



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**

Ügyszám: JNO-4637/2009
Tárgy: Füstölővel kapcsolatos panasz

ÁLLÁSFOGLALÁS

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalás tervezete Nemesszalók-Marcalgergelyi-Vinár Községek Körjegyzője, valamint Pápa Város Jegyzője részére.

Panasz

1. A kérelmező, 2008. június 17. napján fordult panasszal az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosához, aki az ügyet hatásköri okokból áttette a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájához, 2008. október 31-én. Az előadott tényállás szerint a panaszos több alkalommal eredménytelenül fordult a levegőtisztaság-védelmi eljárás lefolytatására hatáskörrel bíró hatósághoz, nevezetesen a jegyzőhöz és az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez a szomszédban működő, a panaszos ingatlanának rendeltetészerű használatát zavaró füstölőtevékenység korlátozása, illetve megtiltása érdekében. Beadványában előadta továbbá a panaszos, hogy az illetékes hatóságok nem tettek eleget az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által lefolytatott eljárás eredményeként tett kezdeményezésben foglaltaknak.

2. Az ügygel kapcsolatos vizsgálatok lefolytatására az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése, valamint a 27/B. § (1) bekezdése alapján van hatásköröm. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 27/B. § (1) bekezdése szerint: „A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.”

Tényállás

3. A panaszos lakóháza oldalfalától 1,0 m-re szomszédja saját telkén álló építményben 2003-óta hűsfüstölést végez. A panaszos szerint az építmény közelsége miatt az abból kiáramló nagy mennyiségű füst lakása belterébe beáramlik, beszívódik, az ablakokat a füstölés alatt

szellőztetés céljából nem lehet kinyitni. Az építmény a lakóház ereszmagassága alatt helyezkedik el, a füst a padlásra is beáramlik. A több napon át tartó füstölés miatt a panaszos lakóházának ezen része emberi tartózkodásra nem alkalmas. A füstölő kéménnyel nincs ellátva, más egyéb füstelvezető rendszerbe sincs bekötve.

4. A panaszos 2004. december 13-án kérelemmel fordult Nemesszalók- Marcalgergelyi-Vinár Községek körjegyzőjéhez a szomszédja által folytatott tevékenység miatt, és kérte, hogy levegőtisztaság-védelemi hatáskörében járjon el. A körjegyző 765/2004. sz. határozatában a birtokvédelmi kérelmet elutasította, a panaszos által kért levegőtisztaság-védelmi eljárást nem indította. Megállapította, hogy „a hűsfüstölőből származó füst ugyan kis mértékben zavarhatja a szomszédban lakókat, de nem zavarhatja a panaszost és ingatlanát olyan mértékben, hogy annak rendeltetésszerű használhatósága csökkenne, mivel nem mindennapos tevékenység ... a füst mértéke nem éri el egy családi ház fűtőberendezéséből származó füst mértékét, emiatt ezt a zavarást a szomszéd tűrni tartozik.”

5. A panaszos keresetet terjesztett elő a körjegyző határozata ellen, a Pápai Városi Bíróságon. A Bíróság 2.P.20.237/2005/8/I. sz. ítéletével a keresetet elutasította. A bíróság megítélése szerint „a falusi környezetben családi szükséglet kielégítésére alkalmi jelleggel, évente néhány alkalommal elvégzett füstölés nem jelentheti mások szükségtelen zavarását. Ez a zavarás ebben a környezetben szokásos és szükséges. Az ügy megítélése szempontjából lényeges körülmény az is, hogy alperes évtizedek óta üzemelteti ugyanazon a helyen a hűsfüstölőjét, de ezzel felperes lakásának rendeltetésszerű használatában nem zavarta, valamint a zavarás annak következtében állt elő, hogy felperes a lakó ingatlanát akként bővítette, hogy a füstölő mellett elhelyezkedő melléképületet lakás funkcióvá alakította át. Amikor felperes lakásának bővítését ebben az irányban elvégezte, számolnia kellett a bővítéssel melletti füstölő használata által okozott zavaró hatással is.”

6. A panaszos 2006. januárjában a Közép-dunántúli Környezetvédelemi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség) kereste meg beadványával, melyben a szomszédja által folytatott tevékenység miatt levegőtisztaság-védelmi eljárást kért. A Felügyelőség a beadványt áttette a panaszos lakóhelye szerinti illetékes jegyzőhöz, aki azt 187/2006. sz. végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy hasonló ügyben 2004. december 21-én kelt határozatával érdemi döntést hozott. A panaszos a végzés ellen fellebbezést nyújtott be, melyben a kérelem elutasítását kifogásolta, mivel a Felügyelőséghez a hűsfüstölési tevékenység során keletkezett füst és bűz zavaró és egészséget is károsító hatása miatt fordult, és a levegő védelmével kapcsolatos eljárást kért. A jogorvoslati eljárás eredményeként a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a 03/866-2/2006. számú, 2006. április 21-én kelt végzésével a jegyző 187/2006. számú végzését megsemmisítette, és új eljárás lefolytatását rendelte el.

7. A Hivatal 03/866-4/2006. számú végzésében az új eljárás lefolytatására Mezőlak-Békás Községek Körjegyzőjét (továbbiakban: mezőlaki jegyző) jelölte ki, aki a beadványban foglalt tényállás tisztázása céljából 2006. augusztus 11-én helyszíni szemlét tartott. A helyszíni szemle alkalmával a füstölő nem üzemelt. Az ÁNTSZ helyszíni szemlén jelenlévő képviselőjének nyilatkozata szerint a panaszos lakásában felmerülő esetleges füstszennyezés ügyében, a beltéri levegő összetételéről, akkreditációval rendelkező laboratórium által elvégzett hiteles vizsgálati eredmény alapján lehetne nyilatkozni. Javasolta a szomszédval való megegyezést, a füstölő magasságának növelése érdekében, „aminek eredményeként a füst magasabban távozna a füstölőből és nem jutna be a szomszéd lakásába.”

8. A mezőlaki jegyző – 584-8/2006. számú határozatában – a hűsfüstöléssel kapcsolatos légszennyező tevékenység miatti kérelmet elutasította. A határozat indoklása szerint: a helyszíni szemle során megállapításra került, hogy a füstölőt saját szükségletre, téli időszakban, novembertől márciusig, összesen 20-22 napig fűtik. A panaszos 1,0 m-re lévő lakóháza füstölő felőli oldalán 4 db hőszigetelt ablak van elhelyezve. „A füstölő magassága nem emelkedik a szomszédos ház tetőereszének szintje fölé, ezért kedvezőtlen széljárás esetén a füst a lakótér mellett bejuthat a szomszédos épület padlására is.” Az indoklás további érveket tartalmaz, melyek szerint „A vizsgált hűsfüstölő kialakítása, működtetése, a tevékenység szokásos gyakorlásának megfelelő. A létesítmény jól karbantartott, olyan tüzelőanyagot használnak, amelyből a lehető legkevesebb légszennyező anyag kerül a környezetbe. A hűsfüstölés során viszonylag jól definiálható égéstermékek, füstgázok keletkeznek, melyek légszennyezőségi határértékeit jogszabály meghatározza.” Mérés elrendelését az eljáró hatóság mellőzte, mivel valószínűsíthető, hogy a kibocsátott égéstermékek nem lépik túl a légszennyezőségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM Korm. rendelet 1. számú mellékletében meghatározott légszennyező anyagok egészségügyi, valamint a 6. számú mellékletben meghatározott hűsfüstölés technológia kibocsátási határértékeit. A panaszos a határozattal szemben fellebbezéssel élt.

9. A Hivatal vezetője 03/2072-1/2006. számú, 2006. október 4-én kelt határozatában a jegyző határozatát helybenhagyta. Megállapította, hogy a szomszéd „a hűsfüstölést mindennapi szükségleteinek kielégítésére végzi, továbbá az is tény, hogy faluhelyen általános és elfogadott a hűsfüstölő működtetése.” Hivatkozott arra, hogy a 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM együttes rendelet 6. sz. melléklete határozza meg a hűsfüstölési technológia kibocsátási határértékeit. A melléklet megjegyzést is fűz ehhez, melyek csak 5 kg/h, vagy annál nagyobb légszennyező anyag tömegáramok esetére vonatkoznak, a Hivatal által hozott határozat szerint tehát egyértelmű, hogy „a hűsfüstölési tevékenység nem okozhat olyan légszennyezést, amely elérné a korábban hivatkozott értéket és ezáltal megsértené a korábban hivatkozott jogszabályi rendelkezésben foglaltakat.”

10. A panaszos a határozat felülvizsgálatát az illetékes bíróságtól nem kérte, azonban azzal kapcsolatban beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljáró adatvédelmi biztos jelentésében megállapította, hogy a vizsgált esetben a levegőtisztaság-védelmi hatáskörben eljáró mezőlaki jegyző és a Hivatal vezetője az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem döntöttek, mivel nem vizsgálták, hogy a panaszost zavaró bűz ténylegesen a környezetbe kerül-e, a „bűzpanaszra” eljárásaik nem terjedtek ki, bár a panaszos kérelme kifejezetten erre is irányult. A vonatkozó dokumentumok alapján a biztos megállapította, hogy a levegő terhelése minden aspektusának vizsgálatára, így a „bűzpanasz” értékelésére a tényállás tisztázása és a határozat meghozatala során nem került sor. A megállapított tényállás és a jogi elemzés alapján az általános biztos kezdeményezéssel fordult a mezőlaki jegyzőhöz a határozatnak a bűzpanasszal kapcsolatos döntéssel való kiegészítése érdekében. Javasolta továbbá a biztos a nemesszalóki jegyzőnek, mint az akkor hatályos jogszabályok szerinti illetékes építésügyi hatóságnak, hogy építésügyi hatáskörében vizsgálja meg, miszerint a panaszos szomszédjában épített és használt füstölő megfelel-e az OTÉK 74. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.

11. Az általános biztos állásfoglalásának eredményeként a mezőlaki jegyző határozatát kiegészítette és a panaszos kérelmét a légszennyezőanyag kibocsátás és a bűzpanasz tekintetében egyaránt elutasította. E határozat ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be a

Hivatalhoz, mely a határozatot megsemmisítette arra való hivatkozással, hogy a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 23. § (2) e) pontjában foglaltak alapján ilyen esetben a Felügyelőség a hatáskörrel rendelkező hatóság, így a jegyző hatásköre sem a korábbi határozat meghozatalára sem annak kiegészítésére nem terjed ki.

12. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájában 2008. október 31-én iktatott panasz a lehető legalaposabb kivizsgálása érdekében megkereséssel fordultam Nemesszalók-Marcalgergelyi-Vinár Községek Körjegyzőjéhez, valamint Pápa Város Jegyzőjéhez, illetve telefonon egyeztettem a körjegyzővel

Jogi Elemzés

13. A hatóságtól bekért iratok, valamint a telefonos egyeztetés alapján tisztázott tényállás alapján megállapítható, hogy az ombudsmani állásfoglalást megelőző és azt követő hatósági eljárások során nem került sor olyan jogszabálysértésre, mely eléri az alkotmányos visszásság szintjét. A szomszéd tevékenységével kapcsolatos panaszt több hatóság, különböző jogkörökben eljárva alapeljárásban és jogorvoslati eljárásban is elbírálta, annak birtokvédelmi aspektusait a jegyző határozatát követően az illetékes helyi bíróság is elemezte. Az ombudsman állásfoglalásának végrehajtása nem maradt el a jegyző, 584-8/2006. számú határozatát annak megfelelően kiegészítette így az ügyben érdemi döntést hozott.

14. Az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatban szeretném megjegyezni, hogy az ombudsmani eljárás mellett számos több, különböző jogágba tartozó eljárás van, melyek az ilyen jellegű sérelmek orvoslására alkalmasak, ezek közül a panaszos szinte kivétel nélkül mindegyiket kezdeményezte és azok, az eljárásokkal kapcsolatban megállapítható jogszabálysértés nélkül, azonos eredményre jutottak. Ezzel kapcsolatban szeretném megjegyezni, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének egyik lényegi eleme, hogy a hozzá beérkezett beadványokat, illetve a vizsgálat alapján megállapítható esetleges alkotmányos visszásságot a közérdek érintettsége szempontjából is értékeli, tekintettel arra, hogy a környezetvédelem az egyik tipikusan olyan jogterület, ahol az egyéni jogsérelmeken túlmutató, a környezetet és ezáltal a közösség érdekeit komplex jelleggel érintő visszásságok jellemzőek.

15. A jelen ügy tipikusan olyan környezetvédelemmel kapcsolatos panasz, mely elsősorban két ingatlant, illetve annak lakóit érinti, annak tágabb kihatásai sem a lakosságra sem pedig a környezet elemeire nincsenek. Az ilyen szomszédjogi, birtokláshoz fűződő joggal kapcsolatos jogviták elbírálására legalkalmasabb eljárás a polgári jog szabályai szerint lefolytatható birtokvédelmi eljárás, illetve szomszédjogi per.

16. A birtokvédelmi eljárás egy olyan sajátos, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. tvr. által szabályozott eljárás, melynek lefolytatásához az e jogszabályokban előírt feltételek mellett további követelményekre nincs szükség. A Ptk vonatkozó szabályai értelmében, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, főszabályként a

jegyzőtől, a jogsérelem keletkezésétől, folyamatos jogsértés esetén annak megindulásától számított 1 éven túl azonban a bíróságtól kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. Amennyiben tehát a törvényben előírt feltételek teljesülnek semmilyen egyéb, környezetvédelmi jogszabályi rendelkezés, így például levegőtisztasági határérték túllépés nem szükséges ahhoz, hogy a jegyző, mint birtokvédelmi hatóság vagy a bíróság az eljárást lefolytassa, és a jogsértő tevékenységet megtiltsa, vagy a „többben a kevesebb is” általános jogelv alapján azt korlátozza, ezáltal érvényesítve a tulajdonosok egészséges környezethez való alkotmányos jogát. Hasonló a helyzet a szomszédjogi perrel is, mely a birtokvédelmi eljáráshoz hasonló feltételek szerint indítható. A Ptk. 100. § szerint „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.” A korábbi eljárásokat figyelembe véve a panaszosnak lehetősége van arra, hogy a szomszéd tevékenysége által okozott zavarás szükségtelenségének és ezáltal jogellenességének tényét bíróság előtt bizonyítsa, anélkül, hogy bármilyen környezetvédelmi jogszabálysértést az illetékes hatóságoknak meg kellene állapítania. A bizonyításnak az eddigi eljárások tapasztalatai alapján egyebek közt nyilvánvalóan arra kell irányulnia, hogy a szomszéd mennyiben folytatja a hűsfüstölést saját szükségleteinek keretein belül, illetőleg ezt meghaladóan. Az eljáró hatóságok és bíróság által is elfogadhatónak ítélt évi 20-22 napot lényegesen meghaladó tevékenység az eljárás adatai alapján alkalmas lehet a birtokháborítás vagy a szomszédjogi sérelem megállapítására. Ezt a tényt véleményünk szerint legkézenfekvőbbben dátummal ellátott videofelvételekkel, tanúkkal, a korábban említett szomszédjogi per keretében lehet bizonyítani. Alkalmas lehet emellett a bizonyításra a szomszéd esetleges hűsfüstölésre irányuló tevékenységének üzleti, adózási vagy egyéb dokumentációja is.

17. A panaszos beadványában az egészséges környezethez való jog sérelme mellett számos kisebb eljárási hibát, mulasztást is említ, melyek álláspontja szerint sértik a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogát. A tényállás alapos megvizsgálása után arra a következtetésre jutottam, hogy a szóban forgó néhány napos határidő tolódáson kívül a hatósági dokumentumokból nem állapítható meg olyan szintű mulasztás, mely a fair eljárás követelménye sérelmének gyanúját megalapozhatná.

18. A fentebb ismertetett indokok alapján nem látom lehetőségét annak, hogy a hatóságok levegővédelmi eljárásaira vonatkozóan alkotmányos visszásságot állapítsak meg, a bíróság által lefolytatott birtokvédelmi eljárás értékelésére pedig az ombudsmani törvény nem biztosít számomra hatáskört.

19. Mindezekhez kapcsolódva szeretném megjegyezni azonban, hogy az Ön beadványa is igazolja azt, miszerint a hatósági gyakorlat meglehetősen eltérő a lakosságot zavaró bűzpanaszok megítélésével kapcsolatban, nevezetesen, hogy a lakók milyen széles körének érintettsége kell ahhoz, hogy a hatóság ilyen esetekben eljárjon, illetve, hogy egyáltalán melyik hatóság az, amely ilyen esetekben eljárni köteles. A hozzánk érkező ügyekben adott eltérő hatósági álláspontokra is tekintettel, megfontolandó tehát a vonatkozó jogalkalmazói gyakorlat felülvizsgálatának Hivatalunk általi kezdeményezése, azonban ehhez több hasonló ügy tapasztalatainak összegyűjtése, valamint jogászi és szakértői részvétellel lebonyolított témavizsgálat kell, amit felveszünk a munkatervünkbe.

Budapest, 2009. augusztus 27.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor