



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
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-89/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Érintett szerv:

Monor Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala
Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatala

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB- 89/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához érkezett beadvány szerint a monori panaszos telekszomszédja ingatlanán évek óta fetelepet működtet, emiatt az udvarban rendszeresen, a hét szinte minden napján elviselhetetlen a fűrészes és a hasítógépek hangja. A panaszos 2017. január 26-án a tevékenység miatt bejelentéssel élt Monor Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala jegyzőjénél (a továbbiakban: monori jegyző), és a segítségét kérte ügye megoldásában, a kialakult állapot megszüntetésében.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk a monori jegyzőtől, illetve a Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatalától (a továbbiakban: Monori Járási Hivatal).

Érintett alapvető jogok

- *Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *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)
- *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)
- *Testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLIV. törvény (Ket.)
- az illetékekről szóló 1990. XCIII. törvény (Itv.)

- az államigazgatási eljárási általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.)
- a Polgári Törvénykönyv hatályba lépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (rég. Ptké.)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (Kr.)
- a zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Monor Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról szóló 23/2017. (XII.15.) önkormányzati rendelete (Hész.)

Megállapított tényállás

A rendelkezésünkre álló iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

A panaszos első alkalommal 2017. január 26-án kelt beadványával fordult a monori jegyzőhöz, hogy telekszomszédja évek óta, télen-nyáron, szinte minden nap kertjében a saját háztartási igényeit meghaladó mennyiségű, külön traktorokkal hozatott tűzifát aprít, fűrészel. A szomszéd a keletkezett faanyagot az interneten elérhető apróhirdetés szerint eladásra is kínálja. A panaszos sérelmezi, hogy a tevékenységből származó zaj ellehetetleníti pihenését, udvarát rendeltetésszerűen használni nem tudja. Bár a szomszéd próbált a panaszossal és családjával megegyezni afelől, hogy melyik napokon, milyen napszakokban végezhetné e tevékenységet, egyezés azonban nem jött létre. A fentiek alapján a panaszos kérte a jegyzőtől, hogy intézkedései útján szüntesse meg ezt az állapotot és számolja fel a „fatelepet”.

A 2017. január 26-án érkezett beadvány alapján az önkormányzat Műszaki Városgazdálkodási és Környezetvédelmi Irodájának munkatársa még azon a napon hatósági ellenőrzést végzett. Ennek keretében megtekintette a helyszínt és megállapította, hogy a panaszolt személy az Erdőmester Szövetkezetnél szövetkezeti tag, ott fakitermelőként dolgozik. A munkája során keletkezett fahulladékot hozza haza és fűrészezi. A tevékenység rendszeresége, volumene változó, inkább az őszi és téli időszakban jellemző, a Stihl fűrészsel csak nappal, munkaidőben dolgozik. Az eljárás alá vont személy kérte az önkormányzat jegyzőjét, jelöljön ki heti két napot, amikor dolgozhat. A helyszíni ellenőrzést követően a jegyző hatásköre és illetékessége hiányát megállapítva az ügyet a szabálysértési hatóságként kijelölt Monori Járási Hivatalhoz tette át, amely az eljárás keretében további, a környéken élő tanú meghallgatása után – aki megerősítette a panaszos által előadottakat – az eljárás alá vont személyt csendháborítás miatt figyelmeztetésben részesítette.

Tekintettel arra, hogy a panaszost a fenti tevékenységen kívül a szomszéd zenehallgatása és gyermeke szabadidős tevékenysége is zavarja több esetben a rendőrséghez fordult. A kiérkező járőrök egyedi intézkedései, így a zene lekapcsoltatása, hangerejének mérséklése azonban álláspontja szerint csak rövid időre oldották meg a kellemetlen hatásokat.

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, 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajb. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok 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 ombudsmeni 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 ombudsmeni jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, 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 ennek kapcsán elvi érveléssel 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 tekinthetők¹.”

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban² 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 kiépítésére³. 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

¹ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

² Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírósági határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

³ 996/G/1990. AB

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 alkotmánybírói 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.”

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 a fentiekből 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 biztosít⁴. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.*

2. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁵. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé 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 eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet 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 fejtsék 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

⁴ ABH 1994, 139-140.

⁵ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁶.

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 követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéltjük meg⁷. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmi szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

4. Az Alkotmány deklarálja, hogy mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a *környezet védelmének biztosításával* segíti elő.

Ez a rendelkezés önmagában – hasonlóan a XXI. cikkhez – alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatározni.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Amint azt a tényállásban bemutattuk, a panaszos bejelentése alapján a helyi konfliktust a monori Önkormányzat jegyzője önálló hatósági eljárás megindításával nem próbálta rendezni, csupán – hatásköre hiányát megállapítva – *áltétel útján a szabálysértési hatóságot kereste meg*.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselőtestületének hatáskörébe tartozik a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. A 48. § (1) bekezdése szerint pedig a települési önkormányzat képviselő testülete, a fővárosi önkormányzat esetében a fővárosi közgyűlés rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. Tekintettel arra, hogy a zaj elleni védelem egyes szabályait, így egy adott üzemi, termelő/szolgáltató tevékenységre vonatkozó előírásokat központi szinten a Zr. tartalmazza és annak hatálya a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységből származó zajra nem terjed ki, az a jogalkotó szándéka szerint helyi szinten szabályozható. Monor Város Önkormányzatának zajvédelmi tárgyú rendelete nincs, csupán a helyi építési szabályzat tartalmaz zajjal kapcsolatos rendelkezéseket. A Hész. 8. § (7) bekezdése szerint zajt, illetve rezgést előidéző üzemi létesítményt, és egyéb helyhez kötött külső zajforrást csak oly módon szabad elhelyezni, hogy a keletkező zaj illetve rezgés a vonatkozó határértékeket ne haladja meg. Az idézett rendelkezésen túl, helyi zajvédelmi szabályok – így a magánszemélyek háztartási igényeit szolgáló berendezések tárgyában – nincsenek.

A fentiek alapján, figyelemmel arra, hogy az önkormányzathoz érkezett panasz vizsgálata során a fűrészelési tevékenység üzemi jellegét a monori jegyző megállapítani nem tudta, hanem azt magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő cselekvésként értékelte, a Zr-en alapuló zajvédelmi hatósági jogkörében konkrét intézkedést nem hozott.

A Ptk. 5:23. §-a alapján a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy

⁶ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁷ 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

amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Az 5:5. § szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha a birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy a birtoklásban jogalap nélkül háborítják. A birtokost a birtokvédelem mindenkiel szemben megilleti, annak kivételével, akitől a birtokot tilos önhatalommal szerezte meg.

A Ptk. a birtokvédelem három formáját, eszközét teremti meg. Az egyik a megengedett önhatalom, a másik a birtoklás jogcímére alapított – petitórius – birtokper, a harmadik pedig a birtoklás tényére alapított, a települési önkormányzat jegyzője által lefolytatott – possesszórius – birtokvédelmi eljárás. Az eljárások során a szembenálló felek érdekeinek ütköztetésével, összevetésével kell az érdekegyensúlyt megteremteni, meghatározva a zavarásnak azt a mértékét, amelyet már a szomszéd tűrni tartozik.

Az 5:8. § szerint a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kétheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. A jegyző - kérelemre - jogosult a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is határozni. A jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs. Az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását. A jegyzőnek a birtoklás kérdésében hozott határozatát a meghozatalától számított három napon belül végre kell hajtani. A keresetindításnak a jegyző által hozott határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, kivéve, ha a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is határozatot hozott, és az érdekelt fél ebben a kérdésben vagy a birtoklás kérdésében pert indított. A bíróság elrendelheti a birtoklás kérdésében a jegyző által hozott határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása várható.

Hangsúlyozandó, hogy a birtokvédelmi eljárás az Alkotmánybíróság és a polgári bíróságok gyakorlata szerint nem tekinthető közigazgatási ügynek, a jegyző az adott ügy elintézése során nem közigazgatási hatóságként jár el⁸. Ezekben az esetekben a kérelmező és a jegyző között nem létesül közigazgatási jogviszony, hanem ez utóbbi mintegy perkisegítő-permegelőző fórumként a fél és az ellenérdekű fél jogvitáját dönti el. Az eljárás „Janus-arcúsága”, azaz, hogy egy közigazgatási hatóság polgári jogi ügyet a közigazgatási eljárásjog alapján dönt el, ha kisebb mértékben is, de a mai napig megmaradt. A jegyző ezeket az eljárásokat a Kr. 2015. március 1-jei hatályba lépéséig az Áe., majd a Ket. alapján folytatta le⁹. A Kr. speciális eljárási szabályok kidolgozásával ezt a kettősséget kívánta feloldani, ugyanakkor az adatkezelés és a végrehajtási eljárás a Kr. értelmében továbbra is az általános közigazgatási eljárásokat szabályozó Ákr. szerint történik.

A jegyzői birtokvédelem – azon túl, hogy a különböző közigazgatási és bírósági eljárások közötti űr kitöltésére szolgál – elsődleges funkciója, hogy védelmet nyújtson a jogtalan támadóval szemben és jogi eszközökkel helyreállítsa az eredeti állapotot. Magyarország Kormánya által, a birtokvédelmi eljárások lefolytatásokhoz kapcsolódóan készített Módszertani Útmutató¹⁰ szerint: „Birtokvédelmi eljárást indítani az állampolgárok részéről, és lefolytatni a hatóságok részéről mindenekelőtt olyan helyzetekben érdemes, amelyre más eljárás nem nyújt hatékony segítséget.” Kiemeljük, hogy az irányadó bírói gyakorlat szerint a birtokvédelem – figyelemmel arra, hogy ott a szubjektív elemek, a konkrét tevékenység egyedi megítélése a döntő szempont – megoldást jelenthet egy engedély vagy bejelentés mellett jogszerűen folyó tevékenység esetében is, hiszen az az adott szomszédjogi viszonyok között jelenthet szükségtelen zavarást.

