



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA

AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-642/2020. számú ügyben

a szederkényi ODW kábelüzem környezeti hatásaival összefüggésben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szervek:

- Szederkény Község Önkormányzata
- Baranya Megyei Kormányhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-642/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a szederkényi ODW kábelüzem környezeti hatásait érintően fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Beadványában sérelmezte, hogy az ODW falusias lakóövezeten belül az évek során megvalósított több bővítése útján nagyjából 500 főt foglalkoztató üzemet létesített, amely a lakóövezetnek megfelelő nyugalmas életmódot ellehetetleníti. A panasz kiterjedt az üzem által keltett zajhatásokra, az üzemből keletkezett szennyvíz elszállításának gyakoriságára, az üzem működésével együtt járó tehergépjármű-közlekedésre, valamint az üzemi dolgozók – kiemelten az éjszakai időszakban történő – szállításával járó zavaró hatásra.

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

Az ügyel kapcsolatban megkerestük Szederkény Község Önkormányzatát, valamint a Baranya Megyei Kormányhivatalt.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve 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 megállapított tényállás

1. A panasz részletes ismertetése

A panaszos az üzem működését sok szempontból aggályosnak látja. A cég telephelyén korábban (20-30 foglalkoztatottal) a Baranya Megyei Növényvédő Állomás, majd a Pécsi Kesztyűgyár működött. Nagyjából 20 éve 10-12 munkavállalóval kezdett működni a kábelkötegelő üzem, amely idővel fokozatosan terjeszkedett. Az üzem a környező ingatlanokat megvásárolta, a terület átminősítését követően pedig növelte az építményeket, majd a létszámot. A tevékenység első bővítésekor az alkalmazotti létszám 30-40 főre emelkedett, még mindig csak egyműszakos munkarendben. Az építkezések megindulásakor jelentősen megnőtt a környező lakosok által elszenvedett zaj- és légszennyezés. A bővítés hatására az alkalmazotti létszámot 200 fő körüli emelték, és a termékeket már nagyobb teherautók szállították egyre sűrűbben. A panaszos ekkor érezte először életminőségének súlyos romlását. Ezt követően ismételten ipari építkezés kezdődött az ingatlanon, amely a bontási munkálatok miatt az egész utcán nagymértékű porral járt, majd újabb csarnok építése fejeződött be. Ezt ismételt létszámnövelés követte, ezzel arányosan megnőtt a személy- és teherforgalom is. Néhány éve az áruszállítás kamionok útján történik, a Petőfi utca esetében megszüntették a 20 tonnás súlykorlátozást. Mivel a kamionok ekkor még nem tudtak bekanyarodni a telephelyre, a Petőfi utcán álltak meg, ahonnan emelő és targonca segítségével továbbították a telephelyre a szállítmányt. Ezt a huzamos ideig tartó gyakorlatot akkor szüntették meg, amikor a kamionforgalom fogadására alkalmas bejáratot megépítették a telephelyen. Egy további, a panaszos számára jelentős zavaró hatással (porral és zajjal) járó, több mint egy évig tartó építkezést követően az üzem további létszám bővítést hajtott végre, jelenleg a panasz szerint nagyjából 500 főt foglalkoztat az ODW a területen.

A panaszos szerint sérelmes, hogy a falu közepén, az óvoda, gyógyszerár, iskola, orvosi rendelők, templomok 100 méteres körzetén belül az üzem ilyen nagy, 500 főt foglalkoztató méretűre bővítették. Véleménye szerint ez nem hangolható össze a falusi életmóddal, nem teszi lehetővé az ingatlanokban való pihenést és azok zavartalan használatát, továbbá kiemelte, hogy mindez az itt élők bekegyezése és részvétele nélkül, illetve határozott tiltakozása ellenére történt.

Különösen zavaró e körben a szennyvíz-szállítás módja és gyakorisága, amely a legközelebbi háztól 6-8 méteres távolságban, havi átlagban mintegy 40 alkalommal zajlik. A panaszos ezzel kapcsolatosan a környezetvédelmi hatósághoz fordult, amely válaszlevelében szabályosnak minősítette a gyakorlatot.

Külön kiemelte továbbá, hogy a gyártás 3 műszakban történik, és műszakváltáskor kisbuszokkal szállítják a munkavállalókat. A késő esti (22:00) és a kora hajnali (4:30) órákban történő szállítás jellemzően közlekedési zajjal, a gépjármű-ajtók csapódásának zajával és alkalmanként hangos beszéddel zavarja a szomszédokat.

2. Vizsgálatunk során az alábbi kérdésekkel kerestük meg Szederkény Község Önkormányzatának polgármesterét:

1. Milyen változások érintették az ODW telephelyét az üzem működésének megindításától kezdve, előtte milyen övezetbe tartoztak az üzemhez vont területek, mely rendeletekkel változtatták meg a területi besorolást? Ezekről milyen és hány eljárásban döntöttek?

2. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 25. § (2) bekezdésével¹ összhangban az eltérő övezetek között milyen védőtávolságokat, védőterületeket határoztak meg? Ha nem határoztak meg, mi ennek az oka?

3. Milyen engedély alapján folytatja az üzem a tevékenységét, ezt mikor, milyen eljárásban adták ki? Ez milyen feltételeket támaszt az üzem működésével összefüggésben?

4. Milyen közlekedési szabályok vonatkoznak a Petőfi Sándor utcára, ezek eltérnek-e a településen más, hasonló méretű útszakaszokon érvényben levő szabályoktól? Milyen parkolási szabályok vonatkoznak az útszakaszra? Közútkezelőként mi a véleménye az adott útszakasz forgalmi helyzetéről? Mekkora a terület tehergépjármű-terhelése, ez napi/heti bontásban mennyi és mekkora járműveket jelent?

5. Az üzem szállítási tevékenységével kapcsolatos rakodások hol történnek?

6. Az üzem bővülésének folyamatában nem merült-e fel a megnövekedő volumennel együtt járó zavarás esélye különös tekintettel az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 7. § (1) bekezdésében² megjelenő köz- és magánérdek egyensúlyára is? Miben látja a fennálló konfliktus enyhítésének, illetve megszüntetésének lehetőségét?

A polgármester tájékoztatása szerint az ODW Elektrik Magyarország Kft. 1995-ben kezdte meg tevékenységét a telephelyen. Ezen az ingatlanon 1954 óta növényvédő állomás működött.³ A cég tulajdonában álló ingatlanok kereskedelmi szolgáltató gazdasági területi besorolásba tartoznak. Tájékoztattott továbbá, hogy „a Kft. az elmúlt mintegy 20 évben tevékenységét, valamint az időközben megvalósított építkezéssel járó beruházásait mindig a szükséges engedélyek birtokában végezte. Az ezzel összefüggő eljárások nem önkormányzatunk hatáskörébe tartoznak.”

Válaszlevelünkben tájékoztattuk a polgármestert, hogy több olyan, részletes választ igénylő kérdést tettünk fel, amely a lakossági beadvány megítéléséhez elengedhetetlen, ezért kértük, hogy

¹ A Kvt. 25. § (2) bekezdése szerint az egyes övezetekben folytatható tevékenységek a külön jogszabályban a környezetterhelés jellege alapján meghatározott védőtávolság, védőterület megléte és a védelmi előírás megtartása esetén engedélyezhetők.

² Az Étv. 7. § (1) bekezdése szerint a településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.

³ Erről a polgármester egy korabeli fotót is mellékelte.

küldje meg részletes tájékoztatását is.

Tekintettel arra, hogy a fenti levélre válasz nem érkezett, ismételten megkerestük a polgármestert, amelyben felhívtuk a figyelmét az Ajbt.-ben foglalt együttműködési kötelezettségére, valamint ismételten kértük a korábbi megkeresésben rögzített, pontokba szedett kérdésekre a részletes választát. Ennek ellenére tájékoztatás továbbra sem érkezett.

3. A Baranya Megyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján az alábbiakat állapítottuk meg:

Az ODW Elektrik Kft. telephelye Szederkény belterületén, családi házas övezetben létesült, amelyet fokozatosan bővítettek az évek során. A telephelyen jelenleg három műszakban, összesen kb. 500 fővel termelnek autógyártó cégeknek villamos kábelkötegeket.

A Szederkény, Petőfi Sándor utca 5. szám alatt található (és a Petőfi utcáról megközelíthető) kábelgyár első üzemcsarnoka az ODW Elektrik Kft. honlapja szerint 1995-ben létesült. A kormányhivatal nyilvántartása szerint az önkormányzat 1995-ben nem rendelkezett településrendezési tervvel, így az akkori területhasználatról adat/tény nem áll rendelkezésére.

A kormányhivatal tervtárának és nyilvántartásának alapján Szederkény településrendezési tervének módosítása, illetve felülvizsgálata tárgyában az önkormányzat több véleményezési eljárást is lefolytatott, ezekből az alábbiak érintették a kábelgyárat:

megnevezés	HÉSZ/szabályozási terv hatálybalépésének dátuma	megjegyzés
OTÉK alapú 1. településrendezési terv, HÉSZ alaprendelet	6/2001. (10.25.)	A kábelgyár a 64. hrsz-ú telken „KG-2” jelű építési övezetben történt kiszabályozásra
2010. évi településrendezési terv teljes körű felülvizsgálata	5/2010. (07.01.)	A kábelgyár a 63., 64., 65/1. hrsz-ú telkeket érinti és „Gksz-2” jelű építési övezeti besorolásba kerül „Lf-1” falusias lakóterületi besorolásból fenti 63. és 65/1. hrsz-ú telkek igénybevételel (fejlesztés 1. üteme)
2015. évi módosítás	8/2015. (12.02.)	A kábelgyár a 63., 64., 65/1., 66/1., 69 hrsz-ú telkekkel érintett „Gksz-2” jelű építési övezeti besorolásban „Lf-1” jelű falusias lakóterületi besorolásból fenti 66/1. és 69. hrsz-ú telkek igénybevételel (fejlesztés 2. üteme)

A kapott tájékoztatás szerint a három véleményezési eljárásban a bővítéssel érintett területek korábban mind falusias lakóterületi építési övezeti besorolásban voltak.

I. Az OTÉK alapú 1. településrendezési terv, HÉSZ alaprendelet véleményezési eljárása során a kábelüzem telke a „KG-2” jelű gazdasági- és kereskedelmi- szolgáltató terület építési övezetébe került. A HÉSZ⁴ – területre vonatkozó – 10. § (1) bekezdése szerint *a terület elsősorban nem jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épületek elhelyezésére szolgál.*

A kormányhivatal tájékoztatása szerint a véleményezési dokumentáció tartalmával a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, a Baranya Megyei Közlekedési Felügyelet, az ÁNTSZ

⁴ Szederkény Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 5/2010. (VII.1.) számú rendelete

Mohács Városi Intézete, valamint a Dél-Dunántúli Területi Főépítész Iroda egyetértett, az üzem működése ellen nem emelt kifogást, majd a területi főépítész záró szakmai véleményében a településrendezési terv elfogadását javasolta az Önkormányzat számára.

II. A 2010. évi településrendezési terv felülvizsgálatának véleményezési eljárása során a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, a Dél-Dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Állami Főépítésze a véleményezési dokumentáció tartalmával egyetértett, az üzem tervdokumentációban szereplő további fejlesztése ellen nem emelt kifogást. Az állami főépítész véleményében jelezte, hogy a településfejlesztési koncepciót is szükséges lett volna felülvizsgálni és „továbbgondolni” a 2001. óta eltelt hosszú idő miatt. Az állami főépítész záró szakmai véleményében a településrendezési terv elfogadását javasolta az Önkormányzat számára.

A kormányhivatal véleménye szerint *a településrendezési szakterületen további fékek kerültek meghatározásra és beépítésre a helyi építési szabályzatban és szabályozási tervben, amelynek egyetlen pontja sem ellentétes az OTÉK országos előírásaival.*

III. A településrendezési terv 2015. évi módosításának egyszerűsített véleményezési eljárása során megállapítható, hogy a kábelüzem ismételten bővített területe a továbbiakban is „Gksz-2” jelű gazdasági kereskedelmi-szolgáltató terület építési övezetébe tartozik, így a HÉSZ vonatkozó része szerint *a területen csak az OTÉK szerinti építmények helyezhetőek el.*

A kormányhivatal tájékoztatása alapján a tervismertetés munkarészben rögzítették, hogy a közműellátás, a csapadékvíz elvezetés kialakult és megoldott, amely a két ingatlan becsatolását követően sem változik.

Az állami főépítész a benyújtott tervekhez az alábbi szakmai véleményt adta:⁶ *„Az 1. számú módosításban szereplő ODW Kft. kábel üzemének fejlesztésével érintett terület nem túl szerencsés módon falusias lakóterületek közé ékelődve, egy meglehetősen sűrű beépítéssel rendelkező épületegyüttesben helyezkedik el, amelynek esztétikus az épített környezethez méltó utcaképe, valamint megközelítése, és a terület rendeltetészerű használatához szükséges járművek telken belüli elhelyezése véleményem szerint problémás. A tömbben a gazdasági fejlesztés bővítésével csak abban az esetben értek egyet, ha az nem lesz további zavaró hatással a környezetében lévő lakófunkcióra. A véleményezésre megküldött tervdokumentációban szereplő OTÉK 3. § (3) bekezdés 2. pontja szerinti környezetalakítási munkarész szerint a „módosításnak környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szempontú akadálya a követelmények betartása esetén nincs”. Tájékoztatom, hogy záró szakmai véleményem kialakításánál az érdekelt államigazgatási szerv (környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró megyei kormányhivatal) véleményére is tekintettel leszek. Javaslom továbbá, hogy a HÉSZ szabályozza a tömbön belüli építészeti karaktert, valamint az anyaghasználatot egy a mainál jóval kedvezőbb utcakép kialakítása céljából. Kérdéses továbbá, hogy a tömör kerítés alkalmazása nem ront-e a mai helyzeten. Fentiekén túl javaslom a beruházó bevonásával egy hosszútávra szóló építési koncepció, telepítési tanulmányterv elkészítését, amelynek figyelembe vételével a szakmaiság mentén lehetne rendezni a terület jövőjét és annak megjelenését a településrendezési terv felülvizsgálatakor.”*

A kormányhivatal tájékoztatásában felhívta a figyelmet arra, hogy *a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről* szóló 314/2012. (XI.8) kormányrendelet (továbbiakban: EljR.) 9. számú melléklete szerint az állami főépítész csak a településfejlesztés, területrendezés és településrendezés szakterületen ad véleményt. *„Fenti véleményünkben azonban aggályunkat fejeztük ki az üzem újabb bővítésével kapcsolatban és kértük további szakmai alapokon nyugvó előírások, alátámasztó munkarészek készítését (hosszú távú építési koncepció, telepítési tanulmányterv a beruházó bevonásával), amelyet azonban az Önkormányzat nem tartott szükségesnek. (...) Jeleztük továbbá a járművek és az állóforgalom telken belüli elhelyezésének problémáit is. (...) Véleményünkre adott válaszában az Önkormányzat jelezte, hogy a BAMKH Környezetvédelmi és Természetvédelmi Osztálya a tervdokumentációt elfogadásra ajánlja azáltal, hogy a zajvédelmi előírásokat jogszabály szerint be kell tartani és tájékoztatást adott a nappali és éjszakai zaj határértékekről,*

⁵ mindenfajta nem jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épület

⁶ BAD/15/180-2/2015. számon kiadott véleményének 3. pontjában

amelynek betartása az üzemeltető feladata.”

A tájékoztatás szerint továbbá a kormányhivatal Útügyi Osztálya és Népegészségügyi Főosztálya érdemi szakmai véleményt nem adott az eljárás során, és az egyeztetési tervdokumentációval egyetértett. Mindezek alapján egymással ellentétes, jogszabályon alapuló vélemények nem keletkeztek, ezért az állami főépítész végső szakmai véleményt adott, és a településrendezési tervek módosításának elfogadását javasolta az Önkormányzat számára.

