



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-936/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Érintett szervek:

Nemzetgazdasági Minisztérium

Nemesgörzsönyi Közös Önkormányzati Hivatal Mezőlaki Kirendeltsége

Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatal

Környezetvédelmi és Természetvédelmi Osztály (jogutód)

2017. augusztus

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
közös jelentése
az AJB-936/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos azzal fordult hivatalomhoz, hogy az utcájuk túl oldalán található mezőgazdasági létesítmények működése, az azzal járó zaj (járműforgalom, fémmegmunkálás, szerelés) és rezgés, valamint levegőterhelés, a betakarított gabona mozgatásából származó porszennyezés – különösen a nyári, aratási időszakban – zavarja nyugalmaikat, pihenésük ellehetetlenült, mindennapi életvitelük pedig korlátozottá vált. A munkavégzés betakarítási időszakban éjszaka is zajlik, az erős hanghatásokra többször felriadnak.

A panaszosok ezt megelőzően több esetben fordultak az önkormányzathoz, illetve a környezetvédelmi hatósághoz, de eredménytelenül.

Tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során a jövő nemzedékek védelmét ellátó helyettesem tájékoztatást kért a Nemesgörzsönyi Közös Önkormányzati Hivatal Mezőlaki Kirendeltsége jegyzőjétől (a továbbiakban: mezőlaki jegyző), a mára már jogutódlással megszűnt Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségtől (a továbbiakban: Főfelügyelőség), valamint a vizsgálattal érintett jogszabályi környezettel kapcsolatban felmerült bizonytalanságok tisztázása érdekében a Nemzetgazdasági Minisztériumtól.

Érintett alapvető jogok

- *Egészséges környezethez való jog.* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- *Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye.* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) 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.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Pkbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új Tr.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lr.)

- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tr.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)

Megállapított tényállás

A panaszos, valamint a Főfelügyelőség, illetve a mezőlaki jegyző által rendelkezésünkre bocsátott iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg:

Az érintett, Mezőlak, Vasút utca 02/10¹ és 02/9² helyrajzi számú, egymással szomszédos ingatlanokon jelenleg a V-Gép Kft. és az Agropa Szövetkezet végez mezőgazdasági terménytisztítási, szárítási és raktározási tevékenységet. A telephelyek 2003-ban létesültek, azóta jelentősen kibővültek, naponta reggel 06.00 órától este 22.00 óráig üzemelnek. A szárítási tevékenységet júliusban, szeptemberben, októberben és novemberben végzik. A többi hónapban csak raktározási és – szükség szerint – anyagmozgatási tevékenységet folytatnak. A telepek által elfoglalt területek Mezőlak helyi építési szabályzata szerint gazdasági (kereskedelmi, szolgáltató) övezetben fekszenek. A telephelyeket déli irányban két, tőzgefeldolgozással foglalkozó cég telephelyei, keleti irányban a Vasút utca falusias lakóterület övezetben elhelyezkedő egylakásos lakóépületei határolják.

1. *A mezőgazdasági létesítmények, valamint kiszolgáló épületeik engedélyezése*

Pápa Város Önkormányzatának jegyzője (a továbbiakban: pápai jegyző) az érintett 02/9 és 02/10 helyrajzi számú ingatlanokon a terményszárító tevékenységet kiszolgáló épületek, így a gabonátárolók, a mezőgazdasági előtároló szín, a növényvédő szer raktárak, illetve irodaépületek építését 2002-től 2016-ig folyamatosan engedélyezte Varga Sándor egyéni vállalkozó³, a V-Gép Kft.⁴, az Agropa Szövetkezet⁵, valamint a GABÉRT Kft. és a SEED-CORN Kft. számára. Az építéshatóság eljárásai során szakhatóságként többek között a Közép- Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség) is megkereste. A Felügyelőség álláspontja az volt, hogy a tervezett létesítmény vízügyi-, táj-, és természetvédelmi érdekeket nem sért. A környezetvédelmi szakhatóság az építmények használatbavételének feltételül szabta a telephelyre vonatkozó zajkibocsátási határérték megállapítását, valamint levegővédelmi létesítési és működési engedély kiadását. A pápai jegyző által 2014. szeptember 26-án kiadott építési engedélybe foglalt, környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás szerint „A benyújtott környezetvédelmi fejezet alapján az üzemelési munkák során veszélyes

¹ Varga Sándor egyéni vállalkozó, illetve a V-Gép Kft. telephelye

² Agropa Szövetkezet telephelye

³ A pápai jegyző 2002-ben, majd 2005-ben engedélyezte Varga Sándor egyéni vállalkozó részére, hogy a 02/10 helyrajzi számú telepre 1075,68 m² hasznos alapterületű gabonátárolót, gépjárműtárolót építsen és műhelyt, valamint irodaépületet kazánházzal, tárolóval bővítsen, továbbá az utcafronton mindezek védelmére kerítést alakítson ki. Ezek használatbavételét szintén 2005-ben engedélyezte a pápai jegyző. 2006-ban Varga Sándor újabb építési engedély iránti kérelmet nyújtott be a hatósághoz 492 m² alapterületű gabonátároló és 2 db 242, 34, illetve 707, 23 m² alapterületű tároló helyiség építésére. Az építési, majd a használatbavételi engedélyt szintén a pápai jegyző adta ki. A szóban forgó telephelyre Varga Sándor egyéni vállalkozó kérelmének megfelelően a pápai jegyző újabb 2 db 139,7 m² alapterületű terménytároló siló építésére adott 2014. szeptember 26-án építési, majd 2015. szeptember 1-jén használatbavételi engedélyt. Ezen felül 2016. június 17-én kelt határozattal a pápai jegyző ismét építési engedélyt adott ki Varga Sándor egyéni vállalkozó részére, hogy a 02/10 helyrajzi számú ingatlanon kettő, összesen 1908,48 m² területen gabonátárolót építsen.

⁴ A V-Gép Kft. kérelme alapján a pápai jegyző 2012. február 27-én kelt határozatával 2 db 139,70 m² alapterületű szemestakarmány tároló építésére építési engedélyt bocsátott ki.

⁵ A pápai jegyző 2002. szeptember 23-án kelt határozatával használatbavételi engedélyt adott az Agropa Szövetkezet számára terménytároló csarnok és mázsaház építésére, majd 2007. április 4-én 18 m²-es könnyűszerkezetes növényvédőszer raktár építését és használatbavételét is engedélyezte.

hulladék és szennyvíz nem keletkezik. A környezetbe légszennyező anyag nem kerül. Az üzem környezetében zajtól védendő létesítmény nincs.”

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal a 02/10 helyrajzi számú ingatlanra 2010. június 3-án kelt határozatában 24,7 t/h kapacitású szemestermény-szárító⁶ építésére adott engedélyt Varga Sándor egyéni vállalkozó számára. A használatbavételt 2012. március 29-én kelt határozatában engedélyezte a Fejér Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága.

A Felügyelőség 2011. december 19-én kelt határozata a légszennyezőanyag⁷ kibocsátásával járó technológiák⁸ és a hozzájuk tartozó helyhez kötött bejelentés-köteles pont- és diffúz légszennyező források⁹ engedélyezését¹⁰, a 2012. február 21-én kelt határozata zajkibocsátási határértéket¹¹ tartalmazza.

Az Akusztika Mérnökiroda Kft. 2016. január 12-én – műszeres méréssel – vizsgálta a V-Gép Kft. terményszárító tevékenységéhez használt légszennyező források kibocsátását¹². Megállapította, hogy a tisztítást síkrostával végzik, a levegő elszívását pedig ismeretlen légszállítási teljesítményű ventilátor biztosítja. Ezen kívül az elszívott levegőt porleválasztó ciklonnal tisztítják, amit a P1 pontforráson keresztül a levegőbe vezetnek. A mérést – a jegyzőkönyv szerint – átlagos üzemvitel mellett, 70 t kukorica tisztításakor végezték, előzetesen kialakított mintavevő nyíláson. A mérés a szilárd részecske koncentráció tekintetében határérték túllépést nem mutatott ki.

Az *Agropa Szövetkezet* kérelmére a Kormányhivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága 2011. március 16-án két külön határozatban engedélyezte új terményszárító és kapcsolódó berendezéseinek építését¹³, valamint a korábbi terményszárító bontását¹⁴. A Felügyelőség építési engedélyhez fűzött szakhatósági állásfoglalása szerint a szemesterményszárító tisztító és szárító berendezésből áll, a tisztító pontforrásán a poremisszió határérték alatti, és a szárító berendezésből emittált por mennyisége nem okoz határérték feletti légszennyezettséget. A Felügyelőség – hasonlóan a V-Gép Kft.-hez – az Agropa szövetkezet által üzemeltetett terményszárító esetében is a használatbavételt megelőzően adta ki a légszennyezőanyag¹⁵ kibocsátásával járó technológia és az ahhoz kapcsolódó létesítmények¹⁶ működtetési engedélyét¹⁷. A zajkibocsátási határértékeket¹⁸ a Felügyelőség a telephelyen végzett – határérték-túllépést nem igazoló – műszeres mérés alapján, 2011. november 10-én kelt határozatában állapította meg. Az új létesítmény használatbavételi engedélyét a Kormányhivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága 2012. január 24-én adta meg.

⁶ Terményszárító: TOP DRY 2000 TBSG 30-8-1; Terménytisztító: Westrup SB-1250, GLC 1500 típusú porleválasztó ciklon, serleges felvonók, előtároló szín

⁷ Szilárd/nem toxikus/Por

⁸ Szemestermény szárítás

⁹ Diffúz forrás: szemestermény szárítás terményszárító kibocsátó felülete, terményszárító berendezés, szemestermény szárítás terményszárító kibocsátó felülete, Pontforrások: szemestermény szárítás tisztító kürtő, tisztító berendezés, a tisztító berendezés leválasztó ciklonja és elszívó ventilátora

¹⁰ 28616/2011. számú engedély 2017. január 10-ig volt érvényes.

¹¹ A Felügyelőség a Mezőlak, Vasút u. 12-19. szám, mint Falusias lakóterületi övezeti besorolású ingatlanok esetében nappal 47 dB, éjjel 40 dB, a Mezőlak, Vasút u. 20-22. számok tekintetében nappal 50 dB, éjjel 40 dB határértéket állapított meg.

¹² 70 tonna kukorica szárítása történt a telepen.

¹³ Előtároló, Magtár, Tranzittartály, Serleges felvonók, Terményszárító: Termik-Farm 5D 9/3, Tisztító: Praktik-Mag 3+6, Melléktermék gyűjtő épület

¹⁴ Szárító: Termik-Farm 4-4/2

¹⁵ Nitrogén-oxidok, szén-monoxid, szilárd/nem toxikus/por

¹⁶ Szárítóhoz kapcsolódó porleválasztó kürtő, légáramos előtisztító ciklon kürtő

¹⁷ 24826/2007, 24201/2011., 27988/2012. számú határozatok. Az engedély 2018. január 30-ig érvényes.

¹⁸ A Falusias lakóterület övezeti besorolású Vasút utca 12-19. szám alatt a határérték nappal 47 dB, éjjel 37 dB.

A szövetkezet telephelyén többször is végeztek levegőtisztasági méréseket. Így: 2009 novemberében¹⁹, 2012 szeptemberében²⁰ és 2014 októberében²¹, de az engedélyezett pontforrásokkal összefüggésben határérték-túllépést nem mutattak ki.

Az 5 évig érvényes működési engedélyekben a Felügyelőség előírta, hogy a technológiák pontforrásainak légszennyezőanyag kibocsátását – ötévenként legalább egyszer – időszakos kibocsátásméréssel ellenőrizni kell. Ezen kötelezettségüknek az üzemeltetők eleget tettek.

2. A mezőlaki önkormányzat eljárása

a) Telepengedélyezési eljárás

Az *Agropa Szövetkezet* 2002. október 15-én nyújtotta be telepengedély iránti kérelmét a Mezőlaki Körjegyzőségre. A körjegyző az érintett szakhatóságok előzetes értesítése mellett 2003. március 13-án helyszíni szemlét tartott. A helyszíni szemlén az építésügyi hatóság képviselője a telket határoló zöld sáv kiépítésének hiányát észlelte, ezért a pápai jegyző felhívta az Agropa Szövetkezet tulajdonosát a kötelezettség április 15-ig történő teljesítésére. A Felügyelőség 2003. március 5-én kelt szakhatósági állásfoglalásában nem járult hozzá a telepengedély kiadásához, mert a mezőlaki körjegyző a helyszíni szemléről szóló értesítés mellé nem csatolta a telepengedélyezés rendjéről szóló külön jogszabály által előírt kötelező tartalmi elemekkel rendelkező dokumentációt, melynek hiánya miatt a tevékenység várható környezeti hatásait – pusztán a helyszíni szemle keretein belül – megítélni nem tudta. A később kiadott szakhatósági állásfoglalásában a Felügyelőség megállapította, hogy az általános érvényű jogszabályokba foglalt előírásokon túl további feltételek kikötése nem szükséges. A mezőlaki körjegyző – az eljárás lezárásaként – 2003. április 17-én kelt határozatával a TEÁOR 63.12. pontjában foglalt tárolás, raktározás tevékenységekre vonatkozóan kiadta a telepengedélyt, amelyben külön kiemelte, hogy „a tevékenység a telep környezetében élők nyugalma nem zavarja, a dolgozók és a környezetben élők egészségét és a környezetet nem veszélyezteti.” A telepengedélyt a hatóság a kérelmezőn, az eljárásba bevont szakhatóságokon kívül a Vasút utca 17. és 18. szám alatti lakosok részére is megküldte.

