



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-540/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Herke Miklós
Érintett szerv: Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal
Fejér Megyei Kormányhivatal
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal

2019.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-540/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása

A panaszos többször fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Mányi lakosként eredetileg azt sérelmezte, hogy a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték nem a hatósági engedélyeknek megfelelően valósították meg.

Legújabb, pontosított beadványa szerint ellentmondás áll fenn a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték létesítése kapcsán a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága (a továbbiakban: *FM-KH MMBH*) által FES-01/0093/2013. számon kiadott vezetékjogi és építési engedélye, valamint a korábbi Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: *ÉDú-KTVF*) 321-28/2011. számú előzetes vizsgálati eljárása alapján hozott határozata között. Utóbbi eljárásban a Gyermely külterületén fekvő, 0135/5 hrsz-ú ingatlanon átvezetett távvezeték nyomvonalát vizsgálták és állapították meg, hogy a beruházásnak nincs jelentős hatása. Ehhez képest a vezetékjogi-építési engedélyben eltérő – Mány község belterületi, lakott részéhez csaknem 200 méterrel közelebbi – nyomvonal szerepel.

Beadványában kifogásolja az előbbieket és sérelmezi, hogy a környezetvédelmi és a villamos energia vezeték építési-engedélyezési eljárásban miért szabályoznak eltérő ügyféli körrel, védőtávolsággal. Amennyiben a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény ügyféli jogot biztosított volna, úgy az építési hatóság figyelmét időben fel lehetett volna hívni a környezetvédelmi engedélytől való eltérésre, megakadályozható lett volna a nyomvonaltól való eltérés, az egészséges környezet sérelme.

Figyelemmel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: *Ajbt.*) alapján vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat során megkerestük a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, a Fejér Megyei Kormányhivatal, a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetőit, valamint az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. vezérigazgatóját, továbbá az agrárminisztert. Munkatársaink a rendelkezésünkre bocsátott hatósági iratokat Győrben, Székesfehérvárott és Tatabányán személyesen helyszínen is megtekintették.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”),
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”),
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”),

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: *Kvt.*);

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*);
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: *Vet.*);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: *Akr.*);
- A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: *Kbvr.*).

A megállapított tényállás

A.) A panaszos mányi lakos, aki a település önálló északi, felsőörpusztai részén, Fejér megye határa mellett lakik, amely közelében valósult meg a hatóságok által engedélyezett Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték.

A környezetvédelmi hatóságokhoz benyújtott tervek szerint a távvezeték kifogásolt szakaszának nyomvonala három települést, Mány, Gyermely és Szomor községeket, Fejér és Komárom-Esztergom megyéket érintette.¹ A kifogásolt szakasz Mány felől érkezve, északi irányban keresztezte a megyék (egyben Mány és Gyermely községek közigazgatási) határát, majd a gyermelyi 0135/5 hrsz-ú ingatlanon keletnek fordulva párhuzamosan haladt (északról) a megyehatárral. Ebben az irányban keresztezte a Zsámbék-Nyergesújfalu közötti, 1105. számú közutat és lépett Szomor község területére, majd haladt tovább a szomori 074/1 hrsz-ú ingatlanon.

Ehhez képest a megvalósult távvezeték érintett szakasza (44-49. számú oszlop) cca. 200 méterrel délebbre került. A Mány felől érkező távvezeték (korábbi 12. töréspontja) már nem érinti Gyermely községet (és a 0135/5 hrsz-ú ingatlant), mert Mány területén keletnek fordul és párhuzamosan fut a megyehatárral (a déli oldalon). A mányi 0152/12 hrsz-ú ingatlanról keresztezi a 1105. számú utat és lép át Komárom-Esztergom megye (Szomor község) területére. A vezeték ugyan továbbra is a szomori 074/1 hrsz-en halad, de egész közel Mány község északi – Mány-Felsőörpuszta településrész belterületi – határához, majd törésekkel éri el az eredeti nyomvonalat.

B.) A kormányhivatalok által megküldött iratok, helyszíni vizsgálatok alapján a távvezeték engedélyezésével kapcsolatos hatósági eljárások röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

I. Az előzetes vizsgálati (a továbbiakban: EV) eljárás:

Az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. (a továbbiakban: *E.ON*) nevében az ETV-ERŐTERV Zrt.² (a továbbiakban: Tervező/Megbízott) P23.0060/0028/2010. számon – 2010. szeptember 2-án – kérelmet nyújtott be az ÉDu-KTVF-hez, kérve – a mellékelt dokumentáció alapján – az E.ON részére a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték és a hozzákapcsolódó vezeték átalakítások létesítésével kapcsolatos környezetvédelmi engedélyezést.

A kérelemhez csatolták a Tervező/Megbízott által készített P23.0060/0015/O számú (2010. augusztus 23.) EV dokumentációt és mellékleteit, így – többek között – az előzetes nyomvonal változatok (P23.0060/0101/O.) és a javasolt nyomvonal P23.0060/0105/A jelű átnézeti térképeit (a továbbiakban: *Eredeti Térkép*), valamint az előzetes önkormányzati egyeztetések dokumentumait. Az P23.0060/0015/O számú dokumentáció 3.1 pontja³ szerint a távvezeték javasolt nyomvonalát – három nyomvonal vázlat vizsgálata és önkormányzati, hatósági egyeztetések alapján – az Eredeti Térkép tartalmazza. Eszerint a kb. 37 kilométer hosszúságú, egy- és kétrendszerű szakaszból álló, közérdekű távvezeték Bicske, Mány, Gyermely, Szomor, Epöl, Máriahalom, Sárísáp, Tokod, Tokodaltáró és Esztergom településeket érinti.

A 11.714/2010. ügyszámon indult EV eljárásban a környezetvédelmi hatóság több

¹ Mány Fejér megyében, míg Gyermely és Szomor Komárom-Esztergom megyében található.

² 2011. március 1-től PÖYRY ERŐTERV Zrt.

³ 3. pont „A 120 kV-os távvezeték telepítésének általános vizsgálata”

hiánypótlási felhívást⁴ adott ki, továbbá a Khvr. előírásai alapján bevonták az ügyben érintett szakhatóságokat, az érintett települési önkormányzatok útján közzétették az eljárás megindításáról szóló felügyelőségi hirdetményt, valamint értesítették a társadalmi szervezeteket az ügyféli bejelentkezés lehetőségéről.

A Tervező/Megbízott a környezetvédelmi hatóság hiánypótlási felhívásaira⁵ előbb 2010 októberének végén csatolta a Natura 2000 hatásbecslési dokumentációt⁶, majd november végén benyújtotta a P23.0060/0017/O számú (2010. november 18.) EV dokumentáció kiegészítését⁷, amely a zaj- és rezgésvédelem, valamint a tájvédelem hiányzó kérdéseit tisztázta.

A P23.0060/0017/O számú dokumentáció szerint „A hatóságok módosítási igényeinek figyelembevételével véglegesített „A” nyomvonal változatot a 4. mellékletben található P230060/0105/A sz. átnézet térkép mutatja.” A 2.1. táblázat tartalmazza a tervezett, összesen 36,9 km hosszúságú nyomvonal településenkénti szakaszainak hosszát, míg a 2.4. táblázat szerint a nyomvonallal érintett területek helyrajzi számai Gyermely községben a 071, 072/1, 077/1, 0135/5 és 0151/10 hrsz-ek. A kiegészítő dokumentáció az előzőek szerinti nyomvonalra szövegesen elemzi és értékeli annak környezeti (zaj, tájképi) hatásait.⁸

Az érintett szakhatóságok október és november hónapok folyamán nagyrészt megküldték szakhatósági állásfoglalásaikat, de a hiányzó válaszok miatt a felügyelőség több önkormányzat felé sürgetést⁹ adott ki, így a hozzájárulások csak január és február hónapokban – immár 321/2011. számon – érkeztek meg teljeskörűen.

A Tervező/Megbízott 2011 februárjában – a P23.0060/0019/2011. számú (a továbbiakban: I.) beadványában – az eredeti kérelemhez képest változásokat jelentett be a környezetvédelmi hatósághoz, melyek Tokodaltáró, Mány, Tokod és Bicske településeket érintették, mert egyfelől új területeket vettek igénybe, másfelől egyes területek megosztásra kerültek.¹⁰

A beruházási terület változásai miatt az ÉDu-KTVF-231-12/2011. számon – február végén – ismételten megkereste a változással érintett szakhatóságokat, kérte az önkormányzatoktól a módosított felügyelőségi közlemény kifüggesztését, továbbá a módosítás miatt 231-13/2011. számon felhívták a társadalmi szervezeteket az ügyféli jogaik gyakorlására. Ezen túlmenően 2011 márciusában, a 321-16/2011. számú hiánypótlási végzésben nyomvonalrajz becsatolását kérte a Tervezőtől/Megbízottól.

Az érintett szakhatóságok, önkormányzatok 2011 márciusában csatolták módosított hozzájárulásaikat és a hirdetményi igazolásokat.

A Tervező/Megbízott a fenti felügyelőségi végzésre hivatkozva a P23.0060/0022/2011. számú (a továbbiakban: II.) beadványában – 2011. március 24-én – csatolta a P23.0060/0201/A

⁴ Az ÉDu-KTVF hiánypótlási felhívásai:

- 11.714-2/2010. számon az igazgatási szolgáltatási díj befizetésére,
- 11.714-3/2010. számon a Natura 2000 hatásbecslésre,
- 11.714-21/2010. számon kiegészítő zaj- és természetvédelmi információkra.

⁵ 11.714-3/2010. és 11.714-21/2010. számú

⁶ A 2010. október 21-én kelt P23.0060/0057/2010. számú beadvány, amit 11.714-22/2010. számon iktattak.

⁷ A 2010. november 19-én kelt P23.0060/0072/2010. számú beadvány, amit 11.714-37/2010. számon iktattak.

⁸ Például zajvédelmi szempontból (3.2.1. Vonalas létesítmény elhelyezése, épített környezet):

„3.2.1.2. Mány (...) Az építendő távvezeték vonala ezt követően elhalad az Alsóörspuszta külterületi gazdasági, ipari terület mentén, attól 200 m távolságban, majd északi irányban éri el Mány település közigazgatási területének északi határát, Mány-Felsőörs „Fl – falusias lakóterület” területfunkciójú belterületétől 240 m távolságban (45-ös jelzésű oszlop környezetébe). A nyomvonal „Mg – mezőgazdasági területen” halad. Legközelebbi lakóépület ekkor a vezeték vonalától 360 m távolságban van. A közigazgatási terület elhagyásakor keresztezi az 1105. sz. Nyergesújfalu–Zsámbék útvonalat, továbbá az útvonaltól 100 m távolságban keresztezi egy 20 kV-os vezetékét, mely vonalmenti területek azonban már Gyermely, illetve Szomor igazgatási területeihez tartoznak.

3.2.1.3. Gyermely: Mány község közigazgatási területének elbágysát követően a létesítendő távvezeték nyomvonala keresztezi az 1105. sz. Nyergesújfalu–Zsámbék útvonalat, melyen túl már Szomor község igazgatási területéhez tartozik. A rövid nyomvonal „Eg – erdőterület”, valamint a „Má-2 – mezőgazdasági terület általános” ingatlanokon halad. Az érintett területen, valamint annak környezetében zajtől védendő létesítmény nem található.”

⁹ 11.714-40/2011.

¹⁰ E szerint a tervezett távvezeték érinti a tokodaltárói 0195/2 és 0190/15, valamint a mányi 0164 hrsz-eket, csak a bontandó távvezeték érinti a tokodaltárói 1877 és 1956, valamint a tokodi 0212 hrsz-eket, továbbá megosztásra kerültek a bicskei 0117/5 és 0105/1 hrsz-ű ingatlanok.

jelű nyomvonalrajzokat és a P23.0060/0105/B jelű átnézeti térképet (a továbbiakban: *Új Térképek*). A beadvány kérelmet nem tartalmazott és a csatolt Új Térképek – a korábbi I. beadványban jelzett változásokon és az emiatt kiadott 231-16/2011. számú hiánypótlási felhíváson túl – egyéb változásokat is tartalmaztak (így a nyomvonal módosult a 44-49. oszlopok között és már nem érintette a gyermelyi 0135/5 hrsz-ú ingatlant).

Az ÉDu-KTVF a 321-28/2011. számú – 2011. április 12-én kelt – határozatában (a továbbiakban: *Határozat*) elfogadta az E.ON által benyújtott, a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték létesítése és a hozzákapcsolódó vezeték-átalakítások környezeti hatásaira vonatkozó, a Tervező/Megbízott által készített EV dokumentációt és az eljárást lezárta. A beruházás környezeti hatásai vonatkozásában megállapította, hogy a beruházás során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartotta indokoltnak környezeti hatásvizsgálat elvégzését. A beruházással kapcsolatban kizáró ok sem merült fel. A környezetvédelmi hatóság a Határozat rendelkező részében rögzítette a nyomvonallal érintett településeket és hrsz-eket – többek között a gyermelyi 0135/5 és 0151/10 hrsz-eket –, továbbá több hatósági, szakhatósági kikötést is előírt.

A Határozat 2011. augusztus 2-án emelkedett jogerőre.

II. A villamos energia vezetékek építési-engedélyezési (a továbbiakban: VÉP) eljárás:

II/1. A Tervező/Megbízott ezt követően 6F131005/0042/2011. számon kérte az ÉDu-KTVF előzetes környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulását a VÉP eljáráshoz. A kérelemhez csatolta a P23.0060/0107/O jelű átnézeti térképet, melynek lepecsételését és visszaküldését kérte – a Vet.-re¹¹ hivatkozva – azzal, hogy az eljárási díjat a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: *KDu-KTVF*) fogja átutalni. A beadvány szerint a helyszíni szemlék alapján magántulajdonosok kérésére a 44-50. számú oszlopok között nyomvonal módosítás történt (de az újabb tulajdonosokat nem érint) és a 38. oszlopot az ingatlanon belül 14 m-rel áthelyezték, továbbá „*az EV eljárást erre a módosított nyomvonallal folytatta le az ÉDu-KTVF (határozat száma: 321-28/2011)*”.

Az ÉDu-KTVF a létesítési engedélyhez szükséges előzetes szakhatósági hozzájárulását 2013-6/2011. számon – 2011 szeptemberében – feltételek nélkül adta meg. Az állásfoglalásban hivatkoztak a 2011. augusztus 24-én jogerőre emelkedett Határozatukra, amiben megállapították, hogy a beruházás során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartják indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését. Az előzetes állásfoglalást azonban csak az illetékességi területén fekvő Szomor, Gyermely, Epöl, Máriahalom és Sárísáp települések megjelölt hrsz-eire – így többek között a gyermelyi 0135/5 és 0151/10 hrsz-ekre – adta meg, míg Mány és Bicske települések területére nem. Ennek kapcsán arra hivatkoztak, hogy ezekre a területekre csak a KDu-KTVF adhat szakhatósági állásfoglalást. Mindezek ellenére az ÉDu-KTVF a P23.0060/0107/O jelű átnézeti térképet – amely a módosított nyomvonalat tartalmazta – a „teljesség érdekében” 2011. szeptember 1-jei bélyegző lenyomattal látta el (és visszaküldte).

Az ÉDu-KTVF e döntését követően a Tervező/Megbízott ismételt¹² kérte a KDu-KTVF-től az előzetes szakhatósági állásfoglalás megadását, amelyet 81.436/2011. számon kikötésekkel – hivatkozva az EV eljárásban meghozott Határozatra – megadtak.

II/2. A Tervező/Megbízott a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os távvezeték VÉP eljárás iránti kérelmét 2012 januárjában nyújtotta be a FM-KH MMBH-hoz, amelyhez csatolta az előzetes szakhatósági állásfoglalásokat és a P23.0060/0107/O számú átnézeti térképet, melyen szerepel az ÉDu-KTVF 2011. szeptemberi bélyegző lenyomata.

¹¹ Vet. 117. § (4) bekezdés

¹² A Tervező/Megrendelő korábban a 6F131005/0041/2011. számon – 2011 júniusában – visszavonta a KDu-KTVF-nél 1482/2011. számú szakhatósági kérelmét és kérte a befizetett eljárási díj visszafizetését, arra hivatkozva, hogy a tervezett távvezeték egészére az ÉDu-KTVF folytatja le a környezetvédelmi eljárást és adja ki a szakhatósági engedélyt.

