



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-912/2025. számú ügyben
a Tápiószőlősi Szennyvíztisztító telephely zavaró zajterheléséről

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Pest Vármegyei Kormányhivatal, Tápiószőlős Község
Önkormányzatának Jegyzője

2025.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
Közös jelentése
az AJB-912/2025. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert Tápiószőlősen a Szennyvíztisztító telep üzemi zaja az attól kb. 375 méterre lévő falusias lakóövezeti lakóingatlanokban, valamint a telephez ennél is közelebb eső tanyaépületekben élőket zavarja, különösen az éjszakai órákban rendszeresen hallható, bizonyos üzemállapotokhoz kapcsolódó zajterhelések esetén, az érintett lakosság pihenését ellehetetlenítve.

Beadványát megelőzően a panaszos bejelentéssel fordult a jegyzőhöz, a Szennyvíztisztító telep üzemeltetőjéhez, majd ezek eredménytelensége nyomán a zajvédelmi hatósághoz, azonban a bejelentések megalapozottságának vizsgálata során tett intézkedések sem hoztak megnyugtató eredményt, a probléma változatlanul fennáll.

A beadvány alapján való tájékozódásunk szerint a Szennyvíztisztító és a falusias lakóövezet közötti kertes mezőgazdasági övezetben lévő ingatlanokon huzamos emberi tartózkodásra szolgáló építmények is találhatóak.

A beadvány alapján – figyelemmel arra, hogy a panaszos közérdekű bejelentéseket tett, és további jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Pest Vármegyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal) és Tápiószőlős Község Önkormányzatának Jegyzőjét (továbbiakban: jegyző) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „értvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk (1) és (2) bekezdés];
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és értvényesíti 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.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény);
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.t.);
- a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasztörvény);
- a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet (NTSZMP);
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (Hér.);
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (Zvhr.).

A megállapított tényállás

A beadványhoz mellékelten megküldött iratok, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Pest Vármegye Ceglédi járásában Tápiószőlős a KSH 2024. január 1-i adatai szerint 2998 fős¹ község, amely önálló szennyvízelvezetési agglomerációt képez, és az NTSZMP 5. mellékletében a csatornahálózat szállítóvezetékének kiépítése, valamint új szennyvíztelep létesítése szerepel fejlesztési igényként. A Tápiószőlősi Szennyvíztelep a hozzátartozó 15 km hosszú, 792 bekötéssel és 498 tisztítóaknával felszerelt csatornahálózattal a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)² Közép- és Kelet Magyarországi szennyvízelvezetési és -kezelési fejlesztés 5. (KKMO5) keretében 2018-tól létesült és 2020-ban helyezték üzembe.³

A panaszos 2021. május 16-án tett panaszt a Tápiószőlősi Szennyvíztelepet üzemeltető Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt.-nél (a továbbiakban: üzemeltető) amiatt, mert a Szennyvíztelepről a nap 24 órájában bizonyos időközönként származó, ciklikus zajterhelés a lakóövezetben élőket zavarja, különösen az éjszakai órákban a pihenést nehezítve, olykor lehetetlenné téve. A bejelentést a panaszos május 29-én, június 16-án, június 23-án, augusztus 10-én kiegészítette és megerősítette azzal, hogy éjjel 1:30-kor is zavaró a Szennyvíztisztító telepről származó zajterhelés, éjszakánként csak 1-2 órát tud aludni, továbbá azzal, hogy a szennyvíztelep felől érkező, folyamatos, változó intenzitású és frekvenciájú zaj mellett időnként egy ennél is erősebb zajhatás lép fel, amely hirtelen, a „semmiből” lép elő és – a panaszos feltételezése szerint – valamilyen gáz-nyomásszabályozó szelep nyitása következtében alakulhat ki.

¹ https://www.ksh.hu/apps/hntr.telepules?p_lang=HU&p_id=02769

² KEHOP-2.2.2-15-2015-00003

³ https://www.hidrologia.hu/vandorgyules/41/word/0416_zong_rita.pdf 11. oldal

A panaszos 2021. június 6-án kelt e-mailjében bejelentést tett a jegyzőnek, amelyhez a zajterhelést rögzítő videofelvételt is mellékelte, és a jegyzőt az üzemeltető részére tett panaszairól is tájékoztatta, segítségét kérve a panasz megalapozottságának kivizsgálásában.

A jegyző 2021. június 8-án küldött válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a bejelentéshez mellékelte videofelvételekből semmi sem hallható és a zajvédelmi ügyben nincsen hatásköre eljárni. A panaszosnak azt tanácsolta, hogy amennyiben az üzemeltetőtől nem érkezik válasz, a hatáskörrel rendelkező Kormányhivatalhoz forduljon.

Az üzemeltető munkatársa a panaszossal első ízben 2021. augusztus 18-án e-mailben vette fel a kapcsolatot, amelyben arról tájékoztatta, hogy a problémát az üzemeltető vizsgálja, igyekeznek a zajforrások definiálása és a kellemetlenségek megszüntetése érdekében a megfelelő intézkedéseket megtenni, egyben kérte a bejelentő által korábban már megküldött videofelvétel újraküldését is.

Ezt követően az üzemeltető 2021. november 23-án küldött válaszában arról tájékoztatta⁴ a panaszost, hogy 2021. augusztus 17-én az üzemeltető Biztonságtechnikai Osztályának munkatársai zajszintmérést tartottak, amelynek eredménye szerint a telephelyen belül határértéket meghaladó zajhatás nem volt mérhető, a telephely környékén 350 méterre pedig nem volt mérhető zajhatás. A 2021. szeptember 9-én végeztetett független zajszint-mérés jelentésben foglalt eredménye szerint a telephely a jogszabályban előírt zajterhelési határértékeknek megfelel. Az üzemeltető ezen tájékoztatása szerint a panaszos által kifogásolt zaj nem a Szennyvíztisztító telepről származik. A tájékoztatáshoz mellékelten megküldte a zajmérési jegyzőkönyv másolatát is.

A panaszos az üzemeltető részére 2022. január 21-én küldött levelében kifogásolta az üzemeltető eljárását, valamint az üzemeltető válaszában foglaltakat. Levele szerint „*A főleg éjjel (azonban nappal is sokszor hallható) szinte folyamatosan fennálló zajszenyezés intenzitása, frekvenciája nem állandó, így az egyszeri alkalommal történő, rövid időintervallumú mérés nem szolgáltathat megbízható információkat. Továbbá a vizsgálat nappal történt, annak ellenére, hogy panaszom főleg az éjjeli időszakra vonatkozott, melyben jeleztem, hogy nyáron, nyitott ablaknál a szennyvíztelepről érkező zaj ellehetetleníti az éjszakai pihenésemet, így sokszor előfordult az, hogy éjjeli alvásom nem haladta meg az 1 - 2 órát. (...) Én jeleztem, hogy 22:00 – 23:00 órától nagy valószínűséggel hallható lesz a szennyvíztisztító telepről származó fűtőberendezések zaja, de abban az időpontban mérés nem lett végezve.*”

Ezt követően a panaszos és az üzemeltető levelezést folytattak, amelyben a panaszos kérte az általa sérelmezett, általában az éjszakai órákban, egy levele szerint 22:00-23:00 óra között biztosan a Szennyvíztelepről felzúgó zajról való helyszíni meggyőződést és ellenőrzést. Az üzemeltető megismételte azon álláspontját, hogy az akkreditált zajmérés eredményei rögzítik azt, hogy a telephely zajterhelése a zajterhelési határértékeknek megfelel, illetve a panaszos által sérelmezett felzúgó zaj nem a telephelyről származik.

2. A panaszos időközben, 2022. július 21-én e-mailben a Kormányhivatalhoz fordult bejelentéssel a mindennapjaikat megnehezítő, a szennyvíztelepről származó zavaró zajhatások, valamint az üzemeltető zajcsökkentésre irányuló intézkedéseinek hiánya miatt.

A Kormányhivatal – megkeresésünkre adott tájékoztatása⁵ szerint – a bejelentés nyomán megállapította, hogy a Szennyvíztisztító telep nem rendelkezik zajméréseken alapuló vizsgálati dokumentációval, ezért a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében zajvizsgálat elvégzésére és a hatásterület meghatározására vonatkozó kötelezés tárgyában 2022. augusztus 2-án hivatalból eljárást indított a telephely üzemeltetőjével szemben, amelyről értesítette az üzemeltetőt 2022. augusztus 22-ig szóló nyilatkozattételi felhívással.⁶

⁴ nyf/32-174/2021.

⁵ PE-06/KTF/03385-3/2023.

⁶ PE-06/KTF/28980-2/2022.

Az üzemeltető 2022. augusztus 9-én kelt nyilatkozatában arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy a bejelentő üzemeltető részére tett panasza alapján az üzemeltető munkabiztonsági szakemberei által 2021. augusztus 17-én végzett, nem akkreditált zajmérés eredményei szerint a zajterhelés nem haladja meg a jogszabályban meghatározott zajterhelési határértékeket. A nyilatkozatban foglaltak szerint az üzemeltető a probléma lezárása érdekében ezt követően felkérte a Szennyvíztisztító telep kivitelezését végző gazdasági társaságot akkreditált zajmérés elvégzésére, akik alvállalkozó igénybevételével 2021. szeptember 9-én zajmérést végeztek, amelynek eredményeiről készült vizsgálati jegyzőkönyvét a panaszos részére megküldték, azzal a tájékoztatással, hogy a telephely zajkibocsátása nem haladja meg a jogszabályban meghatározott határértékeket, valamint az üzemeltető nyilatkozatba is foglalt álláspontja szerint a bejelentésben külön szereplő, éjszakánként jelentkező, zavaróan fölzúgó zajhatás nem a szennyvíztelepről származik.

A Kormányhivatal megállapította, hogy az üzemeltető nyilatkozatában foglalt zajmérést munkavédelmi szakember végezte, aki a Magyar Mérnöki Kamara nyilvántartása szerint nem rendelkezik zajmérési szakértői jogosultsággal, így a zajmérés nem felel meg a Zr. és a Zvhr. jogszabályi kritériumainak. Ezért az üzemeltetőt a Kormányhivatal 2022. augusztus 24-én kelt határozatában⁷ a Zvhr. szerinti, az MSZ 18150-1 szabványnak megfelelő zajmérés elvégzésére és a zajvédelmi hatásterület meghatározására kötelezte 2022. október 14-i határidővel. Intézkedéséről 2022. szeptember 1-jén kelt levelében utólagosan értesítette⁸ a panaszost, a zajmérés eredményéről szóló későbbi tájékoztatás ígéretével.

Az üzemeltető 2022. október 14-én nyújtotta be a határozat alapján elvégzett, akkreditált zajmérésről készült vizsgálati jegyzőkönyvet⁹, amelyről a Kormányhivatal megállapította, hogy az a vonatkozó jogszabályok és szabványok szerint készült. A telephely vonatkozásában a környezeti zajmérést nappali (2022. október 12. 10:05- 11:45), és éjszakai (2022. október 13. 04:40-05:50) időszakban elvégezték, és a jegyzőkönyvben rögzített eredmények szerint a telephely zajvédelmi szempontú hatásterülete védendő épületet nem érint: a telephelyen található összes zajforrás üzemzerű működése közben mért, a környezetben található, zaj ellen védendő lakóépületeket érő zajterhelés nem haladja meg a Hér. 1. melléklet 1. pontja szerinti, a területi funkciónak megfelelő sorban előírt zajterhelési határértékeket. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a belterületi védendő ingatlanok több mint 450 méterre helyezkednek el a Szennyvíztisztító teleptől.

A bejelentés fentiek szerinti vizsgálatának eredményéről a Kormányhivatal 2022. november 8-án kelt levelében¹⁰ tájékoztatta a panaszost.

A panaszos a Kormányhivatal részére 2022. november 11-én megküldött válaszában sérelmezte, hogy a zajmérés idejéről a hatóság előzetesen nem tájékoztatta annak érdekében, hogy a ritkábban, különösen éjszakai órákban fellépő, a bejelentésben külön is szereplő, jelentősebben zavaró zajhatás is azonosítható legyen és ezért kétségét fejezte ki abból a szempontból, hogy a mérés valóban a legnagyobb környezeti zajkibocsátású üzemelési állapot mellett történt-e. Kérte ezért a mérés megismétlését.

2022. december 7-én erről az általa különösen sérelmezett, időnként felzúgó zajhatásról egy éjszakai időszakban készített videofelvételt is benyújtott a Kormányhivatal részére, amelyet a Szennyvíztisztító telep kerítésénél készített.

A Kormányhivatal ezen beadványokra 2023. január 25-én kelt válaszában¹¹ arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a korábbi levelében foglaltakat fenntartva az ismételt zajmérést azért nem tartja szükségesnek, mert a telephely zajvédelmi szempontú hatásterülete védendő

⁷ PE-06/KTF/28980-4/2022

⁸ PE-06/KTF/28980-5/2022

⁹ TRV-01/22-KZAJ VIZSGALATI JEGYZŐKÖNYV KÖRNYEZETI ZAJ ÉRTÉKELÉSÉHEZ A Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt. Tápiószőlős, 027312. hrsz. alatti Szennyvíztisztító telep területén végzett tevékenységek környezetet érő zajterheléséről

¹⁰ PE-06/KTF/28980-7/2022

¹¹ PE-06/KTF/03385-1/2023.

területet nem érint, a belterületi lakóingatlanok több mint 450 méterre találhatóak a telephelytől, az elvégzett zajmérés a jogszabályoknak és eredménye a vonatkozó határértékeknek megfelelt, továbbá a zajvédelmi szempontú hatásterületen védendő lakóingatlan nem található.

A videofelvétellel kapcsolatosan a Kormányhivatal a bejelentőnek küldött válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy azok „pillanatnyi zajállapotot rögzítenek” és „a zajterhelési határérték megítélési időre vonatkoztatott hangnyomásszintként van meghatározva, ezért egy zajforrás zaja nem a pillanatnyi mért értékkel jellemezhető, hanem az L_{AM} megítélési szinttel.”

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

A panaszos korábban bejelentéssel fordult a hatóságokhoz, további jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért az ügy vizsgálata – figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszasság gyanújára is – az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek 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 – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹² Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki

¹² Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 65.

tevékenységüket.¹³

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.¹⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”¹⁵.

A korábbi alkotmányhoz képest novum az Alaptörvényben, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság e követelményét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már *expressis verbis* is rögzíti, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg.*

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO¹⁶ alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

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

¹³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹⁴ Ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 178.

¹⁵ Ld. 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹⁶ World Health Organization

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁷, hogy „[a]z 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 tekinthetők.”

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 a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁹

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 eltérni.²⁰

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában²¹. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is. „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.²²

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

¹⁷ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹⁸ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁹ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

²⁰ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²¹ Ld. 28/2017. (X. 25.) AB határozat

²² Ld. 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²³ 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 ügyintézéshez 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.²⁴ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait²⁵ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. 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 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 a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, 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.

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

III. A vizsgálat érdekében

1. Elvi élel kell előre bocsátanunk azt, hogy az egészséges környezethez való jog jogszabályokban felállított intézményes garanciarendszerében az anyagi és eljárásjogi garanciák nem választhatók külön. A környezetjogban az elővigyázatosság és megelőzés elvének egy környezethasználatához kapcsolódóan éppen a megfelelően kialakított eljárásjogi garanciák szereznek érvényt, ezért adott eljárásjogi mulasztás a hozzá kapcsolódó környezeti

²³ Ld. 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

²⁴ 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.

²⁵ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

érdekek és jogok védelmével való közvetlen érintettsége miatt nem minősíthető pusztán „formai” hibának, szabályszegésnek, mulasztásnak.

A panaszos bejelentéseinek ideje szerint hatályos 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 (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.²⁶

A tényállásban feltártuk, hogy a panaszos eredetileg két ízben fordult a Szennyvíztelep zaja miatt az érintett lakosság nevében bejelentéssel a hatóságokhoz: 2021. június 6-án e-mail útján a jegyzőhöz, ezt követően 2022. július 21-én a Kormányhivatalhoz. (Ezt követően a Kormányhivatalhoz az alappanaszához kapcsolódóan a panaszos több ízben is tett további bejelentéseket.) Az alábbiakban először a jegyző, majd a Kormányhivatalnak a bejelentés megalapozottságának vizsgálatára irányuló eljárását értékeljük.

A jegyző a bejelentésre 2021. június 8-án e-mailben küldött válaszában zajvédelmi hatáskörének hiányáról tájékoztatta a bejelentőt, valamint arról, hogy a zajvédelmi hatáskört a Kormányhivatal gyakorolja, egyéb intézkedést nem tett.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése értelmében az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. E rendelkezés alapján az állami és önkormányzati szervek nem élveznek szabadságot a bejelentések elintézésének tekintetében.

Megállapítottuk, hogy a jegyző azzal, hogy a bejelentést a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján nem tette át az eljárásra jogosult szervhez, a jogállamiság követelményéből fakadó jogbiztonság követelményével, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, és ezzel összefüggésben felmerült a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való jog sérelmének lehetősége is.

2. A panaszos – az üzemeltető felé tett panaszai, megoldást sürgető, közvetlen kérelmei mellett – 2022. június 21-én, és ezt követően több ízben tett bejelentést az üzemi zaj tekintetében zaj- és rezgésvédelmi ügyekben hatáskörrel rendelkező Kormányhivatalnak.

A Zr. 10. § (1) bekezdése szerint környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.

A bejelentés megalapozottsága vizsgálata során feltártak alapján – az üzemi zaj tekintetében a Zr. 10. § (1) bekezdése szerinti zajkibocsátási határértéket megállapító határozat, illetve az ezzel kapcsolatos zajvizsgálat eredményeként a telephely hatásterületének meghatározásához szükséges adatok hiánya miatt – a Kormányhivatal 2022. augusztus 2-án hivatalból eljárást indított, amelyben a Zr. 10. § (2) bekezdése²⁷ alapján az üzemeltetőt határozatban kötelezte az elmaradt zajvizsgálati dokumentáció benyújtására.

²⁶ E rendelkezések megegyeznek a Panasztörvény 1. § (2) és (3) bekezdésével

²⁷ Zr. 10. § (2) Ha az üzemi vagy szabadidős zajforrás üzemeltetője a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtását elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – a környezeti zajforráson belül elhelyezett egyedi zajforrások számának és a hatásterület mérésrel történő megállapításának szükségessége mérlegelésével megállapított határidő tüzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

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. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbítása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.

Ahogy a tényállásban feltártuk, a 2022. június 21-én tett bejelentés megalapozottsága vizsgálatának eredményei alapján megtett intézkedéséről, a 2022. augusztus 2-án hivatalból indult eljárásról a Kormányhivatal utólagosan, első ízben 2022. szeptember 1-jén kelt levélben értesítette²⁸ a panaszt, a zajmérés eredményéről szóló későbbi tájékoztatás ígérétevel (amelyet végül 2022. november 8-án küldött meg a panaszos részére).

A tájékoztatás jelentős késedelmével összefüggésben utalnunk kell arra, hogy az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

Bár az Ákr. kérelem-típusként külön nem nevesíti, azok, akiknek az ügy jogát, vagy jogos érdekét közvetlenül érinti, kérhetik ügyféli jogállásuk megállapítását, amely kérelem tárgyában a hatóság által hozott, az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező végzéssel szemben az Ákr. 112. § (2) bekezdés b) pontja szerint önálló jogorvoslatnak²⁹ van helye.

A hivatalból indított eljárásról is szóló, a Pkbt. 2. § (2) bekezdése szerinti, az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbítása indokainak közlését tartalmazó előzetes tájékoztatás elmaradása, az Ákr.-ben biztosított ezen lehetőségre figyelemmel a panaszt egyidejűleg korlátozta abban a jogában, hogy a bejelentése alapján az ügyben hivatalból indított hatósági eljárásban ügyféli jogállásának megállapítását kérje és az eljárásban ügyfélként részt vegyen.

A Kormányhivatal a Pkbt. 2. § (2) bekezdése alapján az eljárási határidő harminc napon túli meghosszabbításáról, az elintézés várható időpontjáról és a vizsgálat meghosszabbításának indokairól elmulasztotta a bejelentőt előzetesen tájékoztatni, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és ezzel összefüggésben felmerült a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való jog sérelmének lehetősége is.

3. Környezetvédelmi ügyekben az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontja szerint az „érintett nyilvánosság” jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.

Az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 2. pont b) és d) pontja úgy rendelkezik, hogy az érintett nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában, megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell egyebek között: a lehetséges döntések természetéről és a várható eljárásról.

A Kvt. 4. § 20. pontja szerint *hatásterület*: az a terület vagy térrész, ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet; 21. *érintett*: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik.

²⁸ PE-06/KTF/28980-5/2022

²⁹ Az önálló jogorvoslat az általános szabályok szerint közigazgatási per, kivéve, ha az Ákr. 116. § (2) bekezdése alapján a határozatot a) – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy b) rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

Fontos rámutatnunk arra, hogy a Kvt. fenti két fogalma a 2017. december 31-ig hatályos Ket.³⁰ 15. § (3) bekezdésben foglalt ún. *hatásterületi ügyfél*³¹ fogalmához igazodott, amely törvény erejénél fogva ügyféli jogot biztosított a Kvt. 4. § 20. és 21. pontja szerinti érintettek, a környezethasználat hatásterületén élők számára.

Az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontjában az „érintett nyilvánosság” fogalma a Ket. és a Kvt. 4. § 20. és 21. pontjai szerinti „hatásterületi ügyfelek”, mint érintettek körénél szélesebb és lehetségszerűbb, vagyis nem köthető egy adott környezethasználat hatásterületének előzetes megállapításához, definiálásához, hanem az érintett nyilvánosság körébe tartoznak mindazok, akiket a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdekük fűződik.

A Ket. 15. § (1) bekezdés szerinti ügyfél-fogalma alapján a hatásterületen kívül élők számára lehetőség volt a környezetvédelmi hatósági ügyben, a döntéshozatalban ügyfélként való részvétel, azonban ügyféli jogállásuk megállapítását a hatóságtól kellett egyedileg a joguk vagy jogos érdekükre hivatkozással kérniük. Az ügyféli jogállást megtagadó végzéssel szemben a Ket. 15. § (8) bekezdése, majd 2019. december 31-ig hatályosan az Ákr. 116. § (3) bekezdés b) pontja önálló fellebbezési jogot biztosított.

Fontos, hogy 2018. január 1-jével hatályba lépő Ákr. általánosan már nem tartalmazza a hatásterületi ügyfél-fogalmat, így a Kvt. 4. § 21. pontjában szereplő „érintett” fogalma elveszítette eredeti eljárásjogi kontextusát.

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerint „*Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.*”

Az Ákr. tehát nem köti a hatásterülethez az érintettséget, azonban az Ákr. 10. § (1) bekezdésében meghatározott ügyfélfogalomhoz kapcsolódóan bevezette a jog vagy jogos érdek *közvetlen érintettségének* konjunktív feltételét.

Az Ákr. Nagykommentárja szerint „*Az AB a közelmúltban arra is rámutatott, hogy a fenti gyakorlatát az Ákr. alapján is irányadónak tekinti, mert a Ket. helyébe lépett Ákr. lényegében azonos módon rögzíti az ügyfél fogalmát.*” Ugyanakkor a Nagykommentár a vonatkozó AB határozatok áttekintéséhez kapcsolódóan kétséget fogalmaz meg, hogy a közvetlenség fogalmi elem tekintetében az AB gyakorlatának töretlen figyelembevétele hogyan lehetséges: „*Az AB gyakorlata alapján kérdéses, hogy az Ákr. közvetlenség fordulata hogyan érvényesülhet majd.*”

Az Ákr. szerint az ügyféli jogállás alapja tehát valamely jog, vagy jogos érdek közvetlen érintettsége egy adott közigazgatási hatósági ügyben.

A Kvt. 4. § 20. és 21. pontjára figyelemmel hangsúlyoznunk kell, hogy a Ket. hatályon kívül helyezése és a hatásterületen élők törvény erejénél fogva kötelező ügyféli jogállása biztosításának megszűnése révén környezetvédelmi ügyekben nem csak azok vehetnek részt ügyfélként, akik az adott tevékenység hatásterületén élnek, vagy tevékenykednek, hanem az Ákr. 10. § (1) bekezdése és az Aarhus-i egyezmény 2. cikk 5. pontja alapján mindazok kérhetik ügyféli jogállásuk megállapítását adott környezetvédelmi ügyben, akiknek jogát, vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, vagy akiket az adott ügyben a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol.

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. (..)

³⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

³¹ Ket. 15. § (3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

Lényeges, hogy a Pkbt., ha úgy tetszik az Ákr.-en kívüli eljárásjogot szabályozza komplementer jelleggel, amelynek révén – amennyiben a bejelentés jellegénél fogva elsődlegesen egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul – az adott jog vagy jogos érdek sérelme hatósági intézkedéssel orvosolható.

A Pkbt. 3. §-a szerint a bejelentések elintézését, vagyis a bejelentés megalapozottságának vizsgálatát azonban a hatóság hivatalból, az Ákr. szerinti eljárás, hatósági ellenőrzés keretében folytatja, amelynek eredménye alapján, feltárt jogszabálysértés esetén további, Ákr. szerinti hatósági eljárás megindítása válhat szükségessé.

Vagyis a Pkbt. és az Ákr. a jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló panasz, bejelentés, mint kérelem elintézésében, a bejelentés alapján induló eljárásokban összekapcsolódik az ügy tárgya szerint.

Az Ákr. alapelvei között az 5. § (2) bekezdés a) pontja szerint a hatóság biztosítja az ügyfelek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerinti ügyfél-fogalomban az ügghöz kapcsolódóan valaki jogának, vagy jogos érdekének közvetlen érintettsége vonatkoztatható és tárgyi összefüggésbe hozható a Pkbt. 1. § (2) bekezdés szerinti kérelemre vonatkozó azon rendelkezéssel, hogy a kérelem „*egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul*”. Álláspontunk szerint ezen vonatkozás alapján abban az esetben, ha egy jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló panaszbejelentés megalapozottságának vizsgálatára indított hatósági ellenőrzés eredménye alapján a hatóság az ügyben hivatalból eljárást indít, ezen eljárás megindításáról, valamint arról, hogy a megindított eljárásban a panaszos kérheti ügyfélként való részvételét, a hatóságnak a panaszost – joga, vagy jogos érdeke közvetlen érintettségének vétele alapján – tájékoztatnia kell az Ákr. 5. § (2) bekezdésében foglalt alapelvei rendelkezések szerinti, az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítására vonatkozó és tájékoztatási, kioktatási kötelezettsége alapján.

A Szennyvíztisztító telep zajterhelésével kapcsolatos panasz alapján a zajvédelmi hatóság 2022. szeptember 1-jén, utólagosan értesítette a panaszost az üzemeltetőt zajmérés elvégzésére és a zajvédelmi hatásterület meghatározására kötelező 2022. augusztus 2-án hivatalból megindult eljárásáról, azonban ezen értesítésben ügyféli jogállása kérelmezésének lehetőségéről a panaszost a hatóság egyidejűleg nem tájékoztatta.

A vizsgálattal érintett ügyben a zajvédelmi hatóság a panaszos bejelentése alapján és kifejezetten az ő jog- és érdekséreleme megszüntetésére irányuló panaszbejelentés megalapozottságának vizsgálata körében tárt fel jogellenes helyzetet. Megállapítása szerint a Szennyvíztisztító telep működése jogszabálysértő és nem felel meg a Zr. 10. §-ában előírt zajvédelmi követelményeknek, ezért indított hivatalból az üzemeltetővel szemben eljárást, amelyben 2022. augusztus 24-én kelt határozatával az üzemeltetőt zajvizsgálat elvégzésére kötelezte.

A Zvhr. 1. § (3) bekezdése szerint az üzemi létesítmény zajkibocsátását a rendszeresen (évente legalább tizenkét alkalommal) előforduló legnagyobb környezeti zajkibocsátású üzemelési állapot alapján kell értékelni.

A Zvhr. az üzemi, szabadidős és építési zajforrás zajkibocsátásának ellenőrzési (vizsgálati és értékelési) módszereit szabályozó 4. mellékletének 1.4. pontjában az üzemi létesítmény működési körülményének megválasztására vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg: „*A zajforrás vizsgálatát e rendelet 1. § (3) bekezdése szerinti rendszeresen előforduló, legkedvezőtlenebb üzemelési állapotban vagy ilyen üzemelési állapot számításba vételével kell elvégezni. (...) Ha az érintett lakosság a működési körülményekről eltérően nyilatkozik, akkor az értékelést ennek megfelelően is el kell végezni, és ezt a jegyzőkönyvben, szakvéleményben rögzíteni kell.*”

Ahhoz, hogy az érintett lakosság az üzemi zaj ellenőrzése során a működési körülményekről, a legkedvezőtlenebb üzemelési állapotról érdemben nyilatkozthasson, szükséges az érintett lakosságot az eljáró hatóságnak a zajmérés konkrét idejéről megfelelően tájékoztatnia, vagy a zajvizsgálat elvégzésére kötelező határozatban a kötelezett számára előírnia az érintett lakosság előzetes tájékoztatását a zajmérés időpontjáról, az érintett lakosság részvételének és nyilatkozattételi jogának megfelelő biztosítása érdekében.

Önmagában az, hogy a hatóság utólagos megállapítása szerint a Szennyvíztisztító telep zajvédelmi hatásterületén nem található védendő épület, az érintett lakosság Zvhr. 4. mellékletében megállapított jogát nem zárja ki, figyelemmel arra, hogy az Ákr. és az Aarhusi Egyezmény szabályozása alapján a környezetvédelmi döntéshozatalban az érintett nyilvánosság nem köthető egyébként a panasz bejelentésekor még definiálatlan hatásterülethez, különösen akkor, amikor a hatósági ellenőrzésre az érintett lakosság panaszbejelentése alapján az üzem működésének zajkibocsátásával kapcsolatosan feltárt jogellenes helyzet ad indítékot a hatóság számára.

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

Az együttműködés elve érvényesítésének alapja az érintett lakosság megelőző tájékoztatása az adott környezetvédelmi ügy megindulásáról annak érdekében, hogy az eljárás és a döntéshozatal során az őket megillető jogokat és terhelő kötelezettségeket gyakorolhassák, illetve teljesíthessék, alapvető jogaik védelmében (is).

Az Ákr. 3. §-ában foglalt hivatalbóliség elve³² nem jelentheti egyoldalúan azt, hogy a hivatalbóliség az Ákr. 5. §-ában a hatóságnak az ügyfelek jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatására, valamint az ügyféli jogok érvényesítésének segítésére vonatkozó kötelezettségét feleslegessé, vagy háttérbe szoríthatóvá tenné.

Figyelemmel arra, hogy az üzemi zaj ellenőrzésével, a zajmérés idején az érintett üzem működési körülményeivel, a legkedvezőtlenebb üzemelési állapottal kapcsolatban a Zvhr. kifejezett jogot állapít meg az érintett lakosság számára, ezt a sajátosan ügyféli, nyilatkozattételi jogot az eljáró zajvédelmi hatóságnak kell biztosítania, érvényesítését elősegítve. Ezért az érintett lakoságnak a zajmérés idejéről való előzetes tájékoztatása, valamint az eljárás során a nyilatkozattétel lehetőségének megfelelő biztosítása a zajvédelmi hatóság zajméréshez kapcsolódó sajátos eljárási kötelezettsége abban az esetben is, ha azt a hatóság nem maga végzi, hanem annak elvégzésére – ahogyan a tárgyi esetben is – az üzemeltetőt kötelezi.

A tényállásban feltártuk azt is, hogy az elvégzett zajvizsgálat eredményéről a Kormányhivatal 2022. november 8-án tájékoztatta a panaszost.

A panaszos a Kormányhivatal részére a zajvizsgálat eredményéről szóló tájékoztatást követően 2022. november 11-én megküldött válaszában **sérelmezte, hogy a zajmérés idejéről a hatóság (illetve rendelkezése alapján az üzemeltető) előzetesen nem tájékoztatta** annak érdekében, hogy a ritkábban, különösen az éjszakai órákban fellépő, a bejelentésben külön is szereplő, jelentősebben zavaró zajhatás is azonosítható legyen és ezért a bejelentő kétségét fejezte ki abból a szempontból, hogy a mérés valóban a legnagyobb környezeti zajkibocsátású üzemelési állapot mellett történt-e. **Kérte ezért a mérés megismétlését**, amelyet a

³² A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

Kormányhivatal elutasított, azzal a hivatkozással, hogy a panaszos által rögzített videofelvételek „pillanatnyi zajállapotot rögzítenek”, nem pedig a megítélési szintet³³.

Amint ezt már fentebb jeleztük, a Zvh. 4. melléklete a hatóság részére előírja, hogy „Ha az érintett lakosság a működési körülményekről eltérően nyilatkozik, akkor az értékelést ennek megfelelően is el kell végezni, és ezt a jegyzőkönyvben, szakvéleményben rögzíteni kell.”

A Kormányhivatal a panaszos elvégzett zajmérések eredményével kapcsolatosan a legkedvezőtlenebb üzemállapot hiánya miatt a zajmérés megismétlésére irányuló kérelmét és újabb bejelentésének kivizsgálását a kétségbe vont zajmérési eredmények alapján megállapított hatásterület szerinti érintettség hiánya miatt utasította el 2023. január 25-én kelt válaszában³⁴. A Kormányhivatal a panaszos e bejelentésében foglalt kérelmét és nyilatkozatát nem értékelte az érintett lakosság részéről a zajmérés idején a zajforrás legkedvezőtlenebb üzemelési állapotának hiányáról szóló nyilatkozataként.

Mindezekre tekintettel megállapítottuk, hogy a Kormányhivatal azzal, hogy

- a Szennyvíztisztító telep üzemeltetőjének az üzemi zajforrás vizsgálatára kötelező határozatában nem írta elő a zajmérés pontos idejéről az érintett lakosság előzetes tájékoztatásának kötelezettségét, és elmulasztotta biztosítani az üzem működési körülményeivel kapcsolatos nyilatkozattételi jogot az érintett lakosság számára, továbbá
- a panaszosnak a zajvizsgálat megtörténtéről szóló utólagos tájékoztatását követően a panaszosnak az üzem működési körülményeivel, a legkedvezőtlenebb üzemelési állapottal kapcsolatosan tett nyilatkozatát figyelmen kívül hagyva a zaj értékelését ennek megfelelően nem végezte el ismét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a főispánt, hogy a jelentés megállapításaira figyelemmel az érintett lakosság jogainak és jogos érdekeinek biztosításával és a jogérvényesítés elősegítésével folytassa le az üzemi zajforrás zajkibocsátásának ellenőrzését és tegye meg az esetlegesen szükséges intézkedéseket a megállapított visszásságok orvoslása érdekében, továbbá a jövőben a panaszok, közérdekű bejelentések intézését a jelentés megállapításaira figyelemmel folytassa le a visszásságok megelőzése érdekében.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a jegyzőt, hogy a jövőben a panaszok, közérdekű bejelentések intézését a jelentés megállapításaira figyelemmel folytassa le a visszásságok megelőzése érdekében.

Budapest, 2025. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula

³³ Hér. 2. § (2) b) pontja szerint az 1. melléklet 1. pontjának határértékei megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő éjjel (22:00–6:00): a legnagyobb zajterhelést adó fél óra.

³⁴ PE-06/KTF/03385-1/2023.