A kormányhivatal szerint településrendezési szempontból *összefoglalva megállapítható, hogy a lakóterületi konfliktusokkal kapcsolatos helyzet kialakulása egy, a funkciónak nem megfelelő helyen elkezdett, majd a tömbbelsőbe „beszorult” fejlesztési ütemezés eredménye, amelynek léptékét és leendő méreteit a beruházó és a helyi közügyekért, valamint a településrendezésért felelős Önkormányzat nem mérte fel kellő, a helyi lakosság lakókörnyezetére vonatkozó érdekeit is figyelembe vevő alaposással.*

IV. A kormányhivatal – a kábelüzem környezeti hatásaival kapcsolatos – tájékoztatása alapján a községben nincs szennyvízcsatorna-hálózat, ezért az üzem kommunális szennyvizét 2 db földalatti, szigetelt, egyenként 25 m³-es tároló aknában gyűjtik. A szennyvizet 5 m³-es szippantós tartálykocsival szállítják el a szederkényi szennyvíztelepre, havonta nagyjából 45 fordulóval. A szennyvíz kiszállítások napközben 9-16 óra között történnek. A kormányhivatal levegőtisztaság-védelmi szempontból az üzem szaghatását három helyszíni ellenőrzés alkalmával vizsgálta: ebből egy alkalommal nem volt szennyvízszállítás, két alkalommal pedig a két-két szennyvíztároló akna szippantása, és a szennyvíz elszállítása zajlott.

A két szennyvízakna az ellenőrzés megállapításai szerint 25, illetve 40 méterre van a Petőfi utca legközelebb eső házáitól. A szippantások során mindkét alkalommal a *szaghatás az üzem telekhatárán belül maradt, a lakóházaknál már nem érződött semmilyen bűzhatás.* A kormányhivatal a helyszíni ellenőrzések során a *levegő védelméről* szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 30. §-a szerinti *lakosságot zavaró bűzhatást* nem állapított meg.

A kormányhivatal jogelődje, a Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség a telephelyre vonatkozóan a 694-3/2012. iktatószámú határozatban (a továbbiakban: Határozat) zajkibocsátási határértéket állapított meg és annak betartására kötelezte a Kft-t.

A kormányhivatal két hatósági zajmérést végzett az üzemeltetett telephely környezetében, ennek során mind nappali, mind éjszakai időszakot vizsgált. A mérésekről készített vizsgálati jegyzőkönyv⁷ alapján a kormányhivatal megállapította, hogy a vizsgált üzemi létesítmény zajkibocsátása a Határozatban rögzített határértékeket nem haladta meg.

V. Az üzemet érintő közlekedési szabályok tekintetében a kormányhivatal az alábbiakról tájékoztatott:

A kábelkonfekcionáló üzemcsarnok építési engedélyezése ügyében a kormányhivatal Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztálya kikötés nélküli hozzájáruló szakhatósági állásfoglalást⁸ adott ki, tekintettel arra, hogy a Petőfi utca kezelője, Szederkény Község Önkormányzata a közútkezelői hozzájárulását kikötés nélkül megadta.

Az üzemcsarnok használatbavételének engedélyezéséhez – a kikötés nélküli közútkezelői hozzájárulás figyelembevételével – szintén kikötés nélkül járult hozzá.⁹

A kormányhivatal felhívta a figyelmet arra, hogy a közlekedési hatósági hatáskörben eljáró megyei kormányhivatalnak – az építésügyi hatóság engedélyezési eljárásában közreműködő szakhatóságként – *az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról* szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szerint¹⁰ az alábbi szakkérdést kell elbírálnia: *az építmény vagy abhoz kapcsolódóan a közút területének nem közlekedési célú igénybevétele a közúti forgalom biztonságára, a közút fejlesztési terveinek végrehajtására, a közútkezelő fenntartási, üzemeltetési feladatainak ellátására, a közút állagára gyakorolt hatása alapján engedélyezhető-e a kérelemben foglaltak szerint*

⁷ 2 ZAJV 1000-01-M22/16. számú jegyzőkönyv

⁸ ÚT/124/1/2015. iktatószámmon

⁹ ÚT/5/2016. iktatószámú szakhatósági állásfoglalásában

¹⁰ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 6. melléklet I. táblázat B oszlopának 21-32. pontjai értelmében

vagy további feltételek mellett.

A kormányhivatal tájékoztatásában kiemelte, hogy az építésügyi engedélyezési eljárásban szakhatóságként közreműködő közlekedési hatóság hatásköre a fenti szakkérdés vizsgálata során *kizárólag az útiügyi érdekek védelmére* terjedt ki.

Az útiügyi érdekek védelme céljából a közút kezelője a kiadandó közútkezelői hozzájárulásában feltételeket írhat elő.¹¹ Mivel a közút kezelője a kezelői hozzájárulásaiban nem írt elő feltételeket, a kormányhivatal tájékoztatása szerint az üzemcsarnok építése és használatbavétele útiügyi szempontból engedélyezhető volt.

A kormányhivatal tájékoztatásában hivatkozott arra, hogy a közút forgalmi rendjét a közút kezelője alakítja ki,¹² továbbá a közutak műszaki, minőségi, forgalmi, baleseti adatait, valamint a forgalmi rendet meghatározó jelzéseket a kezelőnek nyilván kell tartania.¹³ A közút forgalmi rendjére vonatkozóan a tájékoztatás szerint a közlekedési hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, *a közút kezelője által kialakított forgalmi rendről, a kezelő által vezetett nyilvántartásról a közlekedési hatóságnál semmilyen információ nem áll rendelkezésre.*

Mindezek alapján a kormányhivatal arról tájékoztatott, hogy a Szederkény, Petőfi utca forgalmi helyzetéről, forgalmi rendjéről, közlekedési és parkolási szabályairól a közlekedési hatóság nem tud szakmai véleményt adni, és nem rendelkezik a terület tehergépjármű-terhelésére vonatkozó adatokkal.

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 szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a 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 biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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

¹¹ A Kkt. 42/A. § (1) bekezdése alapján

¹² A Kkt. 34. § (2) bekezdése alapján

¹³ A Kkt. 34. § (3) bekezdése alapján

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 előreláthatóak* 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 eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.¹⁴

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.”¹⁵

2. 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 egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való hivatkozások létjogosultságát, egyebek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat egyértelműen összegzi a következők szerint: „Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, 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 Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a

¹⁴ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

¹⁵ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A polgármester első megkereső levelünkre az abban foglalt kérdések figyelmen kívül hagyásával válaszolt, további két megkereső levelünkre pedig egyáltalán nem érkezett válasz.¹⁶

A panasz vizsgálatához az önkormányzat álláspontjának ismerete a legtöbb kérdésben megkerülhetetlen és máshonnan be nem szerezhető. A vizsgálatban a településrendezési eljárásokat érintően így például nem volt ellenőrizhető, hogy az önkormányzat milyen szempontokat mérlegelve döntött az egyes településrendezési eljárások lefolytatásakor, hogyan értékelte az üzem hatásait a lakókörnyezetre, milyen intézkedéseket tervezett a működéssel együtt járó hatások csökkentésére. Nem tudtuk meg azt sem, hogy a helyi lakosokat bevonta-e a döntéshozatalba: volt-e lehetőségük a döntést megelőzően aggályaik megfogalmazására, esetleges felvetéseikre kaptak-e választ, valamint az önkormányzat ezeket mérlegelte-e.

Különösen sajnálatosnak tartjuk az önkormányzat hallgatását amiatt, hogy az ilyen, nem hatósági eljárásban megnyilvánuló konfliktusok tárgyilagos értékeléséhez fontos az összes fél álláspontjának ismerete.

Az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.¹⁷ 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.¹⁸

Tekintettel arra, hogy a polgármester együttműködési kötelezettségét nem teljesítette és ezáltal a teljes körű vizsgálat lefolytatását akadályozta, *a jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

2. A fentieket figyelembe véve a területtel kapcsolatos településrendezési változásokat a kormányhivatal tájékoztatása alapján, illetve csak általános szinten tudtuk értékelni.

A területet érintő településrendezési eljárások eredménye az üzem volumen-növekedési szándékaival együtt járó területnövekedés biztosítása volt: a Gksz. övezet kiterjesztése lehetőséget teremtett arra, hogy az üzem bővíteni tudja kapacitását. Ezzel kapcsolatosan okszerű következményként nyilvánvaló kellett legyen, hogy – az üzem működésének és azt ezt érintő változásnak az ismeretében – a Gksz. övezet méretének növelése fokozódó konfliktushelyzetet okoz a falusias övezeten belül. A kábelkötegelő üzem méretének és működési volumenének a fokozása (amely önkormányzati szinten a Gksz. övezet kiterjesztésének felel meg) együtt jár a munkavállalók számának növekedésével, az ezzel járó zajterhelés, szennyvízkezelés növekedésével és zavaró hatásával együtt. Az üzem kapacitásbővítése természetesen magával vonja a magasabb szállítási igényt is, amely a falusias övezetbe nem beleillő méretű kamionforgalom állandó közlekedésével és jelenlétével jár.

A Gksz. övezet – kapacitásbővítéssel is együtt járó – kiterjesztése tehát az ott fellépő zavaró hatások növekedését is jelentette. A panasz alapján az önkormányzat már az első bővítések idején is értesült a kábelkötegelő üzem lakosságra gyakorolt hatásáról, ennek ellenére növelte a Gksz. övezet területét.

Tekintettel azonban arra, hogy a Gksz. övezet egy falusias övezeten belül alakult ki, így az is szükségszerű következménye volt a bővítésnek, hogy az üzem működésének externális hatásait ráterhelte a környezetben – falusias lakóövezetben – lakókra.

¹⁶ A vizsgálat ideje alatt, a 2019-ben megtartott önkormányzati választáson az addigi – tehát a hivatali megkereséseknek eleget nem tevő – polgármester személye megváltozott. Az új polgármester a vizsgálatban nem vett részt.

¹⁷ Ajbt. 25. § (1) bekezdés

¹⁸ Ajbt. 25. § (2) bekezdés

Az üzem elhelyezkedésének problémáját az állami főépítész véleményében megfogalmazott aggályok előre jelezték. A kormányhivatal – tényállásban hivatkozott tájékoztatása – szerint az állami főépítész további szakmai alapokon nyugvó előírások és alátámasztó munkarészek elkészítését kérte, ezáltal a döntés szakmaiságának növelését tartotta indokoltnak. Az önkormányzat a kért dokumentumokat nem készítette el.

A kormányhivatal fent idézett megállapítása szerint a konfliktusos helyzet *egy a funkciónak nem megfelelő helyen elkezdett, majd a tömbbelsőbe „beszorult” fejlesztési ütemezés eredménye, amelynek léptékét és leendő méreteit a beruházó és a helyi közügyekért, valamint a településrendezésért felelős Önkormányzat nem mérte fel kellő, a helyi lakosság lakókörnyezetére vonatkozó érdekeit is figyelembe vevő alaposással.*

A kormányhivatal álláspontjával egyetértünk. Véleményünk szerint a települési önkormányzatnak nemcsak a településrendezési eljárások formai lefolytatása a feladata, hanem ezen keresztül annak tartalmi biztosítása is, hogy a településen élők a lakókörnyezetükhöz illeszkedő funkciók által meghatározott körülmények között élhessenek, és lakókörnyezetük – amennyiben ez szükséges – a helyükhöz illeszkedő, fenntartható módon változzon az idők során.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat a településrendezési eljárásai által ennek a követelménynek nem tett eleget, *az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

3. Összességében szeretnénk hangsúlyozni, hogy természetesen nem maga az üzem bővülésének a folyamata kifogásolandó, hanem az, hogy mindez olyan környezetben történik, ahol az üzem hatásai a lakófunkcióból eredő körülmények és igények csorbulásával járnak.

A panaszos beadványában különösen sérelmezte az üzem által generált forgalom zavaró hatását. Sajnos e kérdés elemzéséhez a közútkezelő önkormányzat adatai és tájékoztatása elengedhetetlenek, különös tekintettel arra, hogy a közlekedési hatóság tájékoztatása szerint *a közút kezelője által kialakított forgalmi rendről, a kezelő által vezetett nyilvántartásról a közlekedési hatóságnál semmilyen információ nem áll rendelkezésre.* Tekintettel tehát arra, hogy a közlekedési kérdések elemzésére a közútkezelő önkormányzat válaszában hiányában nincsen mód, e körben csak hivatkozni tudunk az együttműködési kötelezettséggel kapcsolatosan megfogalmazott visszásság megállapítására.

Az üzem által okozott környezeti hatások terén – a panaszban foglaltak szerint – nagymértékű zavarást okoz a szennyvíz elszállításának módja. A tényállás szerint ez nagyságrendileg havi 45 fordulóval történik. A kormányhivatal a hozzá érkezett bejelentés hatására levegőtisztaságvédelmi eljárást indított, és az általa lefolytatott helyszíni ellenőrzések alapján lakosságot zavaró bűzhatást nem tapasztalt, így eljárását intézkedés nélkül lezárta.

Tekintettel arra, hogy a kormányhivatal a bejelentés alapján eljárást indított, és a helyszíni ellenőrzésen tapasztaltakkal összhangban álló döntést hozott, levegőtisztaságvédelmi szempontból az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság gyanúja nem merült fel.

Az üzem hatásaival összefüggésben megállapítható, hogy amellet, hogy bizonyos hatások közigazgatási jogi szempontból hatósági intézkedést nem váltottak ki, az üzem jelenléte olyan következményekkel jár, amelyek összesítve negatív hatást gyakorolhatnak a lakókörnyezetre. Ilyen például a műszakváltásokkal kapcsolatos, zajhatósági szempontból nehezen kezelhető zajterhelés, a településen általános, fent említett szennyvízszállítási gyakorlat, amely gyakoriságánál fogva mindenképp zavaró hatást jelenthet az ott élőknek, valamint a szállítási igények kielégítésével együtt járó nehéz-gépjármű forgalom. Ezek az üzemnek mind olyan externális hatásai, amelyek az üzem jelenlétéhez kapcsolódnak, és akár – mint a szennyvíz-szállítás esetében – a hatályban lévő határértékeken belüli kibocsátást okoznak, ugyanakkor összesített negatív hatásuk a falusias lakókörnyezetben jelentkezik és alkalmas arra, hogy az ott élők egészséges környezethez való jogát nagymértékben kedvezőtlenül befolyásolja. Nem tekinthető véletlennek, hogy az ehhez hasonló méretű és hatást gyakorló üzemek működésére szánt területek előnyben részesítetten a települések szélén helyezkednek el, ami lehetővé teszi, hogy a jelentésben említett következmények ne érintsék a településen élőket. Vissza kell utalnunk a kormányhivatal álláspontjára, amely a fejlesztésekből hiányolta a terület hosszú távú koncepcióját, és megállapította, hogy az üzem növelésével járó konfliktusok a nem megfelelő helyen folytatott fejlesztések eredménye.

Amint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a szigetvári SPAR áruházzal kapcsolatos állásfoglalásában¹⁹ megállapította, *sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják.* Véleményünk szerint a panaszolt beruházások a fenti kijelentések körébe esnek.

Intézkedések

- Felkérjük Szederkény Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy
- a soron következő testületi ülésen ismertesse a jelentést a képviselő-testület tagjaival, továbbá az érintett hatóságok bevonásával dolgozzon ki intézkedési tervet az üzem környezetében élők életkörülményeinek javítása érdekében. Ennek során biztosítson lehetőséget az üzem externális hatásait viselő lakosok számára véleményük kifejtésére, és ezek figyelembevételével hozza meg döntését. Felkérjük, hogy a kidolgozott intézkedési tervről tájékoztassa az érintett lakosságot.
 - az Ajbt.-ben előírt együttműködési kötelezettségét a jövőben a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően lássa el.

Budapest, 2020.03.25.

Dr. Bándi Gyula sk.

Dr. Kozma Ákos sk.

¹⁹ JNO-20/2010. - a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a szigetvári SPAR áruház ügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában