

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám:
Előadó:
Melléklet:

AJB-1943/2016
dr. Friedrich Abel
jelentés

Wittinghoff Tamás
polgármester

Budaörs Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala

Budaörs
Szabadság út 134.
2040

Tisztelt Polgármester Úr!

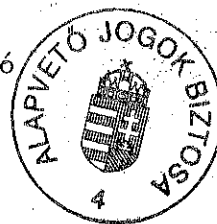
Tájékoztatom, hogy a panasza alapján folytatott vizsgálatot befejeztem. Mellékelten megküldöm a vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentést.

Bízom abban, hogy az eljárással a segítségére lehettem.

Budapest, 2017. 03. 08.

Üdvözlettel:

Székey László





ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének**

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1943/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szerv: Budaörsi Rendőrkapitányság

2017.

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
közös jelentése
az AJB-1943/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A település polgármestere, valamint a lövészeti zajjal érintett panaszosok közös beadványban fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a Budaörs nyugati határában fekvő lőtér működését érintően.

A panaszosok a beadványban sérelmezték, hogy a lőtér működése – a domborzati viszonyok által is befolyásoltan – sok környező lakos nyugalma zavarja. Kifogásolták, hogy az engedélyezési eljárás során a lakosok ügyféli jogát nem biztosították, továbbá azt is, hogy a lőtér védett természeti területen található.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való jog, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)
- *a vállalkozás szabadságához való jog* (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- a lőfegyverekről és lőszerekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Ftv.)
- a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerek hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszban sérelmezett lőtér a Budaörs 030/5. hrsz.-ú ingatlan „a” alrészletén, a város lakott belterülete mellett működik. Az ingatlan a Magyar Állam tulajdona, és a Pílisi Parkerdő Zrt. természetvédelmi kezelésében áll. A beadvány szerint a terep-adottságok következtében a lövéssel járó zaj igen nagy területen hallatszik, azt a szomszédos „bégek” egymásnak visszaverik, távolabbra is közvetítik.

A panasz alapján a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztoshelyettes kereste meg több alkalommal a Budaörsi Rendőrkapitányságot (a továbbiakban: Rendőrkapitányság), a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot (a továbbiakban: Igazgatóság), valamint a Pest Megyei Kormányhivatalt is.

A Rendőrkapitányság első tájékoztatása¹ szerint a lőtér még 1971-ben MHSZ (Magyar Honvédelmi Szövetség) lőtérként létesült és gyakorlatilag azóta folyamatosan üzemel. Az Igaly József Lövész Klub Sportegyesület (a továbbiakban: Sportegyesület) 2012. május 29-én kelt beadványában kérelmezte a lőtér üzemeltetési engedélyének módosítását, amelynek a Rendőrkapitányság 2012. június 6-án eleget tett.² Az ügyben ügyészi törvényességi ellenőrzésre került sor, amelynek megállapítása alapján a hatóságnak a benyújtott kérelmet nem az előző engedély módosításaként, hanem új engedélyező határozatra irányuló kérelemként kellett volna kezelnie, tekintettel az üzemeltető szervezet társasági formájának megváltozására. Ezek alapján a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság felügyeleti szervként a jogerős módosító határozatot megsemmisítette,³ és a Rendőrkapitányságot új eljárás lefolytatására utasította.

A Rendőrkapitányság új üzemeltetési engedélyezési eljárást indított, amelyben megkereste az Igazgatóságot a terület természeti védettségével kapcsolatosan. Az Igazgatóság válaszában⁴ megállapította, hogy „a Budaörs 030/5. hrsz-ú ingatlan, a 9/1978. OKTH sz. határozattal létesített, valamint a védettség fenntartásáról szóló 125/2007. (XII. 27.) számú KvVM rendelet alapján, Budai Tájvédelmi Körzet részeként, országos jelentőségű természetvédelmi oltalom alatt áll. Egyben az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet alapján, a HUDI 20009 jelű Budai-hegység kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek is a része.”

Az eljárásban a Rendőrkapitányság a Sportegyesületet hiánypótlásra hívta fel, ennek ellenére az abban benyújtásra kért mellékletek, továbbá az igazságszolgáltatási díj a határidő letele után sem érkezett meg a hatósághoz. A Rendőrkapitányság ezért a kérelmet 2013. szeptember 12-én elutasította.⁵

A Sportegyesület az elutasítást követően igazolási kérelmet terjesztett elő, amelyben a mulasztás igazolása mellett pótolta a hiányzó mellékleteket, valamint intézkedett az igazságszolgáltatási díj megfizetéséről is. A Rendőrkapitányság az igazolásnak helyt adott, elutasító határozatát visszavonta, és elrendelte az üzemeltetési engedélyezési eljárás folytatását.

A lefolytatott engedélyezési eljárásban az Igazgatóság – a Rendőrkapitányság erre vonatkozó megkeresése nélkül – a már megküldött tájékoztatásához az alábbiakat tette hozzá:⁶ „Tárgyi terület természetvédelmi oltalom alá helyezése és a Natura 2000 hálózatra jelölése is az ott már 1971 óta működő lőtér figyelembevételével történt. A lőtér működése természetvédelmi szempontból nem zavaró, mivel a szomszédos, természetvédelmi szempontból értékes élőhelyek puffer zónájaként is funkcionál. A Budaörs 030/5. hrsz-ú ingatlan „a”, lőtér megnevezésű alrészletén az üzemeltetési engedély meghosszabbításának természetvédelmi akadálya nincs.”

Az Igazgatóság hivatalunknak írt tájékoztatása⁷ szerint „két válasz ment ki az ügyben az eljáró hatóság felé. Az első levélben tájékoztattuk a hatóságot az érintett ingatlanok természetvédelmi státuszáról, a második levélben kiegészítettük az első tájékoztatást természetvédelmi kezelői véleményünkkel.”

A Rendőrkapitányság az Igazgatóság kiegészített természetvédelmi kezelői véleménye, a kérelemhez csatolt igazságügyi fegyverszakértői vélemény, valamint környezeti zajvédelmi szakértői vélemény alapján 2013. október 16-án kiadta az új üzemeltetési engedélyt⁸ a Sportegyesület számára, egyúttal a korábbi üzemeltető részére kiadott és módosított lőtér-üzemeltetési engedélyt⁹ visszavonta.

¹ A Rendőrkapitányság 13010/5585-1/2015. ált. ügyszámú levele

² A Rendőrkapitányság 13010-821/422/1/1996.F. számú módosító határozata

³ A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság 13000/2164-4/2013. ált. számú végzése

⁴ Az Igazgatóság 3562/1/2013. ügyiratszámú levele

⁵ A Rendőrkapitányság 13010-821/422/17/1996.F. számú határozata

⁶ Az Igazgatóság 3562/2/2013. ügyiratszámú levele

⁷ Az Igazgatóság 4968/1/2015. ügyiratszámú levele

⁸ A Rendőrkapitányság 13010-821/422-24/1996.F. számú határozata

⁹ A Rendőrkapitányság 245-1-422/1996. számú határozata

A határozat szerint a lőtérén két skeetpálya használata engedélyezett, és a „lőtérén kizárólag sűrűs löfegyverrel lehet lövészetet folytatni.” A hatóság a lövészet volumenével összefüggésben előírta, hogy a környezetvédelmi szakértői vélemény alapján a nappali időszakban megengedett lövési események száma 2×364 db, délelőtti és délutáni, a lőtér szabályzatban meghatározott időtartamokra vonatkozóan. A határozat mellékletét képező lőtér szabályzat szerint lögyakorlat kizárólag hétköznaponként délelőtt 9:00-12:00, délután 14:00-18:00 óra között végezhető.

A Rendőrkapitányság 2013. december 10-én hivatalból indított eljárásában a lőtér-üzemeltetési engedély mellékletét képező lőtér szabályzatot visszavonta, ezzel egyidejűleg új lőtér szabályzatot hagyott jóvá, amelynek 2. pontja szerint lögyakorlatot kizárólag hétköznaponként délelőtt 10:00-12:00, délután 15:00-17:00 óra között lehet végezni.

A határozatban foglalt lögyakorlat-meghatározás háttere, hogy Budaörs Város Önkormányzat képviselő-testülete módosította¹⁰ a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegéséről szóló 12/2013. (IV. 15.) önkormányzati rendeletet. A vonatkozó – módosított – rendelkezés¹¹ szerint a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki lakóövezetben, vagy lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen lévő lőtérén hétköznap délelőtt 10 és 12 óra, valamint délután 15 és 17 óra közötti időszakon kívüli időszakban, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lögyakorlatot folytat.

A Rendőrkapitányság határozata ellen a Sportegyesület fellebbezést nyújtott be, amelyet másodfokú hatóságként a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság bírált el, és 2014. február 10-én kelt döntésében¹² az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A Sportegyesület a másodfokú döntés ellen keresetet nyújtott be, amelyet a Budapesti Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. április 2-án kelt jogerős ítéletében elutasított.

A panaszban foglaltak további vizsgálata érdekében munkatársaink 2016. február 24-én, a lőtér üzemelésének időszakában helyszíni bejárást tartottak mind a lőtér közelében, mind pedig a panaszosok által jelzett, a lőtértől távolabb eső ingatlanoknál. A bejárás során megállapították, hogy a lőtérrel két, jól elkülöníthető lövészet zaj volt hallható. Tudomásukra jutott emellett, hogy a panaszosok sérelmezik azt is, hogy a lőtér üzemeltetési engedélyét tartalmazó elsőfokú határozatot a Rendőrkapitányság csak egy, a lőtérrel szomszédos ingatlantulajdonos részére kézbesítette. Fentiekre tekintettel ismételt tájékoztatást kértünk¹³ a Rendőrkapitányságtól a helyszíni vizsgálaton tapasztaltakkal, továbbá a lőtér ellenőrzésének módjával összefüggésben.

A Rendőrkapitányság 2016. április 11-én kelt válaszelevelében¹⁴ az engedély kézbesítése kapcsán arról tájékoztatott, hogy azt a Ket. 15. § (3) bekezdésében¹⁵ meghatározott személyi kör részére kézbesítették, amely rendelkezés alapján „az ügyfél minőség megállapításánál a legfontosabb szempontunk a hatásterület meghatározása volt.” A Rendőrkapitányság a Zr. szabályai¹⁶ alapján megállapította, hogy a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület, továbbá tájékoztatott arról, hogy „a fentiek alapján megállapításra kerültek azok az ingatlanok, amelyek a lőtér határától 100 méteren belül helyezkednek el. Az ingatlan-nyilvántartás adatai alapján ezen ingatlanok tulajdonosai kerültek tájékoztatásra a határozat egy-egy példányának postázásával. Ezen hatósugaron kívüli ingatlantulajdonosok természetesen nem kaphattak az üzemeltetési engedélyről szóló határozatból, mert ezzel jogszabályértő helyzetet teremtettünk volna”

¹⁰ Módosította Budaörs Város Önkormányzat képviselő-testület 52/2013. (XI.04.) önkormányzati rendeletének 3. §-a, hatályos 2013. november 5-től.

¹¹ Az Ök. 15. § (1) bekezdésének a) és b) pontja

¹² A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság 13000/1335-1/2014. ált. ügyszámú határozata

¹³ Az AJB-1303-3/2016. ügyszámú, 2016. március 21-én kelt levél.

¹⁴ A Rendőrkapitányság 13010/5585-3/2015. ált. ügyszámú levele

¹⁵ A Ket. 15. § (3) bekezdése szerint 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.

¹⁶ A Zr. 5. § (3) bekezdése

A lőtérrel tapasztalható, különféle lövészeti zajokkal kapcsolatosan a Rendőrkapitányság az alábbiakat válaszolta: „Megkeresésükben észrevételezték a lőtérén két különböző lövészeti zajhatást, amelynek okát nem tudták megállapítani. Erre biztos magyarázatot sajnos mi sem tudunk adni, tekintettel arra, hogy ezt megbízható módon csak egy zajvédelmi szakértői vélemény tudná elemezni. Egy lehetőség az elkülönült zajforrásra esetleg a lőtér mögötti, hegyen túli területen lévő másik lőtér, amely tudomásunk szerint a TEK használatában áll.”

A hatósági ellenőrzéssel kapcsolatosan pedig arról tájékoztattott, hogy „az illetékeségi területünkön lévő lőterek ellenőrzésére minden évben sor kerül”, a lőtér utolsó ellenőrzése 2015. június 4-én történt, amely a lőtér működésével kapcsolatos szabálytalanságot nem állapított meg.

A Rendőrkapitányság válaszeleveléhez csatolta a fenti ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet¹⁷ is. A jegyzőkönyv az ellenőrzés tapasztalatai között az alábbiakat tartalmazta: „A végrehajtott módosítás eredményeképpen 50 méter hosszú golyós fegyver belövő pálya került kialakításra, a bal oldali skeet pálya tengelyében (4-es és 8-as löállás vonalában). A belövő pályához tartozó 2x2m alapterületű épület, a betonból épült trappunker mögött, az erdős rész szélénél található.” Az ellenőrzés továbbá az alábbi megállapításokat tette: „A skeetpályák kialakítása szabályszerű, berendezései megfelelő állapotban vannak. Az újonnan épített golyós belövő pálya létrehozásánál minden szempontból követték az igazságügyi fegyverszakértői által előírtakat. Az ellenőrzés során látható volt, hogy a megépített belövő pálya megfelel a szakértői véleményben meghatározott követelményeknek. Mindezek alapján megállapítható, hogy az eddigi kétpályás skeetlőtér egy kis és nagy golyós B és C kategóriába tartozó, golyós sport és vadászfegyver belövésére alkalmas szektorral, új pályával bővült.”

A kapott válasz alapján több kérdésben ismételten megkerestük a Rendőrkapitányságot. Egyrésztől kértük, hogy az engedélyező határozattal értesített ingatlanok címét vagy helyrajzi számát, továbbá a kézbesítést igazoló tértivevény másolatát küldje meg részünkre, másrésztől tájékoztatást kértünk a jegyzőkönyvben rögzített golyós belövő pálya engedélyezésével kapcsolatosan is.

A Rendőrkapitányság válaszelevele¹⁸ szerint az engedélyező határozatot egy ingatlanra vonatkozóan (két személy részére) kézbesítették, az ezt igazoló tértivevény másolatát csatolták. A golyós belövő pályával összefüggésben tájékoztattak, hogy a Sportegyesület 2015. június 4-én kérelmet nyújtott be az érvényes üzemeltetési engedély módosítására egy kis és nagy kaliberű golyós belövő pálya kialakítása érdekében. A Rendőrkapitányság a kérelemhez csatolt igazságügyi fegyverszakértői vélemény alapján 2015. június 11-én kiadott határozatával¹⁹ módosította a korábbi üzemeltetési engedélyt, és engedélyezte a kis és nagykaliberű, B és C kategóriába tartozó, golyós sport és vadászfegyver belövésére alkalmas szektorral történő bővítést.” A határozat indokolásában kifejtette, hogy a Sportegyesület kérelmében a „lőtér üzemeltetési engedély módosítását kérte, tekintettel a lőtérén időközben végrehajtott bővítési munkálatokra. A lőtér az átalakítások eredményeképpen egy új – golyós belövő – pályával bővült. Hatóságom helyszíni ellenőrzést tartott, (...) Az ellenőrzés megállapította, hogy az új pálya kialakítása előírászerű, a szakvéleményben előírtaknak megfelelő.”

A lőtér szabályzat 1.) pontja a fentiek értelmében az alábbiakra változott: A lőtérén sörétes kaliberű „D” kategóriájú, sörétes, valamint kis és nagykaliberű „B” és „C” kategóriájú golyós sport és vadász löfegyverrel folytatható lövészet, kizárólag békénaponként délelőtt 10.00-12.00, délután 15.00-17.00 óra között.

A Rendőrkapitányság módosító határozatával kapcsolatosan megjegyezte, hogy a határozatról a kérelmezőt értesítette, továbbá „a módosításról született határozatról nem kellett értesítenünk a fenti személyen kívül mást, ugyanis a löállások, pályák módosulása esetén nem új üzemeltetési engedélyt adunk ki, hanem a meglévő – visszavonásig érvényes – engedély kereteit bővítjük.”

Az engedélyezési eljárás ügyfeleinek megállapítása érdekében megkerestük a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal Földhivatali Osztályát (a továbbiakban: Földhivatal) a Budaörs 030/5. helyrajzi számú ingatlan tulajdoni lap másolatának, az ingatlan határáról számított

¹⁷ A Rendőrkapitányság 13010-821/422-38/1996. F. ügyszámú ellenőrzési jegyzőkönyve

¹⁸ A Rendőrkapitányság 13010/5585-5/2015. ált. ügyszámú levele

¹⁹ A Rendőrkapitányság 13010-821/422-39/1996. F. ügyszámú határozata

100 méteres távolságban levő ingatlanok listájának, valamint az érintett ingatlanokra vonatkozó térképmásolat megküldése érdekében.

A Földhivatal rendelkezésünkre bocsátotta²⁰ a meghatározott hatásterületen belül fekvő helyrajzi számok listáját településenkénti bontásban – külön jelölve a közterületi ingatlanokat, továbbá a földrészlet tulajdoni lapjának másolatát, valamint a vonatkozó térképmásolatot is. A térképmásolaton piros színnel jelölte az érintett földrészlet határától mért 100 méteres övezet (a hatásterület) határát is.

A megküldött adatok alapján a Budaörs 030/5 helyrajzi számú ingatlan határától mért 100 méteres övezeten belül Budaörs területén 227, míg Budakeszi területén 5 nem közterületi ingatlan található.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási, illetve rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

²⁰ A Földhivatal 1432-2/2016. ügyiratszámú levele

eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.²¹

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”²²

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti a *jogorvoslathoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.²³ A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen.

3. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljárásról való jogot*. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljárásról való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.²⁴ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²⁵ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.²⁶

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.²⁷

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

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét

²¹ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

²² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

²³ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

²⁴ 315/E/2003. AB határozat

²⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁶ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam²⁸ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

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

5. A következőket alkotmánybírósági gyakorlat alapján a *vállalkozáshoz való jog* – legszűkebb értelemben – valamely foglalkozás szabad megválasztását, valamint annak gyakorlását, a vállalkozásra irányuló tevékenység folytatását jelenti. A vállalkozás szabadsága gazdasági alapjog, amely szorosan kapcsolódik a társadalom gazdasági berendezkedéséhez. Ezt támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése is, amely a vállalkozás szabadságát nem az egyes alapjogok, hanem az ország társadalmi-gazdasági rendjét meghatározó „Alapvetés” M) cikkében rögzíti.

A vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog ütközésének kérdésével több határozatában²⁹ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, és megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog, valamint a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A lőtér skeetlövészetre vonatkozó engedélyezési eljárása³⁰

A Rendőrkapitányság – az ügyészégi és a felügyeleti döntést követő új eljárásában – a Sportegyesület kérelmét nem az előző engedély módosításaként, hanem új engedély kiadása iránti kérelemként kezelte. Eljárását követően az új engedélyt kiadta, határozatában megjelölte továbbá, hogy döntését az Ftv., valamint a BM rendelet jogszabályhelyeire alapította.

1. A BM rendelet lőterekre vonatkozó szabályai között előírja, hogy *védett természeti területen lőtér üzemeltetése nem engedélyezhető*.³¹ E rendelkezés a BM rendelet hatályba lépése óta része a jogszabálynak, amely a hatályát érintően megállapítja, hogy *a rendelet a kibírdetését követő harmadik napon lép hatályba, rendelkezéseit az elsőfokú határozattal el nem bírált ügyekben is alkalmazni kell*.³²

Az Igazgatóság levele alapján a Budaörs 030/5. hrsz-ú ingatlan (...) a Budai Tájvédelmi Körzet részeként, országos jelentőségű természetvédelmi oltalom alatt áll. Egyben (...) a HUDI 20009 jelű Budai-hegység kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek is a része.

Az eljáró hatóságnak a szóban forgó BM rendeleti szabályt alkalmaznia kellett volna. A rendelkezés az eljáró hatóság részére nem biztosít mérlegelési jogkört, ebből a szempontból az

²⁸Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

²⁹ 1011/B/1999. AB, 1051/B/1999. AB

³⁰ Az e pontban leírt tartalmi megállapítások nagy részben megegyeznek az A/B-1154/2017. számú jelentésben rögzítettekkel.

³¹ BM rendelet 1/B. § (5) bekezdése

³² BM rendelet 19. §

Igazgatóság második levelét – amelyben az Igazgatóság véleménye szerint a lőtér működése természetvédelmi szempontból nem zavaró, továbbá az üzemeltetési engedély meghosszabbításának természetvédelmi akadálya nincs – figyelmen kívül kellett volna hagynia.

A lőtér a fentiek alapján nem kaphatott volna üzemeltetési engedélyt. A Rendőrkapitányság eljárása során azért, hogy figyelmen kívül hagyta a BM rendelet védett természeti területekre vonatkozó egyértelmű rendelkezését, a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.

2. A Rendőrkapitányság tájékoztatása alapján a határozat közlése a BM rendeletben előírt szerveket meghaladóan csupán egy ingatlan vonatkozásában történt meg, és ez a Rendőrkapitányság – tényállásban részletezett – álláspontja szerint megfelel a Ket. hatásterületi ügyfelekkel kapcsolatos, a Zr. rendelkezéseiben nyugvó szabályainak.

A Ket. ügyfeleket érintő szabályai tekintetében az alábbiak állapíthatók meg, amelyek érvényesülését az eljáró hatóságnak minden esetben vizsgálnia kell:

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

A Nagykommentár szerint a Ket. általános ügyfélfogalma a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, azaz mindazon személyek és szervezetek számára, amelyek rendelkeznek valamilyen jogszabályban elismert jogképeséggel. A kódex anyagi jogias megközelítést alkalmaz, amely az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mérvővé. (...) Ennek megfelelően az ügyfélképeség általános feltétele lett a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltiség megléte.

Szintén a Ket. ügyféli jogot érintő rendelkezéseit elemezte az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) határozatában. Eszerint a Ket. 15. § (1) bekezdése mérlegelési jogot biztosít az eljáró közigazgatási hatóságok részére azaz, hogy általánosságban definiálja az ügyfél fogalmát. (...) A gyakorlat alapján az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltiség megléte. (...) Valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltisége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot (kötelezettséget) a hatóság megállapítja-e, és ha igen, milyen tartalommal.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek - egyebek között -, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.³³

A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése,³⁴ amely alapján az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa.

A lőtér a Zr. szerint szabadidős zajforrásnak³⁵ minősül, és mint ilyen, vonatkoznak³⁶ rá a Zr. szabályai. A Zr. – ágazati jogszabályként – tartalmazza a hatálya alá tartozó tevékenységekre, illetve létesítményekre vonatkozó hatásterület fogalmát és annak számítási módját. E szerint³⁷ a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

A Rendőrkapitányság véleménye szerint – a Zr. hatásterület fogalma alapján – 1 ingatlant kellett értesítenie. A Földhivatal által megküldött listák alapján ugyanakkor a tevékenység

³³ 12/2015. (V. 14.) AB határozat [22], [31]

³⁴ A Ket. 15. § (3) bekezdése alapján 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.

³⁵ A Zr. 2. § h) pontja alapján szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

³⁶ A Zr. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya - a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel - azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.

³⁷ A Zr. 5. § (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben fel nem sorolt esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

hatásterületén 232 nem közterületi ingatlan van.

Megállapítható tehát, hogy az eljáró hatóságnak hatásterületen belüli ügyfelekként a fenti ingatlan-tulajdonosokat az eljárás megindításáról értesítenie kellett volna, valamint biztosítania kellett volna ügyféli jogaik gyakorlását. Ennek elmulasztásával az ott élő és a terhelést elviselő lakosokat megfosztotta az eljárásbeli részvételüktől, valamint a jogorvoslati joguk gyakorlásától is. *A Rendőrkapitányság eljárásával a jogbiztonsággal, a tisztességes eljárásból való joggal és a jogorvoslatból való joggal összefüggő visszasságot okozott.*

A Ket. ügyféli joggal kapcsolatos szabályai között rendelkezik továbbá azon szervek ügyféli jogállásáról is, amelyek hatóságként vagy szakhatóságként nem vesznek részt az ügy elbírálásában, ugyanakkor feladatkörüket az ügy érinti.³⁸

A hivatkozott rendelkezést érintő nagykommentárbeli magyarázat szerint „előfordulhat, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felbatalmazásban biztosított hatáskörrel. A feladatkörében érintett szerv az adott ügyben sem hatóságként, sem szakhatóságként nem járhat el, ugyanakkor az ügyben meghozandó döntés kihatással lehet a közérdekre, amelynek érvényre juttatására hivatottak. E helyzetek miatt biztosítja a Ket. az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervek ügyféli jogait, amelyeknek feladatkörét az ügy érinti. (...) Az ügyféli jogállás ezeket a szerveket megilleti az eljárás teljes szakaszában, mind a közigazgatási, mind a bírósági ügyekben.” A Nagykommentár alapján e rendelkezés kiemelten vonatkozik az önkormányzatok érintettségére: „a bírói gyakorlatban leggyakrabban az önkormányzatok feladatköri érintettsége alapján merült fel annak tisztázása iránti igény, hogy megilleti-e őket az ügyféli jogállás. (...) Az LB jogegységi tanácsa kifejtette, hogy megilleti az ügyféli jogosultság, és a Pp. 327. § (1) bekezdésében szabályozott perindítási jogosultság, a különböző közigazgatási eljárásokban fellépő helyi önkormányzatokat, az Ötv. 1. §-ában és 8. §-ában előírt feladataikra figyelemmel. (...) Az LB közvetlenül hivatkozott a 2/2004. KJE-ben foglalt döntésre, amikor az önkormányzat feladatköri érintettsége merült fel leggyakrabban környezetvédelmi, akár településrendezési feladatai kapcsán.” Az önkormányzat érintettsége a lőtér engedélyezése vonatkozásában az idézettek figyelembevételével egyértelműen fennáll.

Fentiekre tekintettel a Rendőrkapitányságnak az eljárás megindításakor ügyféli jogainak biztosítása céljából a Ket. rendelkezéseinek megfelelően értesítenie kellett volna a hatásterületen élő ügyfelek mellett a helyi önkormányzatot is, ennek hiányában *eljárásával a jogbiztonsággal, a tisztességes eljárásból való joggal és a jogorvoslatból való joggal összefüggő visszasságot okozott.*

Ki kell emelni, hogy egy hatósági engedélyezési eljárásnak nem kizárólag a szűken vett szakmai, normatív követelményeknek való megfelelést kell biztosítania, hanem azt a társadalmi szerepet (rendeltetést) is be kell töltenie, ami az adott tevékenység lehetséges kockázatainak előzetes áttekintésével és káros hatásainak lehetőség szerinti minimalizálásával jár. Vagyis ezek az engedélyezési eljárások (és ezáltal az eljáró hatóságok) akkor töltik be ezt a szerepet, ha az adott tevékenységek kapcsán a jövőben esetlegesen felmerülő, kialakuló konfliktusokat képesek időben megelőzni, kompromisszumot kialakítani. Ehhez az engedélyezés tárgya által érintett helyi önkormányzatok – és a tágabban vett – „hatásterületén” élő ügyfelek bevonása elengedhetetlen. Amennyiben a tevékenységek előzőek szerint történő engedélyeztetését, helyi „beágyazását” a jogi szabályozás vagy az engedélyező hatóság nem megfelelően vagy nem körültekintően biztosítja, úgy az adott létesítmény jövőbeli működését folyamatos közigazgatási és polgári jogi konfliktusok fogják kísérni, ami óhatatlanul „visszahull” az engedélyező hatóságra is.³⁹

Kifogásolható, alapjogi szempontból visszasságot okoz és a megelőzés elvével ellentétes

³⁸ A Ket. 15. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

³⁹ Hasonló álláspontra jutott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is a 2011. évi tevékenységéről szóló beszámolóban: Különbösen nagy jelentőségű, sok embert érintő jogterhelési ügyekben is (vagy éppen: elsősorban ezekben az ügyekben) azt tapasztaltuk, hogy az érintettek nem kapnak értesítést az eljárás megindításáról, és így nincs módjuk abban részt venni, a véleményüket, érveiket, a rendelkezésükre álló információkat nem tudják az eljárásban előadni. Ezen mindenki veszít: a hatóság eljárása törvénytelen lesz, jogorvoslatokkal támadhatják, a beruházó, üzemeltető pedig nem tud egyességre jutni az érintett közösségekkel, aminek évekig tartó pereskedés, ellenségeskedés lehet a vége. (http://beszamolo2011.ino.hu/INO_beszamolo_2011.pdf, 77. oldal)

az a gyakorlat, amelyben egy ilyen, sok ember életét alapvetően meghatározó létesítmény környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata, illetve a helyi önkormányzat és a hatásterületen élő ingatlantulajdonosok bevonása nélkül döntenek a létesítmény engedélyezéséről. Kiemelendő, hogy jelen esetben a tevékenységgel érintett lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozása nem egy másik alapjog, vagy társadalmi érdek védelmében valósul meg⁴⁰ (amely esetben az arányosság természetesen szintén vizsgálható), hanem pusztán szabadidős (magán)érdeket kiszolgálva, szabadidős tevékenység gyakorlása miatt.

3. A hatásterület meghatározására vonatkozó szabályok szerint a környezeti zajforrás hatásterületét méréssel, számítással kell meghatározni – többek között⁴¹ – ha a környezetvédelmi hatóság előírja.⁴² A környezetvédelmi hatóság abban az esetben írja elő a hatásterület mérés, illetve számítás szerinti meghatározását, ha a rendelkezésére álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a zajforrás hatásterülete nagyobb, mint a vélelmezett hatásterület.⁴³

A méréssel, számítással megállapított hatásterület megállapítására tehát a jogszabályban kimerítően felsorolt eljárások mellett akkor van lehetőség, ha azt a környezetvédelmi hatóság előírja.

Egy lőtér létesítése esetén mindenképpen felmerül, hogy a lövészet zaj tulajdonságai miatt a lőtér hatásterülete – a Zr.-ben leírt számítási szabályok figyelembevételével – meghaladhatja a vélelmezett hatásterület mértékét. A lőtér engedélyezési eljárásában ugyanakkor a környezetvédelmi hatóság – amely a konkrét helyszín ismeretében a hatásterület méréssel történő megállapítását előírhatná – nem vesz részt, így az engedélyezési eljárás folyamán annak a hatóságnak a részvétele hiányzik, amely ezt az – engedélyezési eljárásban releváns – szempontot mérlegelhetné. Ezáltal a tényleges hatásterület megállapítására még elvi lehetőség sincs a tevékenység engedélyezése során, amely ahhoz vezet, hogy a tevékenységgel ténylegesen érintett lakosság részvétele nem valósulhat meg az engedélyezési eljárásban.

Fentiek alapján a méréssel megvalósuló hatásterület megállapítása esetén nem biztosított a Ket. 15. § (1) és (3) bekezdéseiben rögzített ügyfelek eljárásbeli részvétele, *amely a jogbiztonsággal összefüggő visszadugást eredményez.*

Álláspontunk szerint a lőterek engedélyezése során biztosítani kellene a környezetvédelmi szakhatóság részvételét annak érdekében, hogy a tevékenység engedélyezési eljárásában a Ket. hatásterületre vonatkozó szabályai, továbbá a lőterek zajterhelése vonatkozásában a megelőzés szabályai érvényesülhessenek.

A fentebbi, már az AJB-1154/2017. számú jelentésben tett megállapításokat a jelen ügyben észlelték is alátámasztják. A helyszíni bejárás tapasztalatai alapján a lőtér zajhatásai jelentősen érzékelhetőek a Törökugrató nyugati oldalán, a Muskátli utca – Hóvirág utca – Orgona utca – Bimbó utca lőtér felé eső lejtős részein. A Földhivatal által megküldött térképmásolat, és az ott bejelölt hatásterületi rész alapján ugyanakkor egyértelműen kiderül, hogy a fenti ingatlanok nem tartoznak bele a vélelmezett hatásterület fogalma alapján körülhatárolt területbe. Emellett azonban olyan ingatlanok is tartozhatnak a vélelmezett hatásterületbe, amelyek a domborzati viszonyok miatt nem hatásviselelői a lőtér tevékenységének.

Megállapítható, hogy a jelen ügy alapján is szükségszerű lenne, ha az üzemeltetési engedélyezési eljárásban a zajvédelmi hatóság szakhatóságként részt venne, és ezáltal a tevékenységhez illeszkedő tényleges hatásterület megállapítását követően a Ket. ügyféli jogokat érintő rendelkezései maradéktalanul érvényesülhetnének.

⁴⁰ Mint a JNO-37/2010., valamint az AJB-2652/2012. számú jelentésben vizsgált szomódi, valamint tatárszentgyörgyi honvédelmi lőterek esetében.

⁴¹ A Zr. 5. § (2) bekezdés a)-e) pontja ezt írja elő még az előzetes vizsgálati eljárásban, a környezeti hatásvizsgálati eljárásban, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban, valamint az ezeket követő létesítési, használatbavételi, illetve forgalomba helyezési eljárásokban.

⁴² Zr. 5. § (2) bekezdés f) pontja

⁴³ Zr. 5. § (4) bekezdés

III.2. A golyós belövő pálya engedélyezése

A Rendőrkapitányság a Sportegyesület golyós belövő pálya engedélyezésére vonatkozó kérelme alapján nem új üzemeltetési engedélyt adott ki, hanem a már meglévő üzemeltetési engedélyt módosította.

A Rendőrkapitányság tájékoztatásában hangsúlyozta, hogy a határozatról a kérelmezőt értesítette, „a módosításról született határozatról nem kellett értesítenünk a fenti személyen kívül más, ugyanis a lövések, pályák módosulása esetén nem új üzemeltetési engedélyt adunk ki, hanem a meglévő – visszavonásig érvényes – engedély kereteit bővítjük.”

A fenti megállapítást érintően azt kellett vizsgálni, hogy az eljáró hatóság által kiadott engedély mire irányul, és így az új tevékenységi körre vonatkozó kérelem minek minősül. A BM rendelet alapján⁴⁴ az illetékes rendőrkapitányság eljárásának tárgya a lőtér üzemeltetése, így az esetleges engedélyező határozat is a lőtér üzemeltetésére, nem az egyes tevékenységek gyakorlására vonatkozik. A lőtér üzemeltetésén belül rendelkezik a hatóság az engedélyezett tevékenységi körrel. E szempontból helytálló a Rendőrkapitányság álláspontja, amely szerint az újabb kérelem a lőtér üzemeltetésének formájában bekövetkező változást eredményezhet, így a kérelem vonatkozásában nem új engedély kibocsátása, hanem a már meglévő engedély módosítása szükséges.

Mindez ugyanakkor nem alapozza meg a Ket. ügyféli jogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyását. Az üzemeltetési engedély módosítását érintő hatósági eljárás éppúgy a Ket. hatálya alá tartozik, mint ahogy egy új üzemeltetési engedéllyel kapcsolatos eljárás is. Ebből a szempontból a két eljárás nem különbözik egymástól. A Rendőrkapitányságnak figyelembe kellett volna vennie mindazon szabályokat, amelyeket a III.1. pont alatt már kifejtettem, és ez alapján intézkedni a Ket.-ben meghatározott ügyfelek eljárásbeli jogainak biztosítása érdekében.

A Rendőrkapitányság 2015. június 4-én helyszíni ellenőrzést tartott a lőtéren. Az ellenőrzés megállapította, hogy az eddigi kétpályás skeetlőtér egy kis és nagygolyós B és C kategóriába tartozó, golyós sport és vadászfegyver belövésére alkalmas szektorral, új pályával bővült. A jegyzőkönyv lezárásaként megállapította továbbá, hogy a vizsgált lőtér a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerke hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VII.31.) BM rendelet vonatkozó rendelkezéseinek, az abban előírt feltételeknek megfelel.

Az ellenőrzéssel kapcsolatosan ugyanakkor az alábbiakat kell megállapítani: A BM rendelet előírja, hogy a lőtéren csak olyan lőfegyverrel és lőszerrel szabad lőni, illetve a lőfegyvert olyan célra szabad használni, amelyet a lőtér szabályzat megenged,⁴⁵ továbbá, hogy az üzemeltetési engedéllyel rendelkező köteles a lőtér használatakor a lőtér szabályzatban foglaltakat betartani és betartatni.⁴⁶

Az ellenőrzés idején hatályos üzemeltetési engedély szerint a lőtéren két skeetpálya használata engedélyezett, továbbá a lőtéren kizárólag sörtes lőfegyverrel lehet lövészetet folytatni, és ezzel tartalmilag megegyeznek a lőtér szabályzatban foglaltak is.

A Sportegyesület a golyós belövő pálya kialakítására irányuló kérelmét az ellenőrzéssel egy napon adta be a hatósághoz, így megállapítható az is, hogy a Sportegyesület a belövő pályákat hatósági engedély nélkül alakította ki.

A rendelkezésre álló iratok alapján nem dönthető el, hogy a belövő pályák engedélyezését megelőzően golyós fegyverrel is folytattak-e lövészetet a lőtéren, ugyanakkor a Rendőrkapitányság későbbi, erről szóló engedélyező határozatában⁴⁷ golyós sport és vadászfegyver belövésére alkalmas szektorral történő bővítést engedélyezte.

Fentiekre tekintettel a Rendőrkapitányság ellenőrzése idején az engedélyben szereplő tevékenységtől eltérő, engedélyköteles kialakítást tapasztalt, ugyanakkor a jogszerűtlen helyzetet

⁴⁴ A BM rendelet 1/B. § (2) bekezdésének a) pontja szerint a lőtér helye szerint illetékes rendőrkapitányság, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) engedélyezi a lőtér üzemeltetését.

⁴⁵ BM rendelet 3. § (4) bekezdés

⁴⁶ BM rendelet 4. § b) pont

⁴⁷ A Rendőrkapitányság 13010-821/422-39/1996. F. ügyszámú határozata

hatósági intézkedés nélkül hagyta, továbbá ellenőrzéséről szóló jegyzőkönyvében megállapította, hogy a vizsgált lőtér a BM rendeletben foglaltaknak megfelel.

A Rendőrkapitányság azáltal, hogy a golyós belövő pálya engedélyezése miatt lefolytatott hatósági eljárásban figyelmen kívül hagyta a Ket. ügyféli jogokra vonatkozó rendelkezéseit és ezáltal kizárta az érintetteket a hatósági eljárásból, továbbá az ellenőrzése során a tapasztalt jogszerűtlen helyzetet intézkedés nélkül hagyta, *a jogbiztonsággal, a tisztességes eljárással és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszaállást okozott.*

III.3. A Rendőrkapitányságtól kapott tájékoztatások

A Rendőrkapitányságot a vizsgálat során három alkalommal kerestük meg. Első alkalommal 2015. augusztus 6-án kelt levélben a lőtérrel kapcsolatos hatósági eljárásról általános tájékoztatásra, valamint a panasz alapján konkrét kérdések megválaszolására kértük.

A Rendőrkapitányság 2015. augusztus 27-én kelt levelében tájékoztatott a lőtér üzemeltetési engedélyezési eljárásáról (amelyben a skeetlövészetet engedélyezte), válaszához az ezt érintő iratokat megküldte. Nem tájékoztatott ugyanakkor a lőtérrel érintően lefolytatott második eljárásáról, annak ellenére, hogy a golyós belövő pályát engedélyező határozatát 2015. június 11-én adta ki, tehát a megkeresés idején olyan hatósági eseményről nem tett említést, amely a megkeresés időpontjában már megtörtént, és amely nyilvánvalóan releváns a panasz megítélésére szempontjából.

Munkatársaink 2016. február 24-én a lövészetek időszakaiban helyszíni bejárást tartottak, és ennek során megállapították, hogy a lőtérrel két, jól elkülöníthető lövészi zaj hallatszott. Fentiekre tekintettel 2016. március 21-én kelt levélben – többek között – arról kérdeztük a Rendőrkapitányságot, hogy véleménye szerint mi okozhatja a lőtérrel tapasztalható két különböző lövészet zajhatást. Kértük emellett, hogy a lőtér ellenőrzésével kapcsolatosan is adjon tájékoztatást.

A Rendőrkapitányság válasza ismételen nem tartalmazott információt az engedélyezett golyós belövő pályáról. Levelében a kétféle lövészet zajjal összefüggésben az alábbiakat válaszolta: *„Megkeresésükben észrevételezték a lőtérrel két különböző lövészet zajhatást, amelynek okát nem tudták megállapítani. Erre biztos magyarázatot sajnos mi sem tudunk adni, tekintettel arra, hogy ezt megbízható módon csak egy zajvédelmi szakértői vélemény tudná elemezni. Egy lehetőség az elkülönült zajforrásra esetleg a lőtér mögötti, hegyn túli területen lévő másik lőtér, amely tudomásunk szerint a TEK használatában áll.”*

Tájékoztatásával egyidejűleg – a hatósági ellenőrzés megtörténtét igazolandó – megküldte a hatósági ellenőrzésre vonatkozó jegyzőkönyvet, amely tartalmazta a golyós belövő pályák megvalósítását is. Arról tehát, hogy a lőtér golyós belövésre alkalmas pályákkal bővült, ekkor is csak az ellenőrzési jegyzőkönyvből értesültünk.

Harmadik megkeresésünkben az ellenőrzési jegyzőkönyvben tapasztaltak alapján kifejezetten a golyós belövő pálya engedélyezésére vonatkozó tájékoztatás adására kértük a Rendőrkapitányságot, amely ezúttal a kért tájékoztatást megadta.

Az Ajbt. szabályai alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti.⁴⁸ Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.⁴⁹

A Rendőrkapitányság azáltal, hogy tájékoztatásában a lőtérre vonatkozóan kiadott engedélyeket nem teljes körűen ismertette és így nem a valóságnak megfelelően tájékoztatott, *a jogbiztonsággal összefüggő visszaállást okozott.*

⁴⁸ Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja

⁴⁹ Ajbt. 25. § (2) bekezdés

Intézkedések

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

- az Ajbt. 37. § alapján felkéri a belügyminisztert, hogy a lóterek engedélyezésére vonatkozó jogszabályok módosítása útján biztosítsa a zajvédelmi szakhatóság részvételét az engedélyezési eljárásban;
- Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkéri a Pest Megyei Rendőrfőkapitányt, hogy a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével – a Ket. 115. §-ában foglalt jogkörében – felügyeleti eljárás keretében tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy a Budaörsi Rendőrkapitányság a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2017. március 8.

Székel László



Bándi Gyula

