



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB- 3783/2024.

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása az építésügyi normák ügyféli jogokat és társadalmi nyilvánosságot korlátozó szabályozásáról

A jövő nemzedékek szószólója figyelemfelhívásait, állásfoglalásait az Alaptörvényben és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben (Ajbt.) részére biztosított feladat- és hatáskörében eljárva fogalmazza meg.¹ Amikor a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatban felmerülő aggályokat, fenntartásokat megfogalmazom és az a szűkebb-tágabb nyilvánosság számára megismerhetővé válik, akkor – immár az Alkotmánybíróság által is felhívottan² – alkotmányos kötelezettségemnek teszek eleget.

Az építésügyi szabályozás legutóbbi átfogó átalakítása – így a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény (Méptv.), valamint az építésügyi hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről szóló 281/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (Éhe.Kr.) előkészítése – során is több javaslatot megfogalmaztam³ a jogalkotónak. A 2024. október 1-jén hatályba lépett építésügyi szabályok egyes előírásai kapcsán azonban a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való alapvető jog és a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése⁴ tekintetében (továbbra is) alapjogi aggályok merülnek fel, amelyre indokolt és szükséges felhívni az érdekelteket és a nyilvánosság figyelmét.

Az elmúlt években az épített környezet védelme érdekében és a szabályozás átalakítását érintően számos dokumentumban, részletesen elemeztem az épített környezeti szabályozás nemzet közös örökségének oltalmi körébe tartozó értékeinek alapjogi vetületeit – így többek között az ügyféli jogok és a társadalmi nyilvánosság kérdéskörét is –, ismertettem az Alkotmánybíróság idevonatkozó gyakorlatát és a releváns jogi követelményeket. Mindezek megismétlésétől ehelyütt eltekintek, mivel **figyelemfelhívásaim és állásfoglalásaim részletesen tartalmazzák az elvárt alapjogi követelményeket és szempontokat.**⁵

E dokumentumok közül ki kell emelnem „*A területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglaló, valamint a jogalkotást és a jogalkalmazást támogató javaslatok*”⁶ című anyagot, melyben részletesen és átfogóan áttekintettem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó alapjogi kereteket, valamint a kapcsolódási pontokat a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése tekintetében.

¹ Különösen az Ajbt. 3. § (1) bekezdés a), b) és g) pontjai alapján.

„3. § (1) Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

b) felhívja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére, (...)

g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, (...).”

² 9/2024. (IV. 30.) AB határozat [13] bekezdés szerint: „Az alapvető jogok biztosát a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese (a továbbiakban: biztoshelyettes) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján (mely kifejezetten a biztoshelyettes sarkalatos törvényi kötelezettségévé teszi az érintett intézmények figyelmének felhívását a „természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére”) amicus curiae beadványban fejtette ki szakmai álláspontját.”

³ AJB-1314/2023., AJB-1513/2023., AJB-3871/2023., AJB-1158/2024., AJB-1762/2024., AJB-3397/2024. és AJB-3524/2024. számú ügyiratok.

⁴ Alaptörvény XX., XXI. és P) cikkei

⁵ <https://www.ajbh.hu/jnbh-figyelemfelhivasok1> és <https://www.ajbh.hu/jnbh-allasfoglalasok1>

⁶ https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Szozszoloi_javaslat_terulethasznalat.pdf

A hivatkozott felhívásokban megfogalmazott szószólói észrevételeimet mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás vonatkozásában ma is relevánsnak tekintem.

Az építésügyi szabályozás teljeskörű elemzése, gyakorlati hatályosulásának vizsgálata időben hosszabb és nagy léptékű feladat lenne – különösen a folyamatosan, évente akár többször is változó joganyag miatt (ami nincs szinkronban a jogbiztonság követelményével) –, ezért ehelyütt annak csak két olyan szabályozási elemére térek ki, amelyek kapcsán már korábban is alapjogi aggályok merültek fel.

I. Az ügyféli kör szűkítése

Elsőként az Éhe.Kr. 5. § (3) bekezdésével⁷ kapcsolatos aggályokat részletezem, hiszen az kifogásolható módon szűkíti az ügyféli kört.

Magyarország Alaptörvényének 15. cikk (4) bekezdése szerint „a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes”.

Az Éhe.Kr. fenti hivatkozott szabályozása szerint: „Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban, valamint az egyszerű bejelentési eljárásban – kivéve, ha az építető vagy az építési tevékenységgel érintett telek tulajdonosa részben vagy egészben az állam vagy valamely önkormányzat – az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túlmenően kizárólag az építési tevékenységgel érintett telekkel közös határvonalú, közterületnek nem minősülő telek tulajdonosa, haszonélvezője lehet ügyfél.”

Ehhez képest az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 10. §. (1) bekezdése – törvényi szinten – úgy határozza meg az ügyfél fogalmát: „(1) **Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.**” Tehát az Ákr. alapján ügyfél lehet mindenki, akinek jogát vagy jogos érdekét – nem korlátozva ezt az érdeket valamilyen földrajzi helyhez, hanem kifejezetten a hatás kiterjedéséhez kötötten – az adott ügy közvetlenül érinti.

Az Ákr. már idézett paragrafusának (2) bekezdése szerint „**Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.**” Vagyis az Ákr. arra ad felhatalmazást, hogy a jogalkotó egyes ügyfajtákban további vizsgálat nélkül, az általában előírtnál pontosabban, vagy akár szélesebben megnevezett ügyféli kört határozhasson meg. Tehát az eljáró hatóságnak ilyen esetben nem kell az eljárásában vizsgálnia⁸ az ügyféli „minőséget”, az a „jogszabály erejénél fogva” beáll (ilyen rendelkezést tartalmaz az Éhe.Kr. 5. § (1) bekezdése⁹). E rendelkezések célja általában az ügyféli kör vizsgálatának egyszerűsítése és egyben szélesítése, nem pedig bármilyen módon történő korlátozása.

Az Ákr.-hez fűzött Nagykommentár¹⁰ a következőket tartalmazza: „Az Ákr. generális ügyfélfogalma arra is lehetőséget ad, hogy az AB bevonása nélkül a joggyakorlat alkotmányos értelmezést adjon ilyen esetben. Akár ágazati törvényi, akár alacsonyabb szintű jogforrás törekszik az ügyfélfogalom szűkítésére, az Ákr. jogviszony szerinti ügyfogalma a háttérben alkalmazandó, ha a konkrét tényállás mégis szükségessé teszi az ügyfélképeség elismerését. Az Ákr. egyébként is csak kiegészítő rendelkezések megállapítására ad lehetőséget, az ügyfélképeséget szűkítő szabályozás nem lehetséges.” Már csak azért sem, mert az

⁷ Ez a rendelkezés jobbra megegyezik az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Elj.Kr.) 2024. augusztus 16-án hatályba lépett 4. § (2a) bekezdésével.

⁸ Az Éhe.Kr. 5. § (2) bekezdése szerint „Az építésügyi hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell az ügyféli jogállását annak, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

⁹ Az Éhe.Kr. 5. § (1) bekezdése szerint „Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban, valamint az egyszerű bejelentési eljárásban külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül
a) az építető és az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa, valamint
b) az építési tevékenységgel érintett telekhez, építményhez zártan vagy ikresen csatlakozó épület tulajdonosa.”

¹⁰ <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/387/id/A18Y1713.KK/ts/20230101/lr/lawrefL%280%29>

ügyfélképeséget nem a hatóság „alkotja”, csupán deklarálhatja ennek fennálltát. Az ügyféli minőséget ugyanis az anyagi jog, az ügy tárgya dönti el, nem attól függ, hogy egy hatóság eljárásában hogyan dönt e kérdésben. Ebből következően a hatóság esetleges téves megítélése ellenére is fennállhat az ügyfélképeség, amennyiben az anyagi jogból ez következik. E kérdésben a végső döntést a közigazgatási bíróság hozhatja meg, amely **az ügyfelek bevonására vonatkozó „tévedést” minden esetben az ügy érdemére kiható súlyos eljárási jogsértésnek tekinti, ahogy azt az Ákr. is semmisségi oknak¹¹ minősíti.**

Az Éhe.Kr. (és már a korábbi Elj.Kr.¹²) fenti előírása szerint viszont „kizárólag” az építkezéssel „közös határvonalú” telkek tulajdonosai (haszonélvezői) lehetnek ügyfelek. Amennyiben akár egy út, árok stb. ékelődik közbe, akkor az már „csak” közvetetten szomszédos telkek és annak tulajdonosai (haszonélvezői) nem lesznek ügyfelek. A jogszabály megfogalmazása¹³ miatt akkor sem, ha az építkezés – az Ákr. szerint – egyébként jogukat vagy jogos érdekeiket közvetlenül érintené (amely ebben a közeli körben értelemszerűen szinte szükségképpen fennállhat). Ebből viszont az következik, hogy az Éhe.Kr. az építésügyi hatósági engedélyezési vagy egyszerű bejelentési eljárásban **az Ákr. törvényi előírásaival szembe menve szűkíti az ügyféli kört és ezen eljárásokban az ügyféli jogokat** – az állami vagy önkormányzati tulajdonú telkeken megvalósuló építés tevékenységen kívül, illetve a megelőző bekezdésekben előírtakon túlmenően – **csak és kizárólag a közös határvonalú ingatlanok ezen jogosultjai számára biztosítja.**

Ez a szabályozási megoldás egyrészt teljesen ellentétes az Ákr. 10. § (1) bekezdésében rögzített generális ügyfél-fogalommal, másrészt messzemenően túllép az Ákr. 10. § (2) bekezdésében kapott jogalkotói felhatalmazáson. Az Ákr. 8. § (3) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy más jogszabály (miniszteri rendeleten kívül) kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg, azonban ez csak az Ákr. szabályaival összhangban lehetséges. Az Éhe.Kr. 5. § (3) bekezdése azonban (az Ákr. ügyféli fogalmához képest) nem minősül kiegészítő szabályozásnak és – az előbbiek szerint – nincs összhangban az Ákr. szabályozásával sem.

Fontos kiemelni, hogy az általános ügyfélkör szűkítése nem csak a környezetvédelmében jelenthet problémát. Az ilyen tartalmú szűkítés ugyanis bárki joga, jogos érdeke érvényesítésének tényleges gátja lehet, ami súlyosan sérti a tisztességes eljáráshoz¹⁴ való alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság ezen alapvető jog értelmezésével már több ízben foglalkozott és kiterjedt gyakorlatból ehelyütt azt kell kiemelni, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja **mindenkinek a jogát arra, hogy az őt (hátrányosan) érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, a személyére vonatkozó iratokba betekintsen, és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.**¹⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tisztességes eljárás olyan minőségként került megállapításra, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. A tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹⁶

Az előzőek alapján **az Éhe.Kr. 5. § (3) bekezdése magasabb – törvényi – szintű előírásokkal ellentétes,** ami elsősorban a jogállamiság elvéből¹⁷ fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz¹⁸ való alapvető joggal, továbbá a hatalommegosztás elvéből (is) fakadóan a jogforrási hierarchia követelményeivel¹⁹ is ellentétes.

¹¹ Az Ákr. 123. § (1) bekezdés g) pontja szerint: „Az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha (...) az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, (...)”

¹² Elj.Kr. 4.§ (2a) bekezdése, 2024. augusztus 16-i hatálybalépéssel.

¹³ „(...) az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túlmenően kizárólag (...) lehet ügyfél.”

¹⁴ Alaptörvény XXIV. cikk

¹⁵ 5/2018. (V. 17) AB határozat 14. bekezdés

¹⁶ 3/2014. (I. 21.) AB határozat 59. bekezdés

¹⁷ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

¹⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk

¹⁹ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés és 15. cikk (4) bekezdés

Mindez közvetlenül és hátrányosan érinti az Alaptörvény P) cikkében oltalmazott nemzet közös örökségének védelmét, valamint a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való alapvető jogok²⁰ érvényesülését, hiszen e jogtárgyak védelmében az ún. objektív, azaz intézményvédelmi oldal a túlyomó. „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlyomó 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.”²¹

II. A társadalmi nyilvánosság korlátozása, az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer (ÉTDR) általános tájékoztató felülete nyilvánosságának megszűnése

A másik szabályozási kérdéssel kapcsolatos kifogásaim nem az Éhe.Kr. egy konkrét normatív előírására vonatkoznak, hanem az építésügyi hatósági engedélyezés eljárási szabályozásának összességére. Azok alapján ugyanis olyan jogi környezet került kialakításra, ami miatt az építésügyi adatokhoz és információkhoz sem mindazok teljes köre, akiknek jogát, jogos érdekét egy adott eljárás érintheti, sem a környezet védelmének érvényesítésével kapcsolatosan a nyilvánosság – immár – nem tud hozzáférni.²²

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 4. § (1) pontja szerint környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői. A Kvt. 24. § szerint az épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre, illetve a 27. § alapján a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében – többek között – a területfejlesztési koncepciókban, valamint a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární és értékelni. A törvény 3. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a Kvt. rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, többek között a területfejlesztésről és a magyar építészetéről.

A Méptv. a törvény céljaként nevesíti – többek között – „az épített környezetnek az érintett lakosság, illetve a civil és gazdálkodó szervezetek véleményének kikérésével történő alakítását”.²³ Ez összhangban áll a Kvt.-vel és a korábban hatályos építési törvénnyel, amely szerint az épített környezet alakítása a legtagabb értelemben vett közügy.²⁴

A törvény alapelvi előírásai – a természeti rendszerek megőrzésének elve – szerint „(a) jogszabályokban és a hatósági eljárások során a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési és területrendezési előírások betartásával kell az építésügyi előírásokat meghatározni”²⁵, továbbá „(h) a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési szabályozás az azonos szintű jogszabályban megállapított építésügyi követelménynél szigorúbb vagy ezzel ellentétes előírást tartalmaz, a környezetvédelmi,

²⁰ Alaptörvény XX. és XXI. cikkei

²¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [3] bekezdés.

²² Míután csak közvetve kapcsolódik, ezért itt csak utalok rá, hogy a hatályos építésügyi előírások alapján az ügyfelek iratbetekintési jogának szabályozása sem aggály nélküli.

²³ Méptv. 1. § h) pontja

²⁴ Lásd az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdés d) pontját és (2) bekezdését, melyek szerint „Az épített környezet alakítását és védelmét (...) a résztvevők együttműködésével kell megvalósítani”, illetve „(a)z épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.”

²⁵ Méptv. 7. § (4) bekezdés

természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési követelményt kell figyelembe venni az építési tevékenység folytatása során.”²⁶

A digitalizáció elve kapcsán pedig úgy rendelkezik a Méptv., hogy „(a) településtervezés, az építésügyi és az örökségvédelmi hatósági eljárás, valamint az építési folyamat során – a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, valamint azok végrehajtásakor, jogszabályban meghatározott módon – **biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét.** Gondoskodni kell – jogszabályban meghatározottak szerint – az érdekeltek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre a véleménynyilvánításra és a javaslatételre oly módon, amely számukra aránytalan nehézséget nem jelent.”²⁷

Az ÉTDR mint az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer – ezen belül az általános tájékoztató felület – nyilvánossága elsősorban az építészeti, építésügyi hatósági rendszer szakmai kérdésének tűnhet. Ugyanakkor az „építésügyi dokumentációs rendszer” adattartalma, az egyes tervek hatásai messze túlmutatnak az adott hatósági eljáráson, de számos esetben akár az építésügyön is, hiszen az épített környezet alakulásában a megvalósításuknak alapvető és meghatározó szerepe van.

Az **Éhe.Kr. hatályos előírásai**²⁸ alapján az ÉTDR-ben lévő adatokhoz, információhoz és tervekhez, az ott indított eljárásokhoz **csak az építető, az ügyfelek és az érintett hatóságok férhetnek hozzá.** Azok alapján megvalósuló építmények, létesítmények ehhez képest kisebb-nagyobb mértékben (át)alakítják a szűkebb-tágabb (emberi) környezetet és hatással vannak/lehetnek az adott közösség(ek) életviszonyaira is. E tervek sok esetben a környezetvédelmi engedélyekben szereplő környezeti előírásokat valósítják meg, determinálják azok gyakorlati, fizikai kivitelezését.

Egy adott területen érvényesülő környezetterhelés tervezéséhez, a környezeti, **környezetvédelmi követelmények** és szempontok érvényesüléséhez, gyakorlati megvalósulásuk megítéléséhez és értékeléséhez viszont **elengedhetetlen, hogy a nyilvánosság** (még a kivitelezést megelőzően) **hozzáferjen** az adott építkezéssel, hatósági eljárással, az érintett ingatlanokkal kapcsolatos **építésügyi adatokhoz, információkhoz.** Hiszen csak az azokban található építészeti, műszaki stb. információk alapján állapíthatók meg a tervek, az építkezések e követelményekhez igazodó megvalósulása és a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülése.

A környezeti információkhoz való hozzáférés és a társadalmi részvétel szabályait nem csak (és nem kizárólag²⁹) a Kvt. előírásai biztosítják³⁰, azokat a környezeti ügyek egyes (szak)területeinek – így az épített környezet, az építésügyi eljárások stb. – jogi normáiban, eljárásaiban is érvényesíteni kell (kellene), ez pedig nem kizárólag nemzeti érdek, hanem egyben Magyarország nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége (is).

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről (Aarhusi Egyezmény) szóló 2001. évi LXXXI. törvény alapján a nyilvánosság tagjai (magánszemélyek és az őket képviselő egyesületek) számára **biztosítani kell a környezeti információkhoz való hozzáférést és a részvétel egyezmény által meghatározott alapvető elemeit.** Ehhez a nemzetközi egyezmény (egyben uniós norma³¹) meghatározza azokat a minimális elvárásokat, melyek három úgynevezett alappilléren nyugszanak. Ezek a környezeti információhoz való passzív és aktív hozzáférés joga (I. pillér), ezen ügyek tekintetében a

²⁶ Méptv. 7. § (5) bekezdés

²⁷ Méptv. 14. § (1) bekezdés

²⁸ Ami tartalmában megegyezik az Éhe.Kr. által hatályon kívül helyezett Elj.Kr. 2024. augusztusi szabályaival.

²⁹ Lásd a Kvt. 3. § (1) bekezdését.

³⁰ Kvt. 12. és 97-100. §-ai.

³¹ 2005/370/EK: A Tanács határozata (2005. február 17.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről

nyilvánosság részvételének joga a döntéshozatalban (II. pillér) és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga (III. pillér).³²

Az Aarhusi Egyezmény alapján a környezeti információkhoz való hozzáférést és a nyilvánosság részvételének lehetőségét az építésügy területén is biztosítani kell.³³ Ezt korábban az építésügyi szabályozás és az ÉTDR általános tájékoztatási felülete biztosította, miközben más részei a szakmai feladatok „ellátását” segítették elő (ez hasonlít az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerhez, amit a környezetvédelemért felelős miniszter – értelemszerűen eltérő környezeti adattartalommal – működtet). Az ÉTDR általános tájékoztatási felülete ehhez olyan minimális alapszolgáltatásokat tartalmazott, mint a helyszínrajz és a látványterv, ami alapján a „nyilvánosság”, az érintett el tudta dönteni, hogy érintett-e, vagyis a beruházásnak lesz-e rá nézve bármilyen hatása.

Ehhez képest egyrészt az **Éhc.Kr. hatályos előírásai** az épített környezetet érintő, a környezeti ügyek részét képező építésügyi eljárásokban **nem biztosítják az Aarhusi Egyezmény szerinti környezeti információkhoz való hozzáférést**. Másrészt az ÉTDR adataihoz és információihoz való nyilvános hozzáférés lehetősége már korábban – az Elj.Kr. 2024. augusztusi módosításakor – az általános tájékoztatási felület törlésével megszűnt, egyben a 2013-as bevezetése óta felkerült tájékoztatások is elérhetetlenné váltak. Ugyan létezik az E-építés portál³⁴, ahol az „Országos Építésügyi Nyilvántartás”-hoz a lakosság is hozzáférhet és ennek része a „Keresés helyrajzi szám szerint”, azonban adatai csak tájékoztató jellegűek és hivatalos eljárásban nem hivatkozhatók.³⁵

Álláspontom szerint önmagában az a szándék, hogy az ÉTDR-t a továbbiakban csak hatósági eljárási és kapcsolattartási eszközként kívánják kezelni, **nem okozhatja – egyéb más hozzáférési lehetőség hiányában – a társadalom elzárását és megfosztását a környezetre hatással lévő releváns építésügyi információktól**. Releváns információk hiányában ugyanis az adott építésügyi (de bármely más) eljárás és döntés nem lesz kontrollálható és nyomon követhető a „külvilág”, vagyis a nyilvánosság számára, ami jogállami keretek között nem csak a környezeti elemek védelme, de a tisztességes eljáráshoz és a jogorvosláthoz való alapvető jog érvényesíthetősége kapcsán is aggályokat vet fel.

³² I. pillér: *A nyilvánosság hozzáférése a környezeti információhoz*: Az egyezmény e területen konkrét jogokat és kötelezettségeket határoz meg, főképp az információk továbbításának határidejére és a hozzáférés hatósági visszautasításának indokaira, annak szabályaira.

II. pillér: *A nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban*: Az egyezmény I. melléklete sorolja fel azokat a konkrét tevékenységeket (elsősorban ipari jellegű tevékenységeket), melyek engedélyezési eljárása során alkalmazni kell a nyilvánosság bevonására vonatkozó előírásokat, illetve azok alkalmazása – a 6. cikk 1. pont b) alpontja alapján – indokolt lehet egyéb, a környezetre jelentős hatással bíró tevékenységek esetén is.

Az adott tevékenység engedélyezése során a nyilvánosság közreműködésének eredményeit kellő mértékben figyelembe kell venni. A döntéshozatali folyamat korai fázisától kezdve tájékoztatni kell:

- a döntés tárgyát képező kérdésről;
- a meghozandó döntések természetéről;
- a felelős hatóságról;
- a várható eljárásról, ezen belül a konzultációs eljárás (közmeghallgatás) gyakorlati részleteiről;
- a környezeti hatásvizsgálati eljárásról (ha van ilyen).

III. pillér: *Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz környezeti ügyekben*:

- Amennyiben valaki úgy érzi, hogy sérült az információhoz való hozzáférési joga (pl. információigényét nem vették figyelembe, elutasították vagy nem kielégítő választ adtak), megfelelő feltételek mellett a nemzeti jog keretein belül bíróság előtt felülvizsgálatot kérhet.
- Ha az egyezményben előírt részvételi eljárást nem tartják tiszteletben.
- Magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseikhez és mulasztásaihoz kapcsolódó jogvitákban, amelyek ellentétesek a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseivel.

³³ Nemzeti beszámoló az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról 2020.

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/6/63/63c/63c1beccf9ba3c17a9156c76913152e21ed04d36.docx>

³⁴ <https://www.e-epites.hu/>

³⁵ „Az oldalon fellelhető bárminemű megjelenő adatért, valamint adattartalomért az üzemeltető nem vállal felelősséget. Közigazgatási hatósági, valamint peres és nemperes eljárásokban az oldalon fellelhető adatokat felhasználni, illetve arra hivatkozni nem lehet.”

A gyakorlatban mindez azt is jelenti, hogy előzetes tájékozási lehetőség hiányában egy adott ügyben joga, vagy jogos érdeke okán ügyfélnek minősülő személy vagy egyéb érintett (például társadalmi szervezet) részére csak akkor nyílik meg a jogérvényesítés lehetősége, mikor az adott építési tevékenység vagy környezetalakítás (változtatás) már elkezdődött. Ennek következtében a megelőzés elvének érvényre juttatása is egyértelműen sérül. Mindez **az építetőknek, beruházóknak is hátrányos**, mert egy súlyos joghatással – semmis hatósági döntés kockázatával³⁶ – járó környezeti konfliktus jóval később, időben eltolva merül fel, amikor a folyamatok már akár nehezen visszafordíthatók vagy irreverzibilisek.

Hangsúlyozni szükséges, hogy miután az ÉTDR – alapvető tájékozáshoz és azok alapján történő vélemény kialakításához szükséges – adataihoz való hozzáférés nem biztosított és az Éhe.Kr.-ből hiányzik a nyilvánosság részvételének szabályozása, mindez ellehetetleníti a Méptv. törvényi céljának megvalósítását, másrészt ellentétes a Méptv. hivatkozott alapelvi előírásaival (különösen a 14.§ (1) bekezdésében foglalt digitalizáció alapelveivel).

Tekintettel arra, hogy **az ügyféli kör és az ÉTDR adataihoz való hozzáférés szűkítése együttesen végső soron a társadalmi nyilvánosság hozzáférést és részvételét korlátozza**, ezért alappal merül fel, hogy a jogalkotó e környezeti elem kapcsán nem kívánja biztosítani az Aarhusi Egyezményben foglalt nemzetközi kötelezettség érvényesülését. Ebből viszont (a nemzetközi egyezménybe ütközésen túl) alapjogi szempontból **az is következik, hogy – az Alkotmánybíróság gyakorlata³⁷ alapján – az épített környezet védelmében a korábban elért védelmi szinttől való visszalépésre került sor.**

Összegzés

Az előzők alapján tehát a kifogásolt építésügyi szabályozás nem csak a magasabb szintű törvényi előírásokkal ellentétes, de a környezeti szabályozás elért védelmi szintje – Alaptörvénybe ütköző – csökkentésének tilalmával is, mindez felveti az Alaptörvény P), XX. és XXI. cikkeiben foglaltak sérelmének lehetőségét is.

A jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való alapvető jogok sérelme mellett egyértelműen felmerül a nemzetközi jogi szabályozásba ütközés ténye is, amely kapcsán az Egyezmény sérelmének lehetőségét felvető állami szabályozásokkal szemben az Alkotmánybíróság³⁸, továbbá az Aarhus Jogkövetési Bizottság és a Nemzetközi Bíróság³⁹ eljárására is sor kerülhet.

A fent részletezett aggályok mind az egységes joggyakorlatban, mind az egyedi hatósági eljárásokban jogi, eljárási problémákat fognak okozni. Ráadásul azokra (különösen a jogforrási szintet sértő, az Ákr. törvényi szabályozásával ellentétes kizárás esetén) – mint súlyos eljárási szabálysértésre – az érintett ügyfelek hivatkozhatnak, amit az eljáró közigazgatási bíróság (vagy adott esetben az ügyészség) nem hagyhat figyelmen kívül.

Mindezek alapján az Ajbt. 3. § (1) bekezdés g) pontja alapján javaslom a hivatkozott építésügyi szabályozás alapjogi felülvizsgálatát és módosítását, illetve részleteiben szabályozni a társadalmi nyilvánosság részvételét.

Budapest, 2024. október 29.


Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója



³⁶ Lásd az Ákr. 123.§ (1) bekezdését.

³⁷ 28/1994. (V. 20.), 16/2015 (VI. 5.), 3104/2017. (V. 8.), 13/2018. (IX. 14.) és 17/2018. (X. 10.) AB határozatok.

³⁸ Alaptörvény Q) cikke és 24. cikk (2) bekezdés f) pontja.

³⁹ Aarhusi Egyezmény 15-16. cikkei.

