdekében hiánypótlásra hívta fel a jegyzőt, aki annak eleget tett, további iratanyagot bocsátott a Felügyelőség rendelkezésére, és nyilatkozott arról, hogy a Ket. 42. § (4) bekezdése alapján a Strabag-MML Kft. mint kivitelező részére a zajterhelési határértékek betartása alóli felmentés megadása sem Győr Megyei Jogú Város jegyzője, sem Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata jogát, vagy jogos érdekét nem érintette.

A Felügyelőség határozatának indokolása szerint „*a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását.*” A Felügyelőség részére írt megkereső levélben jeleztük, hogy *az iratokból nem tűnik ki, hogy a Kormányhivatal vizsgálta-e az önkormányzat érintettségét, illetve ezzel összefüggésben, hogy a Ket. 42. §-a alapján fennáll-e kizárási ok a jegyzővel szemben.* A Felügyelőség tájékoztatása szerint azon megállapítását, miszerint a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását, arra alapozta, hogy nem szerepelt törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására vonatkozó tájékoztatás a Kormányhivatal GYB-05/29-2/2014. számú<sup>8</sup> áttételről szóló végzésében, illetve az ahhoz csatoltan megküldött előzmény iratokban.

**3.** A Kormányhivatal válaszában a panaszos civil szervezet által benyújtott kérelem másodfokú hatósági eljárásban való vizsgálatát indokolta. Arra vonatkozóan, hogy a Kormányhivatal – különös tekintettel a felügyelőségi határozat indokolásának tartalmára – vizsgálta-e a jegyző kizárásának szükségességét, az alábbiakról tájékoztatott:

*„A Felügyelőség végzésének [5. sz. mell.] indokolásában rögzített azon megállapítás kapcsán, amely szerint „A Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását.” a következőkre szükséges rámutatni. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bek.]. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása [Mötv. 132. § (2) bek.]. A törvényességi felügyelet az olyan eljárásokhoz tartozik, amelyek célja elsődlegesen nem a jogalanyok anyagi jogi igényeinek érvényesítése, hanem a törvényesség megtartása, illetőleg helyreállítása. A törvényességi felügyelettel az állam biztosítja, hogy az ezáltal érintett jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük feleljen meg a hatályos jogszabályok előírásainak.<sup>9</sup> A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szervezeti alárendeltségi rendszeren kívüli szakmai felügyelet, amely tehát olyan szervek között valósul meg, amelyek nincsenek egymással alá-fölérendelt viszonyban. E törvényességi felügyelet törvény által előírt esetekben alkalmazott felügyelet, amikor a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv a jogszabályokban foglalt szabályok, feltételek és kritériumok szerint működik-e. Egyedi hatósági ügyben a megyei kormányhivatal jogszabályon alapuló jogalkalmazói tevékenységet végez, vagyis a hatóság egyedi ügyben egyoldalú hatalmi aktsussal dönt. Konkrét ügyben a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv az irányadó jogszabályoknak megfelelő döntést hozott-e. A Mötv. hivatkozott jogszabályhelyében foglaltak mind pozitív, mind negatív taxációt alkalmazva meghatározzák a megyei kormányhivatalok hatáskörét, cselekvési jogkörét, ezáltal a normatív, illetve az egyedi ügyekben alkalmazott törvényességi felügyelet egymástól való megkülönböztetésének szükségességét is nyilvánvalóvá teszik. Ennek megfelelően a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azonban nem terjed ki - az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra: jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye [Mötv. 132. § (3) bek. b) pont, (4) bek. b) pont].*

<sup>8</sup> A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnak a zajkibocsátással kapcsolatos felügyeleti eljárást kezdeményező kérelmének áttételéről szóló végzése.

<sup>9</sup> 33/B/2007. AB határozat.

*Ennek megfelelően a normatív (a működés törvényességéhez kapcsolódó általános) törvényességi felügyelet (Mötv. 132. §) és az egyedi, konkrét hatósági ügyben alkalmazott törvényességi felügyelet (Ket. 115. §) az idézett törvényi tiltó deklaráció folytán egymással párhuzamosan nem alkalmazható. Mindezek alapján jogszabályi felbatalozás hiányában a Kormányhivatal nem vizsgálhatta a Ket. 42. §-a szerinti kizárási oknak a Jegyzővel, mint elsőfokú hatósággal szembeni fennforgását.”*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek,* működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.<sup>10</sup>

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”<sup>11</sup>

2. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez,* illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

<sup>10</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

<sup>11</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala 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 alapján az állam<sup>12</sup> nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

A környezethez való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek között azt is, hogy az irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

### III. A vizsgált ügy tekintetében

#### III.1. A Ket. kizárási szabályainak érvényesülése az elsőfokú eljárásban

A jegyző és a Felügyelőség válasza – hatósági eljárásukban foglalt álláspontjuknak megfelelően – egyöntetű a tekintetben, hogy a jegyzőnek a szóban forgó zajhatósági eljárás lefolytatása során nem kellett a Ket. kizárásra vonatkozó szabályait alkalmazni.

Tájékoztatásában mind a jegyző, mind pedig a Felügyelőség álláspontját a Ket. 42. § (4) bekezdésére alapozta, amely szerint *az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.* A jegyző véleménye szerint „Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a beruházás engedélyezésében nem vett részt, és a kivitelező Kft.-vel pedig nem áll közvetlen kapcsolatban.”<sup>13</sup> míg a Felügyelőség elfogadta a jegyző tájékoztatását, amely alapján a *„felmentés megadása sem Győr Megyei Jogú Város jegyzője, sem Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata jogát, vagy jogos érdekét nem érintette.”*<sup>14</sup>

A fenti megállapításokkal összefüggésben az alábbiakat szükséges megjegyezni.

A Mötv. alapján<sup>15</sup> a jegyzőt a polgármester nevezi ki, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat is.<sup>16</sup> A jegyző – a jogszabályban meghatározott feladatai alapján többek között – vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt,<sup>17</sup> dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, valamint gyakorolja a munkáltatói jogokat a

<sup>12</sup>Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>13</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 13.603-2/2015. iktatószámú levele

<sup>14</sup> Az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 3093-3/2015. iktatószámú levele

<sup>15</sup> A Mötv. 82. § (1) bekezdése alapján a polgármester - pályázat alapján határozatlan időre - nevezi ki a jegyzőt. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára - kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, a jegyzőre, aljegyzőre alkalmazni kell a közzolgálati tisztviselőkről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit. Megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető.

<sup>16</sup> A Mötv. 67. § (1) bekezdés f) pontja szerint a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.

<sup>17</sup> Mötv. 81. § (1) bekezdés

polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.<sup>18</sup> A zajhatósági kérelemből, valamint a jegyző határozatából kiderül, hogy a kérelmező a Strabag Kft., amely szervezetileg nem áll kapcsolatban a jegyzővel.

A kérelem szerint a – zajhatárértékek alóli felmentés indokaként szereplő – folyamatos munkavégzés építésbiztonsági szempontból szükséges, mivel a nyitott résgödör fokozottan omlásveszélyes, valamint a Duna változó vízszintje befolyásolja a talajvízszintet, így a résgödör azonnali feltöltését folyamatosan el kell végezni. A kérelem szerint továbbá az alaplemez és tartószerkezeti betonozást a Duna közelségéből adódó talajvíznyomás miatt rendkívüli sürgősséggel, folyamatos munkavégzés mellett kell kivitelezni. Az azonnali végrehajthatóság iránti kérelmét a Strabag azzal indokolta, hogy „a tervezettnél későbbi munkakezdéssel a közeli Mosoni-Duna évente rendszeresen jelentkező magas vízállásának (árvíz) az építkezésre gyakorolt kedvezőtlen hatása megnőne, élet- és balesetveszélyt idézne elő, további súlyos anyagi kárral fenyegetne.” Ezeket az érveket a jegyző a határozat indokolásába belefoglalta, mind a zajhatárértékek betartása alóli felmentés, mind pedig az azonnali végrehajtás engedélyezése tekintetében.

A jegyző a Kormányhivatal részére adott tájékoztatásában<sup>19</sup> az alábbiakat írta: „A határozatban foglalt feltételek mellett hatóságom további – a kivitelezés időtartalmát feltehetően meghosszabbító – korlátozást nem tartott célszerűnek előírni, mivel az az építkezés járulékos hatásait (köztiük a zajterhelést) is elnyújtotta volna, illetve a közeli Mosoni-Duna évente rendszeresen jelentkező magas vízállásának (árvíz) az építkezés tervszerű megvalósítására gyakorolt kedvezőtlen hatását is megnövelte volna, egyúttal súlyos kárral fenyegetne.” A beruházás helyszíne – a Győr, Dunakapu téren megvalósult háromszintes mélygarázs területe – Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonában van, valamint a beruházó maga Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint a Győr-Szol Zrt.

A fent leírtakból jól látszik, hogy a zajhatósági eljárás során azok a kockázatok, amelyek a zajhatárértékek alóli felmentés, valamint az azonnali végrehajthatóság elutasításával járhattak volna, az önkormányzat tulajdonában álló területet (esetleges árvíz) érintették volna, valamint az önkormányzat beruházására (tervszerű megvalósításra, súlyos kárra vonatkozó kockázat) lehettek volna közvetlen hatással.

Véleményünk szerint ezek a tények közvetlen kapcsolatot jelentenek a hatóságként eljáró jegyző, valamint az őt foglalkoztató önkormányzat között, és ezért megkérdőjelezzük a jegyző eljárásának szabályosságát. A jegyző a Kormányhivatalnak írt, másik, azonos hatáskörű hatóság kijelölésére vonatkozó levele<sup>20</sup> szerint „a beruházást Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Településfejlesztési Főosztálya koordinálja.” A jegyző szerepe a beruházásban tehát nemcsak a zajhatósági kérdésben eljáró hatóságként releváns, hanem úgy is mint a polgármesteri hivatalnak a beruházást koordináló szervezeti egységének a munkáltatói jogokat is gyakorló vezetője.

*A fentieket összegezve a jegyző egy olyan hatósági eljárásban járt el, amely arra a beruházásra gyakorolt közvetlen befolyást, amely a jegyző felett a munkáltatói jogokat gyakorló polgármester önkormányzatának területén és az önkormányzat beruházásában zajlott, és amelyet a polgármesteri hivatalnak a jegyző munkáltatói joga alá tartozó szervezeti egysége koordinált.*

A Nagykommentár a jegyző kizárására vonatkozóan több eljárást is említ példaként. Nem járhat el a jegyző, és másik hatáskörrel rendelkező jegyzőt kell kijelölni az eljárás lefolytatására, „olyan építési ügyekben, amelyek tárgya az önkormányzat tulajdonában álló telken más személy által autóbussz-pályaudvar létesítésének engedélyezése (BH2008.103.) (...) Ezekben az ügyekben a bíróság az önkormányzatot egyetlen egységként kezelve arra a szabályra alapozta a jegyző kizártságát, hogy a hatóság a saját ügyében nem járhat el. Ezen abszolút kizárási ok fennállását mondta ki például a LB a jegyzővel mint építésügyi hatósággal szemben is, ha a saját önkormányzata tulajdonában lévő bérbe adott ingatlanon a bérlettel által végzendő építési munkára ad ki fennmaradási engedélyt, hiszen a bérleti jogviszony folytán az önkormányzat nyilvánvalóan érdekelt az étterem zavartalan működésében, mivel e polgári jogi jogviszonyból bevétele származik (Legf. Bír. Kfv.IV.39.019/2008/7.).

<sup>18</sup> Mötv. 81. § (3) bekezdés a) és b) pont

<sup>19</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-15/2013. ügyiratszámú levele

<sup>20</sup> Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

*A saját ügyben történő eljárást állapította meg a bíróság a jegyző határozatát megtámadó önkormányzat keresetösségi jogát is elismerve abban az esetben is, amelyben a jegyző a városközpont forgalmát befolyásoló üzletházra adott ki építési engedélyt (EBH2005.1265.).<sup>21</sup>*

Álláspontunk szerint a fenti összefüggések megalapozzák a Ket. 42. § (4) bekezdés szerinti kizárás szükségességét, ezért azokat a jegyzőnek a szóban forgó eljárásban (eredeti szándékával<sup>22</sup> megegyezően) alkalmaznia kellett volna. Eljárásával a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. A Felügyelőség határozatának indokolásában megállapította, hogy „a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását.”

A Felügyelőség fenti kijelentése azt a látszatot keltette, mintha a Kormányhivatal az eljárás vizsgálatának eredményeképpen jutott volna az idézett kijelentésre, továbbá tartalmilag is erősítette azt az álláspontot, amely szerint a jegyzőnek nem kellett alkalmaznia a Ket. kizárásra vonatkozó szabályait. Ezzel szemben a Kormányhivatal tájékoztatása alapján egyértelművé vált, hogy a Kormányhivatal az eljárást a tényállásban idézettek szerint – a jogszabályoknak megfelelően – nem vizsgálta, így a Felügyelőség határozatában is szereplő indokolása félrevezető.

### **III.2. A határértékek betartása alóli felmentés az építkezés alatt**

A jegyző a kivitelező részére felmentést adott a határértékek betartása alól a kérelemben foglalt időszakra, amely 2013. szeptember 27-től 2014. július 24-ig tartott. A kérelemhez csatolt – és a határozatbeli felmentés alapját képező – környezeti zajvédelmi szakvélemény szerint (a tényállásban részletezettek alapján) nappali időszakban 3-9 dB, míg éjszakai időszakban az első hónapban 16-18 dB-es, az azt követő közel kilenc hónapos időszakra vonatkozóan pedig betonozási munka esetén 19-21 dB-es határérték-túllépéssel számolt a kérelmező, illetve földmunkavégzés esetén nem terveztek éjszakai munkát. A fenti tervezett határérték-túllépésnél – bár a nappali 3-9 dB sem aggálytalan – kiemelkedik az éjszakai 19-21 dB-es túllépés. A kérelemből, valamint a határozatból ezzel kapcsolatban nem tűnt ki, hogy a kivitelező a kilenc hónapos időszak során hány nap betonozási, illetve hány nap földmunkavégzéssel számolt, így az sem volt megállapítható, hogy ténylegesen mekkora zajhatárérték-túllépésre lehet számítani.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására<sup>23</sup> állásfoglalást adott ki, amelyben külön is foglalkozott az építési zaj jogszabályi környezetével:

*„Az építkezésekkel általában fokozott zajterhelés jár együtt, amit ténylegesen meglehetősen nehéz csökkenteni, s így a zaj káros hatásai a környék lakosságát veszélyeztetik. Így voltaképpen a hatásokat elviselő lakosság tűrésre kötelezett. Az építkezések nagy száma, elhúzódó jellege, és ezzel együtt a gyors lebonyolításhoz fűződő gazdasági érdekek miatt gyakran hétvégeken és éjszaka is folyó kivitelezési munkálatok a lakosság széles körét fokozott mértékben érintő környezeti problémát jelentenek. Erősíteni szükséges tehát a lakosság építési zajokkal szembeni védelmét. Amennyiben az építési zajforrások zajkibocsátását nem lehet határérték alá csökkenteni, garanciális rendelkezésekkel kell biztosítani a védendő területek és (egészségügyi, üdülési, közoktatási, egyházi, stb.) funkciók nyugalalmát. A hatályos szabályozás azonban ennek a követelménynek az alábbiak szerint nem felel meg. A Zr. 13. § (1) bekezdése alapján a kivitelező felmentést kérhet az együttes rendelet szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra és határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységekre. Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a jogszabályi rendelkezések pontatlanságuk miatt számos tekintetben végrehajthatatlanok, önkényes jogalkalmazásra teremtenek lehetőséget, és a legkevésbé sem biztosítják az építési zaj elleni tényleges védelmet. Mindenekelőtt, teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével köteles a hatóság a döntését meghozni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az ilyen hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét.<sup>24</sup>*

<sup>21</sup> Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárási törvényhez, (szerk.: dr. Barabás Gergely, dr. Baranyi Bertold, dr. Kovács András György) 378. oldal

<sup>22</sup> Ld. Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

<sup>23</sup> JNO-157/2010. számú állásfoglalás, 197-206. pont

<sup>24</sup> Pl. 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

Egyáltalán nem tisztázottak a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Így teljesen önkényesen értelmezhető az „egyes építési időszak” fogalma, ami akár a teljes kivitelezést is jelentheti, hiszen az is építési időszak. Nem világos, hogy az „előre nem tervezhető” építőipari eseményekre miként lehet mégis előre tervezetten felmentést kérni, illetve adni. Követetetlenül keverednek a vizsgált jogszabályhelyben a kibocsátásra és a zajterhelésre vonatkozó rendelkezések. Az építési zajforrások esetén a szabályozás egésze a zajterhelésre vonatkozik, és a terhelési határértékek betartását írja elő, így a Zr. 13. § (1) bekezdése is a terhelési határértékek alóli mentesülést szabályozza. A kibocsátási határérték így nem értelmezhető ezen zajforrások esetében. Az (1) bekezdés a) pont ugyanakkor „kibocsátási határérték-kérelemről” és kibocsátásról rendelkezik.

Nem világos, hogy valójában mit jelent a felmentés. Kérdéses, hogy ennek révén a hatóság bármekkora zajterhelésre feljogosíthat-e, illetve meghatározhat-e egyedi határértéket. Ez utóbbit illetően további nehézség, hogy a megállapított határérték kikényszerítése érdekében a hatóság a Zr. hiányos rendelkezései miatt nem járhat el.

Végül nincsenek garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják a környezet védelmét. A jelen szabályozás úgy tűnik, mintha nem is környezetvédelmi, hanem „kivitelezésvédelmi” lenne. Így mindenképpen indokolt korlátozásokat megfogalmazni az éjszakai időszakra, a szabad-, vasár-, és ünnepnapokra. Szabályozni szükséges a felmentés korlátait is, vagyis meghatározni pl. a felmentéssel érintett maximális időtartamot, a felmentés ellenére is betartandó határértéket stb. A kifejtettek alapján javasoljuk a jogalkotónak, hogy az építési zajforrások szabályozását alkossa újra és annak során érvényesítse a megelőzés elvét és a hazai zajvédelmi jog alapvető rendelkezését, a veszélyes környezeti zaj okozásának tilalmát.”

A fenti állásfoglalás kiadása óta az építési zaj szabályai a Zr.-ben nem módosultak, az abban vázolt problémák a jelen eljárásra is illeszkednek. A szabályozás hiányossága jelen ügyben a lakosság részére jogbizonytalanságot okozott, valamint lehetőséget teremtett arra, hogy akár több hónapig tartó időszakon keresztül éjszakai időszakban 20 dB körüli határérték-túllépést kelljen elviselnie.

Az Alkotmánybíróság 73/2006. (XII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a „zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.” E határozat szerint a „határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.”

A 430/B/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „a zaj-és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek (...) az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel.” Ebből következik, hogy a zaj- és rezgésvédelmi szabályok között a zajterhelési határértékeket az emberi egészség védelmére tekintettel állapította meg a jogalkotó, e határértékek kifejezetten az emberi egészséggel való összefüggésükben jelentik az egészséges környezethez való jog garanciáját.

Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott kritériumok nem teljesülnek az építési zaj szabályozásában, nincsenek meg az egészséges környezethez való jog szempontjából szükséges garanciális rendelkezések. Ez a jogbiztonsággal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

## **Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője, valamint az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait;
- az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkéri a földművelésügyi minisztert, hogy vizsgálja felül az építési zajforrásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.