



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**

Ügyszám: J-6197/2008

Tárgy: Füstölővel kapcsolatos panasz

ÁLLÁSFOGLALÁS

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának ajánlása a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központi Hivatala részére.

Panasz

1. A kérelmező, 2008. december 2-án iktatott panaszában fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához, melyben azzal kapcsolatban érdeklődött, hogy milyen jogi eszközök állnak rendelkezésre annak érdekében, hogy a szomszédságában működő „házi füstölő” működéséből eredő zavaró füstöt és szaghatásokat meg lehessen szüntetni. A panaszos állítása szerint a füstölés a téli hónapokban okoz jelentős kellemetlenséget, a lakást nem lehet szellőztetni, és amellet, hogy e tevékenység általánosságban rendkívül zavaró, a panaszos asztmás kislányának egészsége szempontjából kifejezetten ártalmas lehet. Panaszával fordult már a Békéscsaba Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalához (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal), az ÁNTSZ kerületi szervéhez, az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez, az APEH illetékes szervéhez, amely a panaszos állítása szerint az ügyben próbavásárlást is csinált, valamint az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatósághoz, ami a 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 10.§ c) pontja értelmében a Békés Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatósága (a továbbiakban: élelmiszerlánc felügyeleti hatóság).

Az ügyvel kapcsolatos vizsgálatok lefolytatására az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése, valamint a 27/B. § (1) bekezdése alapján van hatásköröm.

Tényállás

2. A panaszos és családja 8 évvel ezelőtt vásárolták az ingatlant, melynek szomszédságában található a szóban forgó füstölő. A füstölőt a szomszéd a panaszos nagyszüleinek beleegyezésével építette. Az évek során a panaszos több alkalommal sérelmezte a tevékenységből származó zavaró füstöt és szaghatásokat, ezzel kapcsolatban számos panaszt küldött az illetékes hatóságok részére, amelyek az alább ismertetett eljárási cselekményeket fogadták. 2009. február 4-én megkereséssel fordultunk a Polgármesteri Hivatalhoz,

valamint az élelmiszerlánc felügyeleti hatósághoz és a beérkezett iratok alapján az alábbi tényállás állapítható meg:

3. Békéscsaba Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának ügyintézői több alkalommal (2003. 11. 25-én, 2005. 03. 04-én, 2007. 11. 09-én, valamint 2008. 12. 09-én) tartottak helyszíni szemlét, a tárgybeli panasz kivizsgálása érdekében, melyek eredményeként a panasszal érintett vállalta tevékenysége önkéntes korlátozását, miszerint a füstölési tevékenységet csak 20 óra és 06 óra között végzi, vállalta továbbá a füstölő kéményének magasítását a zavaró hatások csökkentése érdekében. A tárgybeli ügygel kapcsolatban birtokvédelmi eljárást a jegyző nem folytatott le azonban jelenleg is folyamatban van a birtokvédelmi jogvita a helyi bíróság előtt tekintettel arra, hogy a panasz 1 évnél régebbi, tehát az eljárás a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 192. § (2) bekezdése értelmében bírósági hatáskörbe tartozik. A tárgybeli ügyben felmerült az ingatlanon folytatott haszonállattartás jogszerűségének kérdése is, ezzel kapcsolatban a jegyző 2009. január 20-án hozott határozatot, melyben kötelezettségeket írt elő az állattartó részére, meghatározva a tartható állatok számát, illetve annak pontos feltételeit. A jegyző állattartással kapcsolatos hatásköre Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzatának 8/1995 (II. 16.) számú rendelete 3. § (1)-(2) bekezdésén alapul.

4. A panaszos 2008. november 24-én beadvánnyal fordult az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatósághoz sérelmezve az ingatlanon rendszeresen folytatott füstölési tevékenység zavaró hatásait. A hatóság a bejelentés alapján 2008. november 26-án, valamint 2008. december 19-én tartott helyszíni ellenőrzést, valamint november 26-án megkereséssel fordult az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez, amely 2008. december 10-én válaszként küldött levelében hatáskörének hiányát állapította meg. 2008. november 24-én a panaszos a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Élelmiszer- és Takarmánybiztonsági Igazgatóságához is fordult panaszával. A panasz alapján a Központi Igazgatóság tájékoztatást kért az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatóságtól, amely 2009. február 26-án megküldött válaszlevelében arról adott tájékoztatást, hogy a „házi kolbászfüstölési tevékenységnek nincs állategészségügyi szabályozása”. Az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatóság 2009. január 29-én hozott határozatában (13.1/00241/001/BEKES/2009) az F-03-MAG-003/2009 regisztrációs számon nyilvántartásba vette a szóban forgó bérfüstölőt.

5. A 2009. március 24-én elkészült Állásfoglalás tervezetben jeleztük, hogy alkotmányos visszasságot idéz elő az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság, amennyiben nem biztosítja a fellebbezés jogát a panaszosnak, valamint felhívtuk a figyelmet a tényállás részletesebb elemzésére. Az Állásfoglalás tervezettel kapcsolatban Békéscsaba Megyei Jogú Város jegyzője 2009. április 6-án kelt válaszlevelében jelezte, hogy álláspontunkat elfogadja, kezdeményezésünkkel egyetért. Az élelmiszerlánc felügyeleti hatóság 2009. április 15-én küldött választ (13.1/00241/006/BEKES/2009), melyben érdemi észrevételeket téve arra az álláspontra helyezkedett, hogy a regisztrációhoz kapcsolódó – a 852/2004 EK rendelet és az ahhoz tartozó, nem kötelező jogforrásként megjelenő útmutatónak megfelelő – tényállás tisztázási kötelezettségének és az egyéb eljárásjogi követelményeknek eleget tett. Elfogadta, ugyanakkor álláspontunkat a fellebbezési jog biztosításával kapcsolatban és jelezte, hogy a regisztrációról szóló határozatot a szomszédnak megküldi, aki a határozattal kapcsolatban az elsőfokú hatóságnál szabályszerűen nyújtott be fellebbezést.

Jogi Értékelés

I. Állattartás, birtokvédelem

6. Az ingatlanon történő haszonállattartás szabályozásának kérdése helyi közügynek minősül, melynek értelmében az önkormányzat képviselő testülete a helyi közhatalom gyakorlásának keretei között jogosult arra, hogy olyan társadalmi viszonyokat szabályozzon, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott, illetve országos érvényű jogszabály által szabályozott társadalmi viszonyt (például állattartást) a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon.

7. A helyi haszonállattartás szabályait Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzatának 8/1995 (II. 16.) számú rendelete tartalmazza. A hivatkozott rendelet 3. § (2) bekezdése alapján a jegyző jogosult a haszonállatok tartására vonatkozó magatartási szabályok megállapítására, valamint kötelezések előírására. Az idézett jogszabályhely által biztosított hatáskör alapján hozta meg a jegyző a 2009. január 20-án, a II. 220-2/2009. számon iktatott határozatát, mely előírja a jelenlegi állatlétszám 2009 során történő folyamatos csökkentését, valamint egyéb kötelezettségeket tartalmaz az ingatlan tulajdonosa számára.

8. A panasz lehető legalaposabb kivizsgálása érdekében került sor az érintett ingatlanon folytatott állattartás körülményeinek és jogszerűségének megvizsgálására, melynek eredményeként megállapítható, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggő alkotmányos visszáság gyanúja e kérdés tekintetében nem merül fel, a helyi állattartás szabályai a szóban forgó határozatban megfelelően érvényesülnek.

9. Álláspontom szerint a helyi önkormányzat hatásköreihez kapcsolódva kell említést tenni, a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának szükségességéről, tekintettel arra, hogy a füstölő működéséből eredő, zavaró füst és szaghatások a panaszost zavarhatják ingatlanának birtoklásában. Jogszerűen járt el a jegyző akkor, amikor a panasszal kapcsolatban a bírósági út igénybevétele javasolta, mivel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 192. § (2) bekezdése értelmében az 1 évnél régebbi panaszok esetében a birtoklás zavarásának megszüntetése az illetékes bíróságtól kérhető. Annak a kérdésnek a megítélése azonban, hogy a birtokvédelmi eljárás eredményeként milyen intézkedések megtétele mutatkozik szükségesnek a zavartalan birtoklás biztosítása érdekében, illetve, hogy egyáltalán megállapítható-e a birtokháborítás az adott ügyben, nem tartozik hatáskörömbé, mivel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a bírósági eljárás vizsgálatára és értékelésére az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre.

II. Élelmiszerlánc felügyeleti eljárás

10. A panaszos több alkalommal fordult az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatósághoz, és hozzánk eljuttatott beadványában kifejezetten sérelmezte a szóban forgó hatóság eljárását, így a füstölő működésének élelmiszerbiztonsági, állategészségügyi szempontból történő értékeléséhez elsősorban az e hatóság által 2009. január 29-én hozott és a 13.1/00241/001/BEKES/2009 számon iktatott határozatot, valamint az azt megelőző eljárást vizsgáltam. A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítható, hogy a bérfüstölési tevékenység regisztrációjáról az **élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 35. § (2) bekezdés a) pontja rendelkezik.**

11. Álláspontom szerint a fentebb idézett határozat meghozatala során a hatóság nem tett teljes mértékben eleget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdésében előírt tényállás tisztázási kötelezettségének. A szóban forgó regisztrációs eljárás, illetve az annak alapján hozott határozat jogokat és kötelezettségeket telepít a kérelmezőre, így az hatósági ügynek minősül tehát az eljárásra vonatkoznak a Ket. tényállás tisztázással kapcsolatos előírásai. A kiadott határozatból nem olvasható ki, hogy a hatóság, milyen szempontokat mérlegelt annak meghozatalakor, az indokolás jelentős részét a vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi előírások szó szerinti idézése teszi ki, amelyek csak általánosságban tartalmazznak előírásokat a füstölési tevékenységre nézve.

12. A tényállás lehetőségei szerinti alapos tisztázása azért is bír jelentőséggel, mivel a panaszos több alkalommal jelezte a hatóság felé, hogy fennáll a gyanú, miszerint a füstölésből származó termékek nem kizárólag magáncéllal kerülnek felhasználásra. A határozat indokolása fogalmaz úgy, hogy „a tevékenység nyilvántartásba vételre kötelezett élelmiszer vállalkozásnak tekintendő”, de nincs alátámasztva megfelelő érvekkel, hogy a hatóság meggyőződött-e arról, miszerint a kérelmező vállalkozási tevékenység folytatására egyáltalán jogosult-e, hiányoznak azok a szempontok, amelyek alapján azt állapítja meg a hatóság a tényállás tisztázása során, hogy a szóban forgó ingatlanon csak magáncélú fogyasztásra szánt élelmiszerek füstölésére kerül sor. Mindezekhez kapcsolódva szeretném megjegyezni, hogy a hatóság a 2003. 11. 25-én lefolytatott, helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvben még úgy nyilatkozott, hogy nem kizárólag magáncélú füstölés esetén az élelmiszer vállalkozás működtetésére nincs lehetőség.

13. A tényállás tisztázási kötelezettséggel kapcsolatos álláspontomat összegezve szeretném megjegyezni, hogy a jelen esetben azért tartom indokoltnak a tényállás alaposabb vizsgálatát, mivel a panaszos az általa készített beadványokban folyamatosan sérelmezi, hogy az ingatlanon nem kizárólag magáncélú füstölés (a határozat megfogalmazásában: „magánszemélyektől átvett és csak ugyanazon személyek részére visszaadott élelmiszer füstölése”) folyik, így a határozat indokolásában foglaltak mellett – tekintettel a panaszos korábbi beadványaira is – további szempontok figyelembe vétele is szükséges lehet a füstölés jellegének megállapításához.

14. Azzal, hogy az illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatóság a regisztrációról szóló határozatot nem küldte meg a panaszos részére megakadályozta a panaszos jogorvoslathoz való jogosultságának érvényesülését, megsértve ezzel a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. § (5) bekezdésének rendelkezését, mely szerint „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

15. A kézbesítés elmulasztása ellentétben áll továbbá a Ket. 98. § (1) bekezdésével, amely szerint „Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.” Álláspontom szerint a panaszos jelen esetben kétség kívül ügyfélnek minősül tekintettel arra, hogy a tevékenység jogát, illetve jogos érdekét közvetlenül érinti és ilyen esetben nincs szükség más, ágazati jogszabály konkrét rendelkezésére, mely ilyen esetben a panaszost az ügyfél jogállásával ruházza fel. Természetesen a hatóságok nem kötelezhetők arra, hogy minden esetben az összes szóba jöhető ügyfelet derítsék fel és értesítsék, a jelen ügyben azonban a szomszéd érdekelttségéről és részvételi szándékairól a hatóságnak közvetlen tudomása van.

16. Összegezve az elmondottakat megállapítható, hogy az **illetékes élelmiszerlánc felügyeleti hatóság alkotmányos visszásságot idézett elő azzal, hogy nem biztosította a panaszos számára a döntéssel kapcsolatos jogorvoslati jogot, ezt azonban az Állásfoglalás tervezet érveit elfogadva orvosolta. Mindez kiegészül azzal a csekélyebb súlyú visszássággal, hogy a tényállás tisztázását nem minden rendelkezésre álló és megszerezhető releváns információ figyelembe vételével állapította meg, mindezekre tekintettel a 9. pontban megfogalmazott kezdeményezést vonatkozó részét fenntartom.**

17. A jogi érveléshez kapcsolódva szeretném ugyanakkor megjegyezni, hogy a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának rendeltetésénél fogva nem lehet célja, hogy a magáncélú állattartást és élelmiszer előállítását az adott ügyben ellehetetlenítse, mert ez alapjaiban lenne ellentétes a fenntartható fejlődés, fenntartható gazdálkodás szemléletmódjával, az azonban feltétlenül biztosítandó, hogy az ilyen jellegű tevékenység folytatására a jogszabályi előírások (a tevékenységtől függően engedélyezési vagy regisztrációs kötelezettség) figyelembe vételével, mások zavarása nélkül kerüljön sor.

18. Az élelmiszerlánc felügyeleti hatóság 2009. április 15-én küldött válaszához kapcsolódva szeretném megjegyezni, hogy, ellentétben a hatóság által kifejtettekkel álláspontom szerint a hatóság a nyilvántartásba vételről köteles határozatot hozni a Ket. 82. § (3) bekezdése alapján és mivel az ágazati jogszabály egyéb, az ügyféli jogállással kapcsolatos kritériumokat nem ír elő, így a korábbi indokolásomat fenntartva azt az álláspontot képviselem, hogy a Ket 15. §-a a jelen ügyben alkalmazandó, mivel a döntés a panaszos jogát, jogos érdekét érinti, azaz érdeke fűződik ahhoz, hogy a szomszéd számára milyen tartalommal kerül sor jog vagy kötelezettség megállapítására, függetlenül attól, hogy ezt a Ket. általános szabályai mellett egyéb jogszabály kimondja-e.

Ajánlás

19. Állásfoglalás tervezetem vonatkozó részének elfogadásaként a hatóság jelezte, hogy a határozat megküldésével a fellebbezési jogot a panaszosnak biztosítják, továbbra is fenntartom azonban azon álláspontomat miszerint, szükségesnek tartom a jogorvoslati kérelem alapján, hogy a fellebbezés tekintetében döntési jogkörrel rendelkező hatóság, – a jelen esetben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központi Hivatala – a tényállást a jelenleginél alaposabban tisztázza és ennek függvényében a döntés részét képező indokolást részletesebben kifejtsen, mind a közösségi jog, mind a Ket. tényállás tisztázási kötelezettséggel kapcsolatos előírásai alapján.

Budapest, 2009. május 12.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor