

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-204/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kapuvári Járási Hivatala

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-204/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert az ingatlanukkal szomszédos ház kéményéből áradó kellemetlen szagú füst déli szélirány esetén közvetlenül az ingatlanukra csapódik le, házuk és ingatlanuk levegőjét szennyezi és egészségüket veszélyezteti, különösen, hogy esetenként a füst szaga és állaga hulladékégetésre utal. Véleményük szerint az eljáró hatóságok a levegőszennyezés és a bűz miatti panaszuk megalapozottságát nem vizsgálták megfelelően és nem tettek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a környezeti zavaró hatás megszűnjön, vagy enyhüljön, így az változatlanul fennáll.

A panasz alapján az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt indított az alapvető jogok biztosá vizsgálatot.

Eljárásunk során megkerestük a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal), a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kapuvári Járási Hivatalát (a továbbiakban: Járási Hivatal) és a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot (Katasztrófavédelem) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény (RKstv.)
- A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (Kstv.)
- A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény (Nsz.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az

- építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.)
- A kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól szóló 21/2016. (VI. 9.) BM rendelet (BMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, továbbá Kormányhivataltól, a Járási Hivataltól és a Katasztrófavédelemtől kapott tájékoztatás és a megküldött iratanyag alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. Panaszosok 2007-ben vásárolták ingatlanukat Kapuváron, ahol eleinte csak a nyári időszakban tartózkodtak időlegesen. 2009-ben azonban építkezésbe fogtak az ingatlanon, amelynek során észlelték, hogy déli széljárás esetén a szomszédjukban lévő ház kéményéből kiáramló füst ingatlanukra csapódik le és elviselhetetlenné teszi az ingatlanon való tartózkodást. Panaszosok a szomszédjukat többször is kérték, hogy valamilyen módon találjon megoldást a levegőszennyezés megakadályozására, azonban ez nem hozott eredményt.

2014-ben panaszt tettek az építési hatóságnál a kémény nem megfelelő kialakítása miatt, amely a füst udvarukra való lecsapódását okozza.

A jegyző arról tájékoztatta¹ panaszosokat, hogy panaszuk kivizsgálása során tartott helyszíni szemle megállapította, hogy a kémény szokásos évi felülvizsgálata alkalmával a kéményseprő-ipari közszolgáltató a kémény külső állapotát és az összekötő elem állapotát megfelelőnek találta az erről kiállított tanúsítvány szerint. A kéményseprő-ipari közszolgáltató jegyző által a tényállás tisztázása érdekében kért további tájékoztatása² szerint az 1987-ben létesített 8 mm-es acélkémény kitorkollási magassága szabványos, ugyanakkor az alsó részén a szigetelés hiányos, amelynek pótlását, valamint a száraz kezeletlen tűzifával, illetve szénrel való fűtést javasolta.

Panaszosok ezt követően a Katasztrófavédelemhez fordultak a kéményből az udvarukra lecsapódó füst okozta levegővédelmi probléma megszüntetését kérve, amely a beadványukban foglalt javaslatuk szerint a kéményen lévő esővédő szerelvény eltávolításával megvalósítható lenne. Másodlagosan megemlítették a panaszban, hogy a problémát az is fokozza, hogy a tüzelőanyag vegyi anyaggal kezelt fenyőléc hulladék.

A Katasztrófavédelem a panasz alapján 2014. november 20-án helyszíni szemlét tartott a kéményseprő-ipari közszolgáltató részvételével a tűzvédelmi jogszabályokban, szabványokban, szabályzatokban foglalt tűzvédelmi létesítési és használati előírások érvényesülésének vizsgálata érdekében mind panaszosok, mind pedig a panasszal érintett szomszédos ingatlanon.

Panaszosok ingatlanán tartott helyszíni szemlérről készült jegyzőkönyv³ panaszosok egybehangzó nyilatkozatát rögzítette, amelyben részben megismételték a beadványukban előadottakat, valamint tájékoztatták a jelen lévő hatóságot arról, hogy a Katasztrófavédelem részére a kéményből származó füst okozta, udvarukon lecsapódó levegőszennyezést rögzítő, digitális kép- és videofelvételeket juttattak el. E jegyzőkönyv a panaszosok nyilatkozatán kívül a hatóság által rögzített egyéb ténymegállapítást nem tartalmaz.

A panasszal érintett ingatlanon tartott helyszíni szemlérről szóló jegyzőkönyv⁴ rögzítette, hogy az 1987-ben létesített kb. 9 méter magas kémény 8 mm-es hegesztett acélcső kőzetgyapot szigeteléssel. A kéményseprő-ipari közszolgáltató által feltárt szigetelési hiányosságot megszüntették. A kéményre szilárd tüzelésű kazán csatlakozik, amely 3-4 éve üzemel, s amelyben a szemle alkalmával tűzifával fűtöttek. A jegyzőkönyv mellékletként a kémény-ellenőrzésről szóló

¹ 229-12/2014.

² K-125/2014

³ 08-02/562-5/2014/KH

⁴ 08-02/562-6/2014/KH

tanúsítványt⁵, valamint a kazánról és a kéményről készült fényképfelvételeket tartalmaz, a használt tüzelőanyag a képeken nem látható.

A Katasztrófavédelem a panasz kivizsgálásáról, a helyszíni szemle eredményéről tájékoztatta⁶ panaszosokat, amelyben rögzítette azt is, hogy a szemlén szabálytalanságot nem tártak fel, ugyanakkor a szemle során tapasztaltak alapján a Katasztrófavédelem hatásköre hiányában a panaszt a levegőtisztaság-védelmi részében áttette⁷ a Járási Hivatalhoz.

2. Az áttett panasz, valamint az ahhoz utólagosan benyújtott fénykép- és videofelvételek 2014. november 28-án érkeztek a Járási Hivatalhoz.

A Járási Hivatal levegőtisztaság-védelmi ügyben megindult eljárásában 2014. december 11-én megkereste⁸ a Velux Magyarország Kft.-t (továbbiakban: Kft.) a panasz azon vonatkozása tekintetében, mely szerint a fűtésre használt tüzelőanyag („A panaszt benyújtó állítása szerint (...) a vegyi anyaggal kezelt fenyőléc hulladék”) a Kft.-től származik. A Kft. részére küldött megkeresésben a Járási Hivatal arról kért tájékoztatást, hogy a panasszal érintett ingatlan tulajdonosa részére a megelőző két évben a Kft. fenyőléc hulladékot értékesített-e, illetve amennyiben igen, az kezelt volt-e.

A Járási Hivatal 2014. december 15-én előzetes bejelentés nélküli helyszíni szemlét tartott, amelyről készült jegyzőkönyv⁹ szerint a panaszosok ingatlanán a szemle időpontjában nem tartózkodott senki, azt életvitelszerűen nem lakják. A jegyzőkönyv rögzíti, hogy a kéményével összefüggésben a panasszal érintett ingatlanon tartott szemlén a kazán mellett, valamint az udvari fatárolóban kis darabokból álló kezeletlen fahulladékon festék, lakk, vagy egyéb vegyi anyag nyomait nem észlelték, amelyről fényképfelvétel is készült a jegyzőkönyvhöz mellékelve. Az ingatlan tulajdonosának nyilatkozata szerint a tüzelésre használt kb. 10-12 m³ tűzifa a Kft.-től származik, ahol fia dolgozik.

A Járási Hivatal végzésében¹⁰ az eljárás határidejét meghosszabbította, hogy a Kft. nyilatkozata beérkezzen.

A Kft. nyilatkozatát tartalmazó irat¹¹ 2015. január 7-én érkezett be a Járási Hivatalhoz, amely szerint a tulajdonos fia részére szállítottak ki fa mellékterméket, amely a fa alapanyag darabolásából származik, szigorúan kezeletlen faanyag, gyártási vegyi anyagot nem tartalmaz. A Kft. dolgozói részére csak ilyen mellékterméket értékesít.

A Járási Hivatal a helyszíni szemle és a Kft. nyilatkozatát tartalmazó irat alapján 2015. január 12-én kelt végzésében¹² az eljárást – a hulladék égetésére vonatkozó tilalom megszegése miatti jogsértés hiányában – megszüntette.

A végzéssel szemben a panaszosok fellebbezést nyújtottak be, mert álláspontjuk szerint az alapproblémát, vagyis a kéményből származó füst déli légmozgás esetén való lecsapódásának okait a tényállástisztázás keretében nem vizsgálta a Járási Hivatal. Panaszosok a fellebbezéshez újabb fénykép- és filmfelvételeket is mellékeltek.

A másodfokon eljáró Kormányhivatal 2015. február 11-én kelt végzésével¹³ a fellebbezést elutasítva helybenhagyta a Járási Hivatal első fokú döntését.

3. Panaszosok 2016. november 28-án ismételten panaszt tettek a Járási Hivatalnál, a szomszédos ingatlan kéményéből déli légmozgás esetén lecsapódó füst kellemetlen szaga, bűze miatt, amelyhez újra mellékeltek lecsapódást szemléltető filmfelvételeket is.

⁵ 2014/212307

⁶ 2618-6/2014

⁷ 2618-8/2014

⁸ Gy-03B/HAT/859-2/2014

⁹ Gy-03/B/HAT/859-3/2014.

¹⁰ Gy-03/B/HAT/859-4/2014

¹¹ Gy-03B/HAT/20-1/2015.

¹² Gy-03B/HAT/20-2/2015.

¹³ GYB-05/567-3/2015.

A panasz alapján a hatóság két alkalommal – 2016. december 8-án és december 22-én – előre be nem jelentett helyszíni szemlét tartott, majd 2016. december 23-án kelt levelében¹⁴ arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a panasszal érintett kéményből a második helyszíni szemle alkalmával világos színű, nem sűrű, és nem bűzös füst áradt, a levegőben enyhe füstszag volt érezhető, amely Kapuváron fűtési időszakban általánosan jellemző. Ezért a közérdekű bejelentés megalapozottságát nem támasztották alá a helyszíni szemle eredményei, így hivatalból nem indult levegőtisztaság-védelmi eljárás.

Tájékoztatta továbbá a Járási Hivatal a panaszosokat, hogy lehetőségük van kérelmet előterjeszteni levegő-tisztaság védelmi eljárás iránt a tüzelőanyag minőségi, illetve a bűzterhelés vizsgálatára, az általános eljárási illeték összegének egyidejű megfizetése mellett.

A tájékoztatás szerinti kérelmet a panaszosok nem terjesztettek elő.

4. Eljárásunk ideje alatt a panaszosok további beadványukban arról is tájékoztattak, hogy a kémény tartószerkezetét (tartóbilincset) a tulajdonos eltávolította és a kémény rögzítését átalakította.

A Katasztrófavédelem útján a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Gazdasági Ellátó Központja (továbbiakban: Főigazgatóság) szakmai kérdéseinkre a következő tájékoztatást¹⁵ adta.

1. Az ingatlanhasználók milyen feltételek mellett jogosultak az égéstermék-elvezető bármilyen átalakítására, szigetelésére, szerelésére?

„Az égéstermék-elvezető berendezés kivitelezésére szakmai előképzettséget igazoló dokumentum bemutatása nem szükséges. A 21/2016. (VI. 09.) BM rendelet 7. § (1) bekezdés b) pontja értelmében csak átalakítás, felújítás, bontás esetén szükséges előzetes műszaki helyszíni vizsgálat. A kapott dokumentációban leírt szigetelés kijavításához ez nem szükséges.”

2. Az éves sormunka, vagy annak keretén kívül közszolgáltatói feladatellátás, helyszíni műszaki vizsgálat során, vagy az annak keretén kívül közszolgáltatói feladatellátás, helyszíni műszaki vizsgálat során vizsgálatra került-e a panasz-kiegészítés szerint átalakított kémény hatályos műszaki követelményeknek való megfelelése?

„Az égéstermék-elvezetők ellenőrzése és felülvizsgálata mindig a létesítéskor hatályos műszaki szabályozás szerint történik. A dokumentációban leírt helyszíni bejárás eredményéből kiderül, hogy az égéstermék-elvezetőt 1987-ben létesítették, tehát az 1982-ben megjelent szabványoknak kellett megfelelnie. A szigetelés kijavítása az 1-es pontban említettek miatt nem tartozik bele a felújítás, átalakítás, bontás kategóriába.”

3. Az érintett égéstermék-elvezető füstje déli légmozgás esetén a panaszosok telkére közvetlenül lecsapódik, illetve a telken álló lakóingatlan levegőjét is szennyezi, kifejezetten ennek a problémának a megoldása érdekében meghatározható-e olyan, az elérhető legjobb technikának megfelelő műszaki megoldás, amely az égéstermék megfelelő kiáramlását biztosítja, és így a panasz okát hatékonyan megszünteti?

„A szilárd tüzelőanyaggal történő tüzelés az égéstermék-elvezető berendezés műszaki megfelelése mellett is okozhat a környezetben (közvetlen, vagy távoli) légszennyezést. Ennek legfőbb okai: - tüzelési mód (takarékos tüzelési mód esetén kicsi az égéstermék kiáramlási sebessége); - tüzelőanyag víztartalma; - légköri inverziós hatás; - szélirány. Olyan elérhető legjobb technika, amely a problémáknak az összességét kiküszöböli, szilárd tüzelés esetén jelenleg nem ismert.”

A Főigazgatóság tájékoztató javaslatáról is, amely szerint „Az égéstermék kiáramlási sebességének növelése érdekében az esővédő eltávolításával javítható a kiáramlás, azonban ez a tulajdonos részére nem kötelező.”

¹⁴ GY-03B/HAT/00930-4/2016.

¹⁵ 35002/12488/2017.ált.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az alappanasz tekintetében megállapítottuk, hogy panaszosok a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, az első fokú határozattal szemben fellebeztek a levegőtisztaság-védelmi ügyben, így a vizsgálat megindításának törvényi feltételei teljesültek.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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 XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁶, 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 megállapította¹⁷, 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

¹⁶ 996/G/1990. AB határozat

¹⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁸ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala 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 eltérni¹⁹.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” A *tisztességes eljárás*hoz és *ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról 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 ki²⁰. 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 megállapította²¹, 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 törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások

¹⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁰ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²¹ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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 alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.²² E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat²³ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

3. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

A petíciós jog a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségekileg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre az közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadók, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

²² 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.

²³ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

1. A Kvt. 22. § (1) bekezdése szerint a levegő védelme kiterjed a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőségét veszélyeztető, vagy egészséget károsító módon terheli. A (3) bekezdés szerint a tevékenységek, létesítmények tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, valamint a termékek előállításánál és használatánál törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen.

A kémények mint égéstermék-elvezető, helyhez kötött légszennyező források *építményként* a jelenleg hatályos Étv. és az Étvhr. alapján abban az esetben tartoznak az építési engedély köteles tevékenységi körbe, amennyiben az új, önálló (homlokzati falhoz rögzített vagy szabadon álló) égéstermék-elvezető kémény magassága a 6,0 m-t meghaladja. Az Étvhr. 1. számú mellékletének 3. pontja szerint meglévő építményben új égéstermék-elvezető kémény létesítése az építési engedély nélkül végezhető építési tevékenységek körébe tartozik.²⁴

A hozzájuk tartozó, vagy hozzá csatlakoztatott háztartási tüzelőberendezésekkel *üzemelő égéstermék-elvezető kémények* műszaki ellenőrzését, az ezzel kapcsolatosan a sormunka keretében és azon kívül ellátandó feladatokat a Kstv. és a BMr. rendelkezései szerinti, a tűzvédelmi hatóság által nyilvántartásba vett kéményseprő-ipari szolgáltató végzi, a tűzvédelmi hatóság felügyelete mellett.²⁵

Helyhez kötött légszennyező forrásként az égéstermék-elvezetők a Kvt. és az Lr. hatálya alá tartoznak, a levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben az első fokú hatáskört a járási környezetvédelmi hatóság gyakorolja az Lr. 26. § (2) bekezdése alapján.²⁶

Lényeges, hogy az Lr. 24. § (1) bekezdése szerint a nem a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, üzemeltetéséhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély. Ugyanakkor e szakasz (2) bekezdése előírja azt is, hogy az (1)

²⁴ Elvben a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 26/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 12. § (2) bekezdése alapján a településképi bejelentési eljárásról szóló önkormányzati rendelet településképi bejelentéshez kötheti az Étvhr. 1. számú mellékletben szereplő építési tevékenységeket.

²⁵ A panasszal érintett korábbi eljárások ideje szerint hatályos RKstv. 12. §- a tartalmazta a hatósági felügyelet szabályait.

²⁶ Lr. 26. § (2) A járási környezetvédelmi hatóság

a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,
b) az összesen 140 kWth-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,
c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,
d) a nem gazdálkodó szervezet által végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és
e) a nem gazdálkodó szervezet által működtetett diffúz légszennyező forrással
kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.²⁷

Az Lr. 4. § úgy rendelkezik, hogy tilos a légszennyezés, a diffúz forrás környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő működtetése miatt fellépő levegőterhelés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz.

2. A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

A Pkbt. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a panaszt és a közérdekű bejelentést - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. A (2) bekezdés szerint ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt - az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével - tájékoztatni kell.

A 3. § (1) bekezdés szerint a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján - ha alaposnak bizonyul - gondoskodni kell

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A fenti rendelkezések szerint a panaszokat mint egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló kérelmeket az abban foglalt tényállás megalapozottsága tekintetében, illetve a tényállás okainak feltárásával, okszerűen kell elbírálni az erre irányuló eljárás keretében, s a hatóság rendelkezésére álló lehetséges közigazgatási jogi eszközökkel kell intézkedni a jog- vagy érdeksérelem feltárt okainak megszüntetéséről.

Az építési hatósághoz tett panaszát követően a panaszos a Katasztrófavédelemhez fordult, mert álláspontja szerint az ingatlanát érintő, a kéményből lecsapódó füst miatti levegőszennyezést és bűzterhelést a kémény nem megfelelő kialakítása, valamint az esővédő-szerelvény okozza vagy okozhatja, vagyis kérelmében javasolta az esővédő-szerelvény eltávolítását.

A RKstv. 12. § (3) bekezdése szerint a tűzvédelmi hatóság a) eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, b) felülvizsgálja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát.

A hozzá érkezett panasz alaposágát a kémény műszaki állapotával, szakszerűségével, az ezt igazoló, a kéményseprő-ipari közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatokkal összefüggésben a Katasztrófavédelem e rendelkezés alapján vizsgálta meg, arról a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint értesítette a panaszost, valamint arról is, hogy a levegőtisztaság-védelmi vonatkozások tekintetében a panaszt a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján áttette a Járási Hivatalhoz.

Az Nszt. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzeti szabvány alkalmazása önkéntes. ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint műszaki tartalmú jogszabály hivatkozhat olyan nemzeti szabványra, amelynek alkalmazását úgy kell tekinteni, hogy az adott jogszabály vonatkozó követelményei is teljesülnek.

²⁷ Az Lr. 24. §-a a vizsgálattal érintett eljárások idején hatályosan így rendelkezett: 24. § (1) A nem a felügyelőség hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, használatba vételéhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély. (2) Az (1) bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.

A panasz tételekor hatályos RKstv. nem hivatkozott nemzeti szabványra, ezért kötelezően alkalmazandó nemzeti szabvány nem volt megállapítható az égéstermék-elvezetők műszaki felülvizsgálata, szakszerűsége tekintetében.

A panasz szempontjából csak közvetve releváns, azonban az ügygel kapcsolatosan lényeges megemlítenünk, hogy az időközben, 2016. július 1-jén hatályba lépett Kstv. és a végrehajtásáról szóló BMr. 6. § (1) bekezdése szerint az újonnan létesített égéstermék-elvezetőnek a használatbavételekor hatályban lévő vonatkozó műszaki követelményeknek²⁸ kell megfelelnie. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy meglévő égéstermék-elvezető a) átalakítása²⁹ esetén az égéstermék-elvezetőnek az átalakítást követő használatbavétele időpontjában, b) felújítása, javítása³⁰ vagy ismételt használatbavétele esetén az égéstermék-elvezetőnek a létesítésekor, azt követő átalakítása esetén az utolsó átalakításakor hatályos műszaki követelményeknek kell megfelelnie.

A panasznak a tényállás 4. pontja szerinti kiegészítése tekintetében a BMr. rendelkezései és a Főigazgatóság tájékoztatása alapján megállapítható, hogy a tartószerkezet átalakítása, a tartóbilincs eltávolítása, valamint a szigetelés utólagos pótlása a BMr. 1. § ad) pontja szerinti *javításának* minősül, így a műszaki követelményeknek való megfelelés szempontjából nem változtatta meg az égéstermék-elvezető BMr. 1. § ab) pontja szerinti eredeti állapotát³¹.

3. A tényállás 2. pontja szerint levegőtisztaság-védelmi részben áttett panasz alapján a Járási Hivatalnál közigazgatási hatósági eljárás indult.

Lényeges ismételen rámutatnunk arra, hogy az Lr. 24. §-a szerinti azon levegőtisztaság-védelmi ügyekben is, amelyek nem a felügyelőség (jelenleg: területi környezetvédelmi hatóság), hanem a járási hivatal (jelenleg: járási környezetvédelmi hatóság) hatáskörébe tartoznak, s amelyek esetében levegőtisztaság-védelmi engedély nem szükséges, az Lr. 24. § (2) bekezdése szerint a levegőminőségi követelményeket érvényesíteni kell.

A panaszos *egyfelől* a kéményből déli széljárás esetén az ingatlanára lecsapódó füst légszennyező volta és bűze miatti egyéni jog-, és érdekséreleme, vagyis tartalma szerint az Lr. 24. § (2) bekezdése, a levegővédelmi követelmények érvényesülésének sérelme miatt kérte a hatóság eljárását és az érdeksérelem megszüntetését, *másfelől* ezen alappanaszával összefüggésben pedig az Lr. 27. § (2) bekezdésében hulladéknak a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése tilalma megszegése miatt fordult a hatósághoz.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint áttett panaszban foglalt kérelem levegővédelmi vonatkozásai tehát elsődlegesen nem az Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt tilalom, hanem az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt követelmény érvényesülését érintette és kifejezetten ezzel kapcsolatos jog- illetve érdeksérelem megszüntetésére irányult.

A levegővédelmi hatóságnak a Pkbt. 2. §-a szerint lefolytatandó, a panaszban foglaltak elbírálását megalapozó vizsgálata szempontjából a jog- és érdeksérelem megszüntetésére irányuló kérelemben foglaltak az irányadóak.

²⁸BMr. 1. § c) műszaki követelmény: égéstermék-elvezető tervezésére és kivitelezésére vonatkozó műszaki tartalmú

ca) közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus, jogszabály, és

cb) harmonizált európai vagy nemzeti szabvány vagy azzal egyenértékű más műszaki megoldás;

²⁹ BMr. 1. § a) aa) átalakítása: olyan műszaki, építészeti beavatkozás, amely az égéstermék-elvezető eredeti állapotát megváltoztatja

³⁰BMr. 1. § ac) felújítása: olyan műszaki-technológiai beavatkozás, amely az eredeti állapot visszaállítását eredményezi, és amelynek következtében az égéstermék-elvezető műszaki előírásoknak megfelelő működésére vonatkozó biztonsági jellemzők az eredeti állapothoz képest nem változnak; ad) javítása: olyan kis mértékű, legfeljebb az égéstermék-elvezető egyméteres szakaszát érintő műszaki-technológiai - kivéve az égéstermék-elvezető tömörségét érintő - beavatkozás, amely az eredeti állapot visszaállítását eredményezi, és amelynek következtében az égéstermék-elvezető műszaki előírásoknak megfelelő működésére vonatkozó biztonsági jellemzők az eredeti állapothoz képest nem változnak;

³¹ BMr. 1. § a létesítés vagy átalakítás esetén az átalakítás időpontjában hatályos műszaki előírások alapján történt jogszabály szerinti használatbavételkor meglévő műszaki-biztonsági jellemzők összessége

A panasz elbírálását megalapozó eljárás tekintetében a hatóság eljárási kötelezettsége a panaszban foglalt kérelemhez, illetve a beadványban foglalt tényálláshoz igazodik. A hatóság nem élvez szabadságot abban, hogy a panaszban foglalt tényálláselemek közül egyeseket vizsgáljon, illetve figyelembe vegyen, másokat pedig figyelmen kívül hagyjon, vagy a beadványban foglalt tényálláselemeket a panaszolt helyzet szerinti összefüggéseiből kiragadjon, hanem a panaszt érdemben kell megvizsgálnia.

Ahogy az alapjogi rész tartalmazza, a „petíciós jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.”

Vagyis – amennyiben a panaszbeadvány közvetlenül nem tartozik közigazgatási hatósági útra és kérelemként közvetlenül nem alkalmas az eljárás megindítására – a Pkbt. alapján lefolytatandó eljárás a panaszban foglalt tényálláshoz igazodik, tehát a hatóság megalapozó vizsgálata során a tényállás tisztázása szempontjából a panaszban foglalt tényálláselemek alapvető jelentőségűek az alkalmazandó jog szempontjából.

A Járási Hivatal hatásköre az Lr. 36. § (2) bekezdés³² b) pontján alapult.

A Ket. 3. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.

A Ket. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A Ket. 22. § (1) bekezdés szerint a hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

Az Lr. 24. § (1) bekezdés sajátosságából fakadóan a járási környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó ügyekben nincsen a Ket. szerinti, engedély iránti kérelem benyújtására jogosult ügyfél.

Az Lr. 24. § (2) bekezdése szerinti levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényesülésével kapcsolatos olyan panasz esetén, amelyben a panaszos a levegőtisztaság-védelmi követelmények sérelmét valószínűsíti, s amelyben a levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényesítésének biztosítására, ezen követelmények megsértése miatt számára jog- illetve érdeksérelmet okozó helyzet megszüntetésére kéri a hatóságot, a hatóságnak nincsen mérlegelési lehetősége az eljárás hivatalból való megindítása, illetve a hivatalból megindított levegő-tisztaság védelmi ügyekben a levegővédelmi követelmények érvényesítésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések teljes körű alkalmazása tekintetében.

Ez egyaránt érvényes az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényesülésével összefüggő jog- és érdeksérelmet, vagy közérdekkel összefüggő kérelem, bejelentés, javaslat illetve az Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt, a hulladékégetés tilalmának megsértése esetén, vagyis ezen esetekben a hatóságnak a panasz, illetve közérdekű bejelentés alapján hivatalból meg kell indítania az eljárást.

Megállapítható, hogy a Járási Hivatal az Lr. 36. § (2) bekezdés b) pontja szerinti hatáskörét csak az Lr. 27. § (2) bekezdésével összefüggésben vizsgálta, és csak ezzel összefüggésben indított hivatalból levegővédelmi hatósági eljárást. A panasz alapján így hivatalból megindított eljárása

³²Lr. 36. § (2) A fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala [jelenleg hatályos szöveg szerint a járási környezetvédelmi hatóság]

a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,

b) az összesen 140 kWth-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,

c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,

d) a nem gazdálkodó szervezet által végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és

e) a nem gazdálkodó szervezet által működtetett diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

során nem vizsgálta az Lr. 24. § (2) bekezdésén alapuló hatáskörét és ezen alapulóan a Ket. 20. § (1) bekezdése szerinti eljárási kötelezettségét, annak ellenére, hogy a panaszban foglalt kérelem a levegővédelmi követelmények érvényesítésére irányult, illetve a panaszosok e követelmények érvényesülésének hiányából fakadó jog, illetve érdeksérelem megszüntetését kérték a hatóságtól.

Az áttett panasszal összefüggésben a Járási Hivatal az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglaltakon alapuló, az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáit nem érvényesítette levegővédelmi hatósági eljárása során. Nem vizsgálata meg azt, hogy a panaszban foglalt tényállás szerinti időjárási körülmények esetén fennáll-e a levegővédelmi követelmények megsértése, ahogyan azt a panasz tartalmazta. Ebből következőleg azt sem vizsgálta, hogy amennyiben vagy a levegőszennyező forrás kibocsátása az általános technológiai határértéket meghaladja valamely légszennyező anyag tekintetében, vagy bűzt okoz, a levegőszennyezés okozta jogsérelem, vagy érdeksérelem okszerűen milyen módon szüntethető meg, illetve milyen módon biztosíthatóak a levegővédelmi követelmények.

Megállapítottuk, hogy a hatóság az Lr. 24. § (2) bekezdése szerinti hatáskörével összefüggő, fentiek szerinti mulasztása a panaszosok egészséges környezethez való jogával és petíciós jogával összefüggő visszásságot okozott.

4. Fentiekhez kapcsolódóan a következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a panaszbeadvány alapján a Katasztrófavédelem által a Járási Hivatalhoz áttett és a panasz elbírálását megalapozó, hivatalból megindított vizsgálat (levegőtisztaság-védelmi közigazgatási hatósági ügy) során a panaszos eljárásjogi helyzete hogyan definiálható.

A Ket. 29. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Az (1a) bekezdés szerint a hivatalból folytatott eljárásra a hivatalból indított eljárás szabályai az irányadók.

Ahogy fentebb bemutattuk, az Lr. 24. § (1) bekezdése, valamint az Lr. 36. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri szabály szerinti esetkörben *csak hivatalból indulhat meg eljárás*, ami *kiemelt felelősséget* jelöl ki az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt levegővédelmi követelmények érvényesítése szempontjából *a levegőtisztaság-védelmi hatóság számára*.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A Pkbt. 1. § (2) bekezdésében szereplő, már hivatkozott rendelkezés szerint a *panasz benyújtóját* (tekintettel arra, hogy a panaszban a hatóságtól jog, vagy érdeksérelem megszüntetését kéri) abban az esetben, ha a panasz nyomán az Lr. 24. § (2) bekezdése és 27. § (2) bekezdése szerint, a Ket. 20. § (1) bekezdés alapján hivatalból közigazgatási hatósági eljárás indul, *ismert ügyfélnek* kell tekinteni, tekintettel arra, hogy a jog- vagy érdeksérelem megszüntetése iránti kérelem (panasz) benyújtása implicit módon magában foglalja az azzal közvetlen összefüggésben, hivatalból indult közigazgatási hatósági ügyben a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti jog, vagy jogos érdek érintettségét.

A Ket. 29. § (3) bekezdése a) pontja szerint az eljárás megindításáról a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az értesítésnek tartalmaznia kell:

a) az ügy tárgyát, iktatási számát, az eljárás megindításának napját és az adott ügyfajta irányadó ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét,

b) az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatást,

c) hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét.

A vizsgálattal érintett eljárás a levegőtisztaság-védelmi részében a Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint áttett ügy, az eljárást megszüntető végzés szerint 2014. november 28-án érkezett a Járási

Hivatalhoz. a végzés azonban nem rögzíti külön az eljárás hivatalból való megindulásának időpontját, ezért az eljárás megindulásának ideje szempontjából a Ket. 33. § (5) bekezdése szerint az első eljárási cselekmény megtételének időpontja, vagyis a Velux Magyarország Kft. részére Gy-03B/HAT/859-2/2014. iktatószámú nyilatkozattételre felhívás 2014. december 11-én való megküldése irányadó.

A tényállásban összefoglaltak szerint a Ket. 29. § (3) bekezdése szerint az ismert ügyfeleknek az eljárás hivatalból megindulásáról való értesítésére a Ket. 29. § (5) bekezdésének megfelelő tartalommal *nem került sor*.

A Járási Hivatal az ügyintézési határidő 21 nappal való meghosszabbításáról szóló Gy-03B/HAT/859-4/2014. iktatószámú, 2014. december 17-én kelt végzésével a panaszt benyújtó ügyfeleket értesítette az eljárás megindításától számított 8 napon belül. Az értesítés ideje megfelelt a Ket. 29. § (3) bekezdésében foglalt határidőnek, jóllehet, a Ket. 29. § (5) bekezdés tartalmi előírásai szerinti – egyebek között az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségéről való – tájékoztatást az így megküldött irat nem tartalmazta, hiányos volt.

A Járási Hivatal – a tényállás 2. pontjában összefoglaltak szerint – ugyancsak közölte a panaszos ügyfelekkel az eljárásában hozott érdemi döntését, amellyel szemben panaszosok jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő, amelyet a másodfokon eljáró Kormányhivatal bírált el.

Megállapítható, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés ugyan hiányos volt, nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, azonban a vizsgálattal érintett, a panasz alapján megindított első fokú eljárásban az eljáró hatóság elismerte a kérelmet benyújtó panaszosok ügyféli státuszát a döntések közzlése, valamint a jogorvoslatihoz való jog tekintetében. Így ezzel összefüggésben a hatóság eljárása megfelelt a tisztességes eljáráshoz való jog támasztotta követelményeknek.

5. Az ügyféli jogokkal kapcsolatosan lényeges visszautalunk a panaszban foglalt tényállás és kérelem, valamint az annak alapján a panasz elbírálását megalapozó vizsgálat fentebbi 3. pontban kifejtett azon összefüggésére, amely szerint a Pkbt. alapján lefolytatandó megalapozó vizsgálat a panaszban foglalt tényálláshoz igazodik, tehát a tényállás tisztázása szempontjából a panaszban foglalt tényálláselemek alapvető jelentőségűek az alkalmazandó jog és a megalapozó vizsgálat tartalma, a tényállás tisztázása szempontjából.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. Az (5) bekezdése szerint a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.

A panaszban foglalt kérelem szerint a kéményből a panaszos ügyfél telkére déli széljárás idején közvetlenül lecsapódó, légszennyező füst okoz jog-, illetve érdeksérelmet (amelyhez kiegészítésképp fűzte a panaszos a hulladékégetés, vagyis a kezelt fával való égetés problémáját). Megjegyzendő, hogy a közérdek, illetve a levegőszennyezés problematikájával összefüggésben a hulladékégetés valószínűsége súlyosabb tény, ugyanakkor ez önmagában nem zárja ki a panasz szerinti tényállásban foglalt, dél széljárás idején a panaszos ingatlanára lecsapódó füst okozta, az Lr. 24. § (2) bekezdésével összefüggő jog- és érdeksérelme vizsgálatának szükségességét.

A bizonyítékok között, az ügyféli jogokkal összefüggésben a Ket. 51. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.

A Nagykomentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (továbbiakban: Nagykomentár) ezzel kapcsolatosan hangsúlyozza, hogy „Az ügyfél egyik legfontosabb eljárási joga a nyilatkozattételi jog. Gyűjtőfogalom, mert egymástól jelentősen eltérő ügyféli megnyilatkozásokat nevezünk az ügyfél nyilatkozatának. Az ügyfél maga dönti el, hogy tesz vagy nem tesz nyilatkozatot a főszabály szerint. E nyilatkozat lehet véleménynyilvánító nyilatkozat, és lehet tényfeltáró nyilatkozat.”

Az ügyfél panaszában foglalt kérelem rögzít olyan nyilatkozási tényeket, amelyek a tényállás tisztázása során alapvetőek az Lr. 24. § (2) bekezdése szempontjából a levegőtisztaság-védelmi hatóság eljárásában (déli széljárás idején lecsapódó füst légszennyező volta és bűze). Az ügyfél kérelemben foglalt nyilatkozatát az eljárás során azt alátámasztó kép- és videofelvételekkel egészítette ki, amelyeket a Katasztrófavédelem áttett a Járási Hivatalhoz az ügy irataival együtt.

A Nagykomentárnak a Ket. 52. §-ához kapcsolódó, iratra vonatkozó fejezete rögzíti, hogy „A hatósági eljárásban iratnak nemcsak a hagyományos (papír alapú) írásos formájú iratot nevezzük, hanem minden műszaki vagy vegyi úton rögzített jelet, adatot tartalmazó anyagot, tárgyat. Ilyen a fénykép, a film- és hangfelvétel, az optikai lemez, a mágnesszalag, a mágneses adathordozó, az elektronikus dokumentum. Ezek tekintetében is az iratra vonatkozó törvényi rendelkezések irányadóak a hatósági eljárásban [Ltv. 3. § c) pont].”

Az Ltv. 3. § c) pontja szerint irat: valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón; tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgóképfelvétel vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja.

Jóllehet, a Járási Hivatal vizsgálattal érintett, hivatalból indított elsőfokú eljárásában csak az Lr. 27. § (2) bekezdés szerinti tilalom megszegésének tényét törekedett tisztázni, azonban a panaszban foglalt tényállás szempontjából lényeges Lr. 24. § (2) bekezdésével összefüggésben szükséges lett volna mind az ügyféli nyilatkozatban rögzített sajátos helyzetet, mind pedig az annak alátámasztására benyújtott fénykép- és filmfelvételeken szereplő tényálláselemek eredeti összefüggései alapján folytatni a tényállástisztázást.

Az Lr. 24. § (2) bekezdésével összefüggésben rá kell egyfelől mutatnunk az Lr. 4. §-ban szereplő általános tilalomra, valamint a bűzzel összefüggésben az Lr. 30. § (1) bekezdésére, amely szerint bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető.

Eljárásunk során a Főigazgatóság arról a javaslatáról tájékoztatott, hogy a panaszra okot adó füstlecsapódás jelenségét a panasszal érintett égéstermék-elvezető esővédő szerelvényének eltávolítása részben vagy egészben megelőzhetővé, illetve megszüntethetővé tenné, ez azonban – a Kstv. és a BMr. szerinti kéményseprő-ipari közszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok alapján – nem írható elő.

Jóllehet, a Főigazgatóság álláspontja a tűzvédelmi hatósági eljárások esetében igaz, azonban a levegőtisztaság-védelmi eljárásra vonatkozólag az Lr. 30. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további *műszaki követelmények írhatók elő*, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási határfokának növelése. (Rá kell mutatnunk arra is, hogy a Főigazgatóság esővédő-szerelvény eltávolítására vonatkozó javaslata megegyezik a panaszosok Katasztrófavédelemhez benyújtott beadványában foglalt kéréssel illetve javaslattal.³³)

A levegőtisztaság-védelmi hatóságnak a jogszabályok szerint tehát van lehetősége olyan műszaki megoldás keresésére, illetve előírására, amely a levegőszennyezést, bűzt csökkenti, abban az esetben is, ha a bűz a lakosságot nem szélesebb körben zavarja, hanem a zavaró hatás csupán – sajátos okok következtében – egyetlen ingatlan tekintetében jelentkezik.

³³ A JNO-200/2010. számú korábbi jelentés 46-49. pontjai e lehetőség megvalósulását példázzák egy szállodai étterem konyhájának a panaszos lakását bűzzel elárasztó bűzelvezető kürtőjének a megfelelő átalakításával - a korabeli jogszabályi előírások keretei között.

A „lakosság” fogalma a kevesebből a többre következtetés elve szerint értelmezve a szomszédok zavarásával kezdődik, s nem húzható meg olyan, két főnél nagyobb számbeli cenzus aszerint, hogy mettől válik „lakosságot zavaróvá” egy búzzal járó tevékenység. A birtokvédelem, illetve a szomszédjogi jogvita a meglévő, közigazgatási eszközök mellett, *kiegészítő lehetőségként* értelmezhető. Ha tehát közigazgatási úton megfelelő intézkedéssel lehetséges valamely jog- és érdeksérelem megszüntetése, a hatóságnak eljárását erre törekedve kell lefolytatnia.

A Ket. 50 §-a szerinti tényállás tisztázása során a Járási Hivatal a Velux Kft.-től bekért nyilatkozatról szóló irat mellett a Ket. 56. § (1) bekezdése és 57. § (2) bekezdése szerinti, előzetes bejelentés nélküli szemlét folytatott le, azonban az eljárás alapjául szolgáló panaszban foglalt tényálláselemek közül a déli széljárás idején a panaszos ügyfél ingatlanára lecsapódó füst tényét, esetleges okait a helyszíni szemle során sem az ügyfél nyilatkozata, sem pedig az ügyfél által benyújtott fénykép- és videofelvételek, mint a Ket. 52. § és Lvt. 3. § c) pont szerinti iratokra figyelemmel nem vizsgálta.

Az Lr. 27. § (2) bekezdésben szereplő tilalom megsértése tekintetében a jogsértés hiányában a Ket. 31. § (1) bekezdés j) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről szóló végzést a panaszosok fellebbezése nyomán másodfokú hatóságként eljáró Kormányhivatal helybenhagyta.

Jóllehet, a Ket. 71. § (2) bekezdésében ugyan a végzés tekintetében úgy rendelkezik, hogy a végzésnek nem kell tartalmaznia a határozat indokolási részének tartalmi követelményei közül a Ket. 71. § (1) bekezdés ea) és eb) pontjai szerint a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, valamint az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, azonban az eljárás Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerinti panasszal való összefüggései nyomán a tényállás tisztázása nem lehetséges a beadványban, valamint az ügyfél által felajánlott iratokban foglalt tényálláselemek és összefüggések figyelmen kívül hagyásával, különösen arra való tekintettel, hogy ezek az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt követelmények sérelmét valószínűsítik.

Megállapítottuk, hogy az Lr. 24. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó eljárási kötelezettség elmulasztásával összefüggésben a Járási Hivatal az ügyfél nyilatkozata, valamint az ügyfél által felajánlott (benyújtott) iratok mint bizonyítási eszközök értékelésének, az abban foglaltak tényállástisztázás során bizonyítékként való figyelembevételének elmulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott.

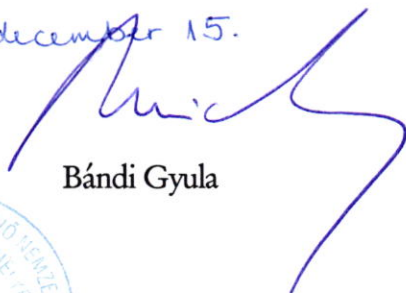
6. A panaszosok 2016-ban a kémény lecsapódó füstjének bűze miatt benyújtott újabb panaszára a Pkbt. 2. §-a szerint hivatalból megindított, a panasz elbírálását megalapozó vizsgálatban a hatóság annak ellenére minősítette közérdekű bejelentésnek a beadványt, hogy az a zavaró búzhatással kapcsolatos jog- és érdeksérelem megszüntetésére vonatkozó kérelmet tartalmazott, s ekként a Pkbt. 1. § (2) bekezdés szerinti panasznak minősül. Hivatalból indított eljárása során nem biztosította panaszosok ügyfélként való részvételét, sem az eljárás megindulásáról szóló értesítést, sem az eljárásban hozott érdemi döntést nem küldte meg részükre, a számunkra megküldött iratanyag alapján nem is hozott az eljárásban érdemi döntést, csupán a tényállás szerinti szemlékről készült jegyzőkönyvek tartalmáról szólóan, tájékoztatással zárta le a Pkbt. szerinti eljárást.

A jelentésben tett megállapítások ezen eljárásra is értelemszerűen vonatkoztathatóak, ezért ennek az eljárásnak a további elemzését önállóan nem tartjuk szükségesnek.

Intézkedések

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kapuvári Járási Hivatalának vezetőjét, hogy a jelentésben megállapított visszasságok orvoslása érdekében folytassa le a levegővédelmi-hatósági eljárást az Lr. 24. § (2) bekezdés szerinti követelmények érvényesülése tekintetében is a 2014-es panasz alapján, s tegye meg a lehetséges intézkedéseket a panaszban foglalt jog- és érdeksérelem megszüntetésére.

Budapest, 2017. december 15.



Bándi Gyula



Székely László