Tekintettel arra, hogy időközben hatályba lépett a Tr., amely a telepengedélyezési hatáskört a telep fekvése szerint illetékes, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjére ruházta, a mezőlaki jegyző az Agropa Szövetkezet telepengedélyezési ügyében addig keletkezett iratokat 2009. május 11-én kelt levelével áttette a pápai jegyzőnek. Ez utóbbi – megindítva a közigazgatási eljárást – felhívta a szövetkezet figyelmét, hogy az új jogszabály szerint a korábbi kérelmében foglalt tevékenység végzéséhez már nem szükséges telepengedély, az bejelentést követően folytatható. A bejelentéshez kötött tevékenységekről vezetett nyilvántartás adatainak teljessége érdekében azonban a jegyző nyilatkozattételre hívta fel az Agropa Szövetkezetet és kérte a telep üzemeltetése időtartamának, a napi munkavégzés idejének műszakonkénti megjelölését, továbbá a tevékenységet végző cégjegyzékszámának a megküldését. Az Agropa Szövetkezet 2009. július 20-án kelt levelében arról tájékoztatta a pápai jegyzőt, hogy a gazdálkodó szervezet fő tevékenységi köre megváltozott, az a TEÁOR 08 alapján 46.21 Gabona, dohány, vetőmag, takarmány nagykereskedelme, ami a vonatkozó jogszabály alapján nem telepengedély-köteles. A pápai jegyző 2009. augusztus 3-án értesítette a Szövetkezetet, hogy a tevékenységet nyilvántartásba vette, és a korábbi telepengedélyt a hatóságnál adja le.

A V-Gép Kft. telepengedélyezési eljárással kapcsolatos iratokat a mezőlaki jegyző nem bocsátotta rendelkezésünkre.

¹⁹ A P1 pontforrás vizsgálata során 3,3 tonna/óra kapacitással kukorica szárítása történt.

²⁰ A P2 pontforrás levegőtisztaság-védelmi vizsgálata során napraforgót tisztítottak.

²¹ A P1 pontforrás vizsgálata során 3,3 tonna/óra kapacitással kukorica szárítása történt.

b) Az önkormányzathoz érkezett panaszok elbírálása

A Vasút utca lakói első alkalommal 2001. október 14-én kelt levelükkel fordultak az önkormányzathoz, segítséget és megoldást kérve ahhoz, hogy a telepre érkező, illetve az onnan távozó több tonnás tehergépjárművek tönkre teszik az utat, por- és zajszennyezést okoznak. A lakók külön hangsúlyozták, hogy nem a vállalkozások működése jelenti a problémát, hanem a nagy gépjárműforgalom, amely a telep más oldalról történő megközelítésének kialakításával elkerülhető volna. A beadványra – a rendelkezésünkre álló iratok szerint – az utca lakói válasz nem kaptak, az első érdemi lépés a 2002. november 5-én tartott képviselő-testületi ülésen tartott megbeszélés volt. Az ülésen a testület megbízta a polgármestert, hogy tárgyaljon a vállalkozókkal. A polgármester felvette a kapcsolatot a pápai önkormányzat építési osztályával és jelezte a panaszosok által is kifogásolt szabálytalanul épített kaput. A pápai jegyző 2002. június 3-án kelt határozatában kötelezte ifj. Varga Sándort a tömör téglakerítés lebontására. A vállalkozó a kerítést lebontotta. A területen működő vállalkozók saját költségeikre, egymás között történő megállapodás alapján – a Vasút utca tehermentesítése érdekében – utat építettek, mellyel a Vasút utcában megszűnt a tehergépjármű-forgalom.

A panaszos 2016. június 13-án ismételtén az önkormányzathoz fordult. Ekkor a Kormányhivatalnak címzett beadványt nyújtott be, melyben a két mezőgazdasági terményszárító működéséből eredő zaj- és porszennyezés csökkentését kérte. A jegyző ugyanazon a napon kelt levelében tájékoztatta a panaszost a birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségéről, illetve arról, hogy beadványát a soron következő képviselő-testületi ülésen napirendre tűzik. A testületi ülés időpontjáról a jegyző 2016. augusztus 22-én kelt levelében értesítette a panaszost, aki azonban távolmaradását kimentve, az ülésen nem jelent meg.

c) A Felügyelőség eljárása a hozzá érkezett bejelentések tekintetében

A telep szomszédságában élő lakos a Felügyelőségre első alkalommal 2014. november 24-én nyújtott be panaszt, melyben részletesen bemutatta, hogy a szóban forgó két cég telephelyét is magában foglaló terület milyen fejlődésen ment át. A panaszos előadta, hogy az évek során számos bejelentést tett az önkormányzatnál, de azok nem vezettek eredményre, holott az ipari terület zaj-, por-, levegőterhelése, valamint a kibocsátott bűz miatt ellehetetleníti pihenését, ingatlanát rendeltetésszerűen használni nem tudja, egészségügyi problémái is keletkeztek. A Felügyelőség 2014. december 16-án tájékoztatást kért az önkormányzattól arról, hogy mely gazdasági szereplők tevékenysége okozza a zajhatást. A panaszos 2014. december 21-én a Felügyelőségre küldött e-mailben bemutatta a konkrét gazdálkodó szervezeteket²². A Felügyelőség 2015. február 18-án arról tájékoztatta a panaszost, hogy beadványa közérdekű bejelentésnek minősül, az alapján indokolt, hogy hivatalból hatósági ellenőrzést végezzen, amelynek megindítását 15 munkanapon belül tervezi. Tekintettel arra, hogy a panaszos a hatósági ellenőrzésről további tájékoztatást nem kapott, 2015. március 24-én ismét megkereste a Felügyelőséget, melynek jogutódja²³, a Fejér Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya²⁴ (a továbbiakban: Környezetvédelmi Főosztály) 2015. június 15-én kelt válaszelevele szerint a tőzegtermeléssel foglalkozó cég telephelyén 2015. április 9-én lefolytatták a hatósági ellenőrzést. Az ellenőrzés során megállapították, hogy a Terra-Tőzeg Kft. virágföld előállítással és tápoldat készítéssel foglalkozik. Bár az ellenőrzés idején folyt a termelés, de szaghatást még a depók mellett sem tapasztaltak, a zajhatást a homlokrakodó működése, illetve az oda érkező és távozó kamionok okozták, melyeket a mintegy 200 méterre található családi házas övezetben nem lehetett észlelni.

²² Agropa Szövetkezet, Varga Sándor egyéni vállalkozó, Terra-Tőzeg Kft.

²³ 2015. április 1-jévek a felügyelőségeket a fővárosi, megyei kormányhivatalokba integrálták, azok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályaként

²⁴ Jogutódja a Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala Környezetvédelmi és Természetvédelmi Osztálya

A Környezetvédelmi Főosztály vezetője 2015. július 15-én kelt, a kormány megbízotthoz címzett levele szerint az Agropa Szövetkezet és a V-Gép Kft. területén a hatósági ellenőrzést 2015. július hó utolsó hetében tervezik. A tett eljárási cselekményekről 2015. július 21-én tájékoztatták a panaszost. A Környezetvédelmi Főosztály az Agropa Szövetkezet, valamint a V-Gép Kft. területén 2015. július 29-én előzetes értesítést követően elvégezte a hatósági ellenőrzést. Annak során az Agropa Szövetkezet területén a hatóság munkatársai a következőket állapították meg:

A szövetkezet tagjai terményszárító tevékenységet végeznek, a pótkocsis, ponyvával fedett teherautókon érkező terményt mérlegelést követően a rendelkezésre álló 4 magtárolóban betárolják. A szárítóba kerülő terményt a telep nyugati részén található három oldalról fedett, tetővel ellátott magtárolóban helyezik el. A telepen végzett technológiához kapcsolódóan két légszennyező forrást jelentettek be: a porleválasztó kürtőt (P1) és az előtisztító ciklonkürtőt (P2), melyek érvényes engedéllyel rendelkeznek. Az ellenőrzés időpontjában a hatóság munkatársai megtekintették a pontforrásokat. Azokkal kapcsolatban megállapították, hogy a P1 pontforrás tekintetében – a 2014. október 27-én végzett mérés alapján – elkészült az emissziómérési jegyzőkönyv, mely szerint a kibocsátás a vonatkozó jogszabályok szerint megállapított kibocsátási határérték alatt marad. A P2 pontforrás emissziómérésre előírt határideje ekkor még nem járt le, annak várható időpontjáról az Agropa Szövetkezet vezetője tájékoztatta a Környezetvédelmi Főosztályt. A helyszínen a pontforrások működéséről vezetett üzemnaplót is megtekintették, arról fénymásolatot készítettek. A Ratherm Kft. minden évben elvégzi a terményszárító karbantartását, a legutolsó 2014 júniusában volt. Az ÁBER Gabonatechnika Kft. 2015. június 7-én végezte el a berendezések felújítását. Az ellenőrzés időpontjában terményszárító berendezés nem üzemelt. A telephely jól karbantartott, az egyes munkaterületeket minden nap takarítják. A hatóság azt is vizsgálta, hogy a telephely területén található zajforrások számában, működésében történt-e változás.

A V-Gép Kft. telephelyén végzett ellenőrzés alkalmával megállapították, hogy a telephelyen az Agropa Szövetkezet és a saját előállítású termények szárítása történik. A levegővédelemmel kapcsolatos alapbejelentésnek megfelelően a területen egy pont (P1 tisztító kürtő), illetve egy diffúz (D1 terményszárító kibocsátó felülete) légszennyező forrás üzemel. A beérkezett termény mérlegelés és mintavételt követően a 400 m²-es előtárolóba kerül. A tárolásra három sík tároló szolgál (1000, 1500 és 2500 tonna tárolókapacitással). Ezek mellett két 1100 tonna kapacitású silótároló épült, melynek engedélyezése folyamatban van. A terményszárításon és tároláson kívül két csarnokban, illetve saját szerelő- és javítóműhelyben az alkalmazott gépek karbantartását is elvégzik. A beszállítás szintén ponyvával fedett pótkocsis teherautóval történik. Az ellenőrzés során diffúz kiporzást nem észleltek. Szárítási időszakban a telepet folyamatosan, naponta locsolják, söprik. A Kft. a 2014. évre vonatkozó légszennyezés mérték bejelentést (LM) benyújtotta, ennek ellenőrzését a hatóság megkezdte.

A Kft. telephelyén szintén megtekintették az üzemnaplót, képviselőjének elmondása szerint a szárító karbantartását, illetve kisebb munkálatokat a cég munkatársai végzik két csarnokban és saját szerelőműhelyben, külső cég bevonására még nem volt indokolt. A zajforrások számában, üzemelési körülményeiben az ellenőrzésig változás nem történt.

Az ellenőrzések eredményéről a Környezetvédelmi Főosztály a panaszost 2015. december 1-jén kelt levelével tájékoztatta, egyúttal rögzítette, hogy műszeres zajmérést azért nem alkalmaztak, mert egyrészt „a környezetvédelmi hatóság kötelező ellenőrzési ütemtervén felül tervezett mérés időpontjában (a cégek nyilatkozatai alapján) a termény szárítása már befejeződött”, másrészt az ellenőrzés időpontjában a telephely nem a normál üzemállapot szerint működött, a szárító berendezések nem üzemeltek, munkavégzés a telepen nem folyt. A hatóság felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy birtokvédelmi kérelmet nyújthat be az önkormányzathoz, illetve, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) alapján a helyi önkormányzat törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben jogosult illetékességi területére más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben

korlátozó környezetvédelmi előírások meghatározására. A hatóság arra kérte a panaszost, hogy a terményszárítási időszak megkezdésekor értesítse őket.

A panaszos a tájékoztatást követően 2016. július 2-án kelt, a Kormányhivatalnak címzett elektronikus levélben jelezte, hogy a terményszárítási időszak megkezdődött, elviselhetetlen a por, valamint a levegőterhelés a Vasút utcában. A panaszos egyúttal jelezte, hogy a korábbi hatósági ellenőrzés óta decemberben, illetve januárban is végeztek a kifogásolt ingatlanokon terményszárító tevékenységet, de zajmérés nem történt. A Környezetvédelmi Főosztály 2016. július 12-én zajméréssel egybekötött zajvédelmi és levegőtisztaság-védelmi ellenőrzéseket tartott. Az érintett üzemek előzetes értesítése mellőzésével végzett ellenőrzésről készült jegyzőkönyv tanúsága szerint a V-Gép Kft. telephelyén az adott időpontban búzát szárítottak normál üzemállapot szerint. A sík tárolókkal szemben a Vasút utcával párhuzamosan fasort telepítettek, a szállító járművek pedig elkerülik az érintett útszakaszt. Az ellenőrzéskor terménymozgatás nem történt, beszállítás nem folyt, ebből következően kiporzást sem észleltek. A P1 pontforrás emissziómérése 2016 januárjában zajlott. Az Agropa Szövetkezet telephelyén végzett ellenőrzés időpontjában a szárítóberendezés nem üzemelt, terményszárítás nem történt. A bemutatott üzemnapló szerint 2016. évben három alkalommal végeztek szárítást június 29-én, 30-án és július 4-én. A terményszállítás minden esetben a kijelölt belső telepi úton zajlott/zajlik. Az ellenőrzés időpontjában a beérkező tehergépjármű mérlegelést követően a 2000 tonna kapacitású magtároló elé állt, ahol a szövetkezet munkatársa homlokrakodóval megkezdte a járműre történő rakodást. Kiporzás kis mértékben, közvetlenül az autó mellett volt észlelhető. Ezen kívül a tranzit tartályból repcét töltött a szövetkezet munkatársa egy mezőgazdasági vontatóra, amit a telephelyen belül mozgattak, a majd a belső üzemi úton keresztül a szomszédos telken bérelt raktárban helyeztek el. Az útvonalon végighaladva itt sem volt kiporzás. Tekintettel arra, hogy az ellenőrzéssel egy időben végzett hatósági zajmérés a V-Gép Kft. és az Agropa Szövetkezet telephelyén működő zajforrások által okozott együttes zajterheléssel kapcsolatban 5, illetve 4 dB határérték-túllépést igazolt, és a két telep működése egymástól nem különíthető el, a Környezetvédelmi Főosztály részleges, zajvédelmi szempontú környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a gazdasági társaságokat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm 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, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Vizsgálatom a V-Gép Kft. és az Agropa Szövetkezet telephelyén az üzemeltetésből fakadó környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokra terjedt ki.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztososa 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 ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság 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”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. A testület elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők²⁵.”

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban²⁶ részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére²⁷. Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

²⁵ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

²⁶ Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírósági határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

²⁷ 996/G/1990. AB

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az az előzőekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít²⁸.

2. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllal szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság²⁹. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak 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, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával szülehet érvényes jogszabály és működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság alapvető követelménye, 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.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon³⁰.

3. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg³¹. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljárás

²⁸ ABH 1994, 139-140.

²⁹ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

³⁰ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

³¹ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Telepengedélyezési eljárással kapcsolatban

Amint azt a tényállásban ismertettük, az Agropa Szövetkezet 2009. július 20-án kelt levelében arról tájékoztatta a pápai jegyzőt, hogy a gazdálkodó szervezet fő tevékenysége a TEÁOR 08 alapján 46.21 Gabona, dohányvetőmag nagykereskedelemre változott, s az a vonatkozó jogszabályi előírások szerint nem telepengedély-köteles. A pápai jegyző 2009. augusztus 3-án kelt levelében értesítette a szövetkezetet, hogy a bejelentett tevékenységet a Tr. alapján nyilvántartásba vette. A pápai jegyző eljárása óta ugyanakkor jogszabályváltozás történt, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a 44/2012. (XII. 20.) AB határozatában formai értelemben vett alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisítette a Tr-t. Erre figyelemmel alkotta meg a Kormány az új Tr-t és a 1085/2013. (II. 27.) Korm. határozattal felhívta a nemzetgazdasági minisztert, hogy a vidékfejlesztési miniszter közreműködésével munkacsoportot hozzon létre többek között a környezetre fokozott hatással lévő tevékenységek engedélyezés-bejelentés szerinti megosztásának felülvizsgálatára.

Az új Tr. megőrizve a korábbi szabályozási koncepciót, 1. és 2. számú mellékleteiben bejelentés és telepengedély-köteles tevékenységeket különböztet meg. Az új Tr. 1. § (3) bekezdése értelmében az 1. és 2. számú mellékletekben meghatározott ipari tevékenységek tartalmára vonatkozóan a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszerében foglalt tartalmi meghatározások az irányadók. A hatáskört az új Tr. a korábbi szabályozással ellentétben a telep fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez telepítette.

Az új Tr. 1. számú mellékletének 99. pontja szerint a raktározás-tárolás (kivéve a mezőgazdasági termények, mezőgazdasági vegyi termékek, műtrágya, nitrogénvegyület raktározása, tárolása) bejelentés-köteles tevékenység. Ezzel szemben a 2. számú melléklet 14. pontja szerint a mezőgazdasági vegyi termék gyártása, raktározása, tárolása telepengedély-köteles. A pontos besorolás érdekében megvizsgáltuk a Központi Statisztikai Hivatal honlapjáról is elérhető Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszerét (a továbbiakban: TEÁOR), valamint azokat a segédleteket³², melyek megkönnyítik az osztályozás elemeinek tartalmi besorolását. Vizsgálatunk során azon nemzetgazdasági ágazatokat tekintettük át, amelyek a szóban forgó telepeken végzett tevékenységekhez kapcsolódhatnak. Az osztályozási rendszerben „5210 raktározás, tárolás” tevékenységi kör az alábbiakat foglalja magába:

„Ebbe a szakágazatba tartozik:

- a tárolóhely és raktár üzemeltetése áruajtótól függetlenül;
- gabonasiló, általános kereskedelmi raktár, hűtőház, tárolótartály stb.

Ebbe a szakágazatba tartozik még:

- az áruk tárolása szabad kereskedelmi övezetben
- a gyorsfagyasztás

Nem ebbe a szakágazatba tartozik:

- a gépjárműparkoló üzemeltetése, lásd: 52.21
- a saját áru tárolása bérelt ingatlanban, lásd: 68.20
- az üres raktár, tárolótér bérbeadása, lásd: 68.20”

A „2020 Mezőgazdasági vegyi termék gyártása”, raktározás és tárolás nélkül a következőket tartalmazza:

„Ebbe a szakágazatba tartozik:

- a rovarölő, a rágcsálók elleni, a gombaölő és a gyomirtó szerek gyártása
- a csírázást gátló és a növények növekedését szabályozó szerek gyártása
- a növény- és talajfertőtlenítő szerek gyártása (mezőgazdasági és egyéb célokra)
- az egyéb, máshova nem sorolt mezőgazdasági célú vegyi termék gyártása

³² https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/teor/teor08_tartalom_2016_08_01.pdf

Nem ebbe a szakágazatba tartozik:

- a műtrágya, nitrogénvegyület gyártása, lásd: 20.152”

Az előzőek alapján fontos hangsúlyozni, hogy az új Tr-ben szereplő, fent megjelölt két tevékenységi kört a TEÁOR ilyen formában nem tartalmazza. A jogalkotói szándék feltárása érdekében megkerestük a Nemzetgazdasági Minisztériumot, amelynek tájékoztatása szerint a tevékenységi körök differenciált megállapítását az indokolta, hogy a rendkívül széles kört felölelő, bejelentés-köteles tárolás-raktározás kategória alól kivonják azokat a tevékenységeket, melyek fokozott környezeti terhelést jelentenek és esetükben a szakhatósági közreműködés mellett zajló engedélyezési eljárás lefolytatása célszerűbb. Az új Tr. a raktározás, tárolás tárgykörből kivonja tehát a mezőgazdasági terményeket, a mezőgazdasági vegyi termékeket, a műtrágyát és a nitrogénvegyületeket. A mezőgazdasági vegyi termékek gyártása kategóriához pedig hozzáilleszti a tárolást és raktározást. Mindebből az következik, hogy a *mezőgazdasági termények tárolása és raktározása* kikerül az 1. számú melléklet 99. pontjából, de nem kerül át a 2. számú melléklet 14. pontjába, hiszen az csak a *mezőgazdasági vegyi termékekre* vonatkozik.

A helytelen jogszabályszerkesztésből adódóan tehát a mezőgazdasági termények tárolása, raktározása egyáltalán nem tartozik az új Tr. hatálya alá, amely a jogállamiság elvének sérelmén túl visszásságot okoz az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

A rendelkezésre álló adatok szerint a vizsgálatunkkal érintett telepeken a gabonaszárítás mellett különböző méretű raktárépületekben szárításra váró mezőgazdasági terményeket is tárolnak, így megvalósul – egyebek mellett – a TEÁOR 5210 kategóriája szerinti raktározás - tárolás. Figyelemmel azonban az új Tr. 1. számú mellékletének 99. pontjára, az a bejelentése és nyilvántartásba vétele nélkül folytatható. Ezen túl, mivel a telephelyeken növényvédő-szereket is tárolnak, az az új Tr. 2. számú melléklet 14. pontja szerint telepengedélyezési eljárás hatálya alá esik. A tevékenység folytatásához tehát az új Tr. szerint telepengedély szükséges.

Megjegyezzük, hogy a mezőlaki jegyző, a tevékenység megkezdése előtt lefolytatott helyszíni szemle óta – a beérkező panaszok ellenére – nem végzett hatósági ellenőrzést a telepeken. Azon időtartam alatt pedig, amikor a telepengedélyezési hatáskört a kistérség székhelye szerint illetékes pápai jegyző gyakorolta, nem jelezte a panaszokban kifogásolt körülményeket. Ez utóbbi jegyző pedig nem győződött meg arról, hogy az Agropa Szövetkezet bejelentése alapjául szolgáló tények valósak-e, valóban a 46.21 Gabona, dohányvetőmag nagykereskedelem folyik-e a telepen.

A mezőlaki és pápai jegyzők mulasztásukkal visszásságot okoztak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

2. A környezetvédelmi hatóság eljárása

a) A vizsgált panasz alapján

A tényállás szerint az első, a mezőgazdasági telepek működését kifogásoló panasz 2014. november 24-én érkezett a környezetvédelmi hatósághoz. Az erre vonatkozó első érdemi intézkedés a következő év április 9-én történt, amikor a Felügyelőség jogutódja, a Környezetvédelmi Főosztály munkatársai helyszíni ellenőrzést végeztek. (Megjegyezendő, hogy ekkor sem a kifogásolt, s a panaszos által külön meg is jelölt telepeket, hanem az azok szomszédságában elhelyezkedő Terra-Tőzeg Kft. működését vizsgálták.) Az Agropa Szövetkezet, valamint a V-Gép Kft. telephelyét a környezetvédelmi hatóság – a panasz érkezését követő több mint fél évvel később – 2015. július 29-én ellenőrizte. Ekkor azonban a terményszárítók nem üzemeltek. Az ellenőrzések eredményéről pedig a panaszost csak 2015. december 1-jén tájékoztatták.

A következő betakarítási időszak kezdetén, 2016. július 2-án a panaszos ismét a Kormányhivatalhoz fordult, melynek alapján – előzetes értesítés mellőzésével – július 12-én levegőtisztasági- és zajvédelmi ellenőrzést végeztek. Az ellenőrzés időpontjában a V-Gép Kft.

telephelyén búzát szárítottak normál üzemállapot szerint, terménymozgatás nem történt, így kiporzás sem volt észlelhető. Az Agropa Szövetkezet telepén szárítás ugyan nem folyt, de rakodást, anyagmozgatást végeztek. Ezek az ellenőrzések kimutatták, hogy a telephelyeken végzett tevékenységek együttesen nem felelnek meg a vonatkozó környezetvédelmi előírásoknak, ugyanis a védendő létesítmények homlokzata előtt két méterrel 5, illetve 4 dB határérték-túllépés mellett üzemelnek.

Az előzőekből jól látható, hogy a környezetvédelmi hatóság a hozzá érkezett panaszt jelentős késedelemmel bírálta el, és indította meg a hatósági ellenőrzést, továbbá több mint 4 hónap telt el az első érdemi eljárási cselekmény elvégzéséig, azaz a 2015. április 9-én tartott helyszíni ellenőrzésig. Az ellenőrzés helyszínét azonban ekkor sem választotta meg helyesen a hatóság, hiszen a Terra-Tőzeg Kft. telephelye működését a panaszos nem kifogásolta. A panaszolt két gazdasági társaság tevékenységét először 2015 júliusa végén vizsgálta meg a hatóság, amikor is a telepeken gabonaszárítás nem történt. Közel nyolc hónap alatt sem sikerült tehát érdemben megvizsgálnia a szóban forgó tevékenységek környezeti hatásait. A zajvédelmi követelmények teljesülését csupán a zajkibocsátási határérték megállapításának alapjául szolgáló, 2011. szeptember 13-án elvégzett műszeres zajmérést követő öt év múlva ellenőrizték, holott a telep ennyi idő múltával jelentősen kibővült, a tevékenység intenzitása növekedett és panasz is érkezett az ügyben. A telepek létesítését követően pedig egyetlen alkalommal nem vizsgálták meg sem levegővédelmi, sem zajvédelmi szempontból a két tevékenység együttes hatását.

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az önkormányzat – a vállalkozásokkal való megállapodása eredményeként – a Vasút utca mentesítése érdekében új utat létesített a két cég számára, illetve a telep és a családi házas övezet között fásítás is történt. A teherforgalom tehát elkerüli az érintett lakóterületet.

A Felügyelőség, majd jogutódja a Környezetvédelmi Főosztály közérdekű bejelentésként kezelte a panaszos beadványát. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről Pkbt. rendelkezik, melynek 1. § (2) bekezdése szerint, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A Pkbt. további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára. Ezek szerint az érintett szervnek sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatnia, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében. A 2. § szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi. Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről, az indokok megjelölésével, a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti. A Pkbt. 3. § -ának megfelelően a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A fentiek szerint tehát a Pkbt-t akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási (közigazgatási) vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak,

hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg.

Meglátásunk szerint, az olyan beadványok, amelyek a telepek, kereskedelmi egységek működését kifogásolják, illetve sérelmezik az üzemelés során jelentkező fokozott környezeti terhelést, nem eshetnek a Pkbt. hatálya alá. Az általuk kifogásolt körülmények ugyanis jogszabálysértéseket valósíthatnak meg és azok megítélése, illetve orvoslása államigazgatási, így kereskedelmi, telepengedélyezési, környezetvédelmi hatóságok hatáskörbe tartozik. Amennyiben tehát a panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog szerint történhet, nem a Pkbt. keretein belül. Ennek megítélése döntő fontosságú, hiszen a közigazgatási jog rendszerében az ügyfél élhet jogorvoslattal, ugyanakkor a Pkbt. alapján ez a lehetőség – az alapvető jogok biztosához való fordulás kivételével – nem áll fenn.

Álláspontunk szerint a hatóságokhoz érkező bejelentések, panaszok elbírálására alkalmas jogintézmény a Ket-ben szabályozott hatósági ellenőrzés lenne, amelynek során a hatóság ellenőrzi a jogszabályi rendelkezések, valamint az egyedi hatósági döntések végrehajtását, s amennyiben az önkéntes jogkövetés elmarad, megindítja a jogkövető magatartás kikényszerítésére alkalmas eljárást. Ez lehet új önálló hatósági eljárás vagy egy korábbi döntés végrehajtása.

A Ket. 88. § (1) bekezdése szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A Ket. 88/A. § (1) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés hivatalból, vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indul meg. Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles. A Ket. 31. § (1) bekezdés j) pontja önálló jogalapot biztosít a hatósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha az ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. §-a szerinti intézkedéseket tenné szükségessé. Tekintettel arra, hogy a Ket. a hatósági ellenőrzés, illetve az ennek keretében tartandó helyszíni ellenőrzés elvégzésére speciális ügyintézési határidőt nem állapít meg, arra az általános szabályok az irányadók. A Ket. 33. § (1) bekezdés harmadik mondata szerint, ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

A hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet tehát hatósági ellenőrző tevékenységet. A hatósági ellenőrzés tartalma pedig csak és kizárólag a jogszerűsége vonatkozhat. A hatósági ellenőrzés preventív jellegű, így az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény egyébként nem áll fenn³³. A hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében a hatóság három lehetőséggel élhet. Egyrészt a kötelezettség kikényszerítése érdekében a Ket. alapján megindítja a végrehajtási eljárást, másrészt saját ágazati szabályozása által lehetővé tett új hatósági eljárást indít, melyben alkalmazza a saját ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket, harmadrészt hatósági intézkedésként felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére.

Amint arra már utaltunk, a Ket. 88/A. § (1) bekezdése szerint az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. Ebből következően pedig kérelemre kizárólag

³³ A Ket. kommentárja

önellenőrzés lehetséges. Harmadik személy – egy általa kifogásolt tevékenység tekintetében – közvetlenül tehát nem kérhet hatósági ellenőrzést, arra csak hivatalból – a hatóság saját észlelése vagy hozzá érkező bejelentés alapján – kerülhet sor. Felmerül tehát a kérdés, hogy minek kell minősíteni azokat a bejelentéseket, amelyekben a beadványozók a közvetlen környezetükben található tevékenységek zavaró hatásait, adott esetben a jogszabályi rendelkezések érvényesülését, a határértékek betartásának hiányát sérelmezik.

A Pkbt. fogalom-meghatározásából eredően ezek a bejelentések nem eshetnek a hatálya alá, ugyanakkor a Ket. alapján nincs olyan eljárás, amelyet a bejelentő/kérelmező kezdeményezhet. A Ket. kommentárja ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy „A hatósági ellenőrzés keretében érvényesül az officialitás elve, tehát a hatósági ellenőrzésre a hatóság mérlegelése szerint hivatalból kerülhet sor. Ettől függetlenül a hatósági ellenőrzés lefolytatását „bárki” kezdeményezheti, azonban a hatóság a Ket. szerint ez esetben is hivatalból indíthatja meg – mérlegelése alapján – a hatósági ellenőrzésre irányuló eljárást. Lényegtelen, hogy a hatósági ellenőrzés megindítására okot adó körülmény miként jut a hatóság tudomására. Ha a hatóság az ellenőrzés „bárki általi” kezdeményezése alapján hivatalból nem indít ellenőrzést, azt indokolnia sem kell és erről formális döntést sem kell hoznia.”

Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a helyszín vizsgálata környezeti ügyekben a panasz megalapozottságának eldöntése, s így adott esetben a határértékek teljesülése szempontjából kulcsfontosságú. A hatóság a konkrét helyszín megtekintése, a tevékenység ellenőrzése nélkül nem tudja ugyanis megállapítani, hogy a panaszolt személy betartja-e a jogszabályok rendelkezéseit, tevékenysége megfelel-e a környezetvédelmi követelményeknek. Hangsúlyozzuk, hogy a Ket. 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. A hatóság a Ket. ezen alapelve érvényesülését pedig csak új hatósági eljárás megindításával, ellenőrzés lefolytatásával tudja biztosítani. Következésképpen a hatóság a környezeti tárgyú panaszok esetében a törvényesség elve alapján de facto köteles megindítani a hatósági ellenőrzést. Amennyiben ezt elmulasztja, s a Pkbt. alapján informális tájékoztatással zárja le az ügyet, sérül a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joga. Azzal pedig, hogy a környezetvédelmi követelményeket nem érvényesíti az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézi.