⁸ Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. határozata

⁹ A határozatot a hasznok, károk és költségek tekintetében a régi Ptké.27. §-a alapján a jegyző székhelye szerint illetékes járásbíróság hajtotta végre.

¹⁰ <http://www.kormany.hu/download/8/1e/51000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf>

A Kr. a birtokvédelmi kérelemmel szemben kötelező tartalmi elemeket határoz meg, amelyek betartása kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a jegyzőnek nincs lehetősége hiánypótlási felhívást kibocsátani. Egyedül az Itv. alapján szólíthatja fel a kérelmezőt az eljárásért fizetendő illeték lerovására. Amennyiben a beadványozó tartalmában birtokvédelmi kérelmet terjeszt ugyan elő és ügye megoldását is ez az eljárás segítené elő a leghatékonyabban, de az nem tartalmazza a Kr. szerinti egyedileg megjelölt tartalmi elemeket, így a tényállás alapjául szolgáló bizonyítékokat, illetve a jegyző döntésére irányuló kifejezett kérelmet vagy az ügyfél azt nem eggyel több példányban nyújtja be, mint ahány ellenérdekű fél van, a jegyzőnek a 7. § (1) bekezdés alapján el kell utasítania. Ekkor a hatóság egyedül a Pkbt. alapján járhat el, amely azonban mind a hozható intézkedések, mind a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség tekintetében nem biztosít azonos szintű védelmet.

A fent hivatkozott Módszertani Útmutató szerint a személyesen eljáró ügyfél esetén a tartalmában birtokvédelmi kérelemnek minősíthető bejelentés kapcsán a jegyző akkor jár el a szakszerűség követelményének megfelelően, ha felvilágosítja az ügyfelet az ügy megoldását szolgáló, rendelkezésére álló jogi lehetőségekről, és adott esetben felhívja az illeték megfizetésére. Jóllehet az útmutató az írásban benyújtott kérelmekről hallgat, álláspontunk szerint a jegyzőnek az előzőekhez hasonlóan ilyen esetekben is tájékoztatnia kell az ügyfelet az irányadó jogszabályi rendelkezésekről.

A tárgy szerinti ügyben a jegyző a hozzá érkezett, anonimitást kérő – tartalmában azonban egyértelműen birtokvédelmi kérdéseket felvető, szomszédjogi vitát bemutató – panaszt szabálysértési feljelentésként értékelte. Noha a beadvány nem tartalmazta a „birtokvédelmi kérelem” elnevezést, abban a bejelentő a bizonyítékok megjelölése mellett a tevékenység megszüntetésére és az eredeti állapot helyreállítására kérte a jegyzőt.

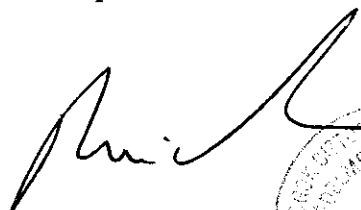
Helyesen járt el a hatóság, amikor a bejelentés alapján helyszíni szemlét folytatott és azt a szabálysértési eljárás megindítása végett áttette a Monori Járási Hivatalhoz, mindazonáltal – tudva, hogy sem zajvédelmi hatósági jogkörben, sem telepengedélyezési jogkörben intézkedési lehetősége nincs – a szakszerűség, a hatékonyság, az ügyféllel való együttműködés követelménye szerint tájékoztatnia kellett volna a beadványozót a rendelkezésére álló birtokvédelmi eljárás lehetőségéről.

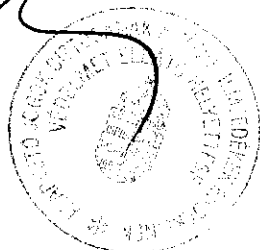
Az előzőek alapján megállapítjuk, hogy noha az ügyben alapvető jogokkal összefüggő visszásság nem keletkezett, az eljáró jegyző nem tett meg minden szükséges lépést a sérelmes helyzet rendezésére, ezért felhívjuk figyelmét arra, hogy a jelentésben és a Módszertani Útmutatóban szereplő szempontok alapján a beadványozókat tájékoztassa a birtokvédelmi eljárás kezdeményezésének lehetőségéről.

Intézkedésünk

Felkérjük Monor Város Önkormányzatának jegyzőjét, hogy a jövőben minden esetben tájékoztassa a szomszédjogi vitát bemutató és az ügy megoldását kérő panaszosokat a birtokvédelmi eljárásról, annak vonatkozó szabályairól. Mindemellett pedig vizsgálja meg az önálló zajvédelmi rendelet megalkotásának szükségességét és ennek érdekében tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

Budapest, 2018. 08. 28.


Dr. Bándi Gyula




Dr. Székely László