Álláspontunk szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben a telepek zavaró működését, az okozott környezetterhelést kifogásoló panaszok alapján a hatóságnak – a Ket-ben³⁴ szereplő eljárási és döntéshozatali kötelezettségéből eredően – meg kellene indítania a hatósági ellenőrzést és ennek keretében az eljárási cselekmény elvégzésére irányuló törvényi határidőn, azaz a panasz érkezését követő 8 napon belül helyszíni ellenőrzést kellene végeznie, továbbá a helyszínen tapasztaltak alapján meg kellene tennie a Ket. 94. §-a szerinti intézkedéseket. A hatósági ellenőrzés keretében a panaszos ügyféli jogosultságát is vizsgálni kell, s annak megfelelően kell biztosítani a jogorvoslati lehetőséget. Amennyiben a hatósági ellenőrzés alapján megállapítható, hogy a jogsértések orvoslása csak új, hivatalból indított eljárás keretében történhet, akkor ebben az új eljárásban is vizsgálandó, hogy a panaszos ügyfélnek minősül-e.

Az előzőekben bemutatottak szerint a Környezetvédelmi Főosztály eljárása nem felelt meg a Ket. és a Pkbt. rendelkezéseinek. Ezzel sérült a törvényesség elve, hiszen az ellenőrzéseket nem végezte el határidőben, illetve az ellenőrzés eszközeül szolgáló adatszolgáltatást és iratbemutatót nem megfelelően alkalmazta. Azaz nem tisztázta megfelelően a tényállást, azt, hogy a tevékenységek vizsgálatára mely telephelyen, mely időpontban lenne a legalkalmasabb, mikor, mely cégek végeznek terményszárító tevékenységet. A 2014. november 24-én benyújtott panasz

³⁴ A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is, hiszen az eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

szerint pedig a hatóság intézkedéseiről csak egy évvel később, 2015. december 1-jén tájékoztatta a panaszost.

Megállapítjuk, hogy a környezetvédelmi hatóság eljárása nem szolgálta a megelőzést, nem volt hatékony és törvényes, emiatt az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljárásból való joggal összefüggésben visszaállást okozott, és sérült a jogbiztonság elve is.

b) Levegővédelmi szempontból

A panaszos a telep működésével összefüggésben – a zaj mellett – a keletkezett por mennyiségét, a levegő minőségének romlását kifogásolta. Tekintettel arra, hogy a telepeket az érkező teherautók a Vasút utcát elkerülve, új úton közelítik meg, a levegőminőségi problémák részben megoldódtak. Ugyanakkor – különösen betakarítási időszakban – a szárító és a tisztító berendezések intenzív működésével, a nagyobb mennyiségű termény rakodásával jelentős a szálló por mennyisége. A két telepen létesült helyhez kötött légszennyező pontforrásokat, valamint az Agropa Szövetkezet telephelyén található diffúz forrást a hatóság külön-külön engedélyezte, s azok emissziómérésére 2012-ben, majd 2015-ben is sor került. Megállapítható, hogy a két létesítmény kibocsátása önmagában megfelel a vonatkozó levegővédelmi követelményeknek, mindazonáltal ezek együttes légszennyező hatását egyetlen alkalommal sem vizsgálta meg a hatóság.

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. §-a, valamint az 5. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza azokat a rendelkezéseket, melyek a szabályozás egészét meghatározzák. Eszerint 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. A légszennyező forrás létesítésekor és működése során levegővédelmi követelmények megállapítása és alkalmazása szükséges. A levegővédelmi követelmények teljesülését a légszennyező forrás üzemelése során a hatásterületen biztosítani kell.

A légszennyezettség fogalmát szintén az Lr. határozza meg a 2. § 18. pontjában, amely szerint légszennyezettség a levegő légszennyezettségi határértéket meghaladó levegőterheltségi szintje (immisszió). Ez utóbbi pedig a levegőben valamely légszennyező anyag koncentrációja vagy a légszennyező anyag adott időtartam alatt felületekre történő kiülepedése.

Ahhoz tehát, hogy a levegővédelmi hatóság meg tudja állapítani, hogy teljesül-e az Lr. főszabálya, szükséges immissziómérést végezni. Nem elegendő csupán a légszennyező források egyedi emmissziójának vizsgálata, hiszen az alapján nem állapítható meg a légszennyezettség, s a korábban ismertetett főszabály sem kényszeríthető ki.

Az Lr. 9. §-a értelmében Magyarország területén az országos légszennyezettség értékelése érdekében a levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) vizsgálja, s a Levegőtisztaság-védelmi Referenciaközpont (LRK) tesz javaslatot az OLM automata mérőállomásainak, a manuális mérési pontoknak és az éves mintavételi program mintavételi pontjainak a helyére. Ezt a javaslatot környezetvédelemért felelős miniszter hagyja jóvá. Magyarország területén az OLM miniszter által kijelölt automata mérőállomások, mobil mérőegységek és manuális mintavételi pontok levegő terheltségi szint és helyhez kötött légszennyező források kibocsátásainak vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló miniszteri rendelet előírásainak megfelelő üzemeltetését – a regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal bevonásával – a területi környezetvédelmi hatóság látja el. Mindezek szerint tehát a környezetvédelmi hatóság javaslatára végezhető immissziómérés.

A tényállásban ismertetett körülményekre, illetve arra tekintettel, hogy korábban a hatóság nem vizsgálta a szóban forgó két létesítmény együttes hatását – az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében – megalapozott lenne a levegővédelmi követelmények teljesülésének vizsgálata.

c) Zajvédelmi szempontból

Tekintettel arra, hogy a tárgyi telephelyekre kiterjedő, a Kvt. szerinti zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás folyamatban van, annak vizsgálatára – az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján – az ombudsman vizsgálati hatásköre nem terjed ki. Ezért jelentésünk erre vonatkozó megállapításokat nem tartalmaz.

Intézkedéseim

A jelentésünkben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, illetve jövőbeni megelőzése érdekében, az alapvető jogok biztosaként

- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy fontolja meg az új Tr. 2. számú melléklete 14. pontjának olyan módosítását, hogy a mezőgazdasági termények tárolása, raktározása is telepengedély-köteles tevékenység legyen;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – ugyancsak az alapvető jogok biztosaként – felkérem a *Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala vezetőjét, mint jogutódot*, hogy a betakarítási időszakban, amikor a panasszal érintett mindkét telep teljes kapacitással üzemel, végezzen hatósági helyszíni ellenőrzést és annak eredményeként tegye meg a hatáskörébe tartozó szükséges intézkedéseket, melyről tájékoztasson;
- *Nemesgörzsönyi Községi Önkormányzati Hivatal Mezőlaki Kirendeltsége jegyzőjét pedig arra kérem*, hogy telepengedélyezési hatáskörében végezzen hatósági ellenőrzést, annak garanciális jelentősége miatt sorolja be a telepeken folytatott tevékenységi köröket a Tr. hatálya alá, majd folytassa le az annak megfelelő eljárásokat és tájékoztasson intézkedéseiről.

Budapest, 2017. augusztus 21.

Bándi Gyula



Székely László