Az FM-KH MMBH – 2013 januárjában – a FES-01/0093/2013. számú határozatában (a továbbiakban: *Engedély*) megadta az E.ON számára a vezetékjogi és építési engedélyt.

II/3. A Tervező/Megbízott 2014-ben kérte az Engedély határidejének meghosszabbítását. Ennek kapcsán az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség Édua 14235-1/2014. számú szakhatósági állásfoglalásában (2014 szeptemberében) feltétel nélkül megadta hozzájárulását, azonban döntésének indoklásában ismételten a Határozat szerinti hrsz-re hivatkozott. A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség a 70653/2014. számú szakhatósági állásfoglalásában hozzájárult az Engedély meghosszabbításához a 81.436/2011. számon kiadott állásfoglalás fenntartásával.

A FM-KH MMBH az Engedély meghosszabbítását a 2015. január 29-én kelt, FES/01/0285-3/2015. számú határozatával jóváhagyta.

A Bicske –Dorog 120 KV-os közcélú távvezeték az Engedély és a P23.0060/0107/O jelű átnézeti térkép szerinti – módosított – nyomvonalon került megépítésre.

III. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: GyMSM-KH) tájékoztatása.¹³

A Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os távvezeték létesítésének ügyében a GyMSM-KH jogelődjeként az ÉDu-KTVF 321/2011. számon folytatott le EV eljárást és annak lezárásaként adták ki a Határozatot.

2017. január 1. napjával a tárgyi ügy és a vonatkozó iratanyag átadásra került a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: KEM-KH) részére.

Az építési engedélyezési eljárást a FM-KH MMBH folytatta le, annak során az ÉDu-KTVF által adott szakhatósági állásfoglalás iratanyaga átadásra került a KEM-KH részére. A panaszos által a távvezeték tárgyában benyújtott közérdekű bejelentés kivizsgálásának iratanyaga szintén átadásra került.

Tájékoztatott arról is, hogy a VÉP eljárás során az ÉDu-KTVF részéről illetékesség hiányában Mány és Bicske területére vonatkozóan környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás nem került kiadásra. E településekre a szakhatósági állásfoglalás kiadására a döntéshozatal idején a KDu-KTVF rendelkezett illetékességgel.

IV. Fejér Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: FM-KH) tájékoztatása.¹⁴

A válasz hivatkozott a panaszos korábbi bejelentésére, amely során megvizsgálták az engedéllyel zárult VÉP eljárást. A panaszos ebben a beadványában azt sérelmezte, hogy a ténylegesen megépült távvezeték nyomvonala eltért az Engedélyben foglaltaktól. A vizsgálat során a KEM-KH Tatabányai Járási Hivatalának illetékes részlegéről megkérték az EV eljárás releváns dokumentációját és megállapították, hogy az EV eljárásban és a VÉP eljárásban rögzített két nyomvonalrajz megegyezik. Az EV eljárást az ÉDu-KTVF folytatta le, az a vezetékjoggal engedélyezett és megépült távvezetésekre vonatkozott, mindössze két oszlop került eltérő helyen – de a nyomvonalon maradván – elhelyezésre.

A panaszos újabb ombudsmani beadványa szerint az eltérés valójában az Engedély és a Határozat között áll fenn. Az EV eljárás teljes iratanyagának bekérése és az abban lévő nyomvonalrajz újbóli megvizsgálása alapján azt állapították meg, hogy az ÉDu-KTVF által lefolytatott előzetes környezetvédelmi vizsgálati tanulmány a vezetékjoggal engedélyezett és megépült távvezetésekre is kiterjedt. A kifogásolt gyermelyi 0135/5 hrsz-ú ingatlan EV eljárás lezáró határozatban történő szerepeltetését az indokolja, hogy annak során több nyomvonal is a vizsgálat tárgya volt (az eljárás folyamán a beruházó is módosította a kérelmét) és a sérelmezett ingatlan beletartozott a környezetvédelmi szempontból vizsgált hatásterületbe. Hangsúlyozta, hogy a dokumentációban lévő – ismételten megkért – nyomvonalrajz megegyezik a vezetékjoggal engedélyezett és megépült távvezeték nyomvonalával.

¹³ GYB-07/1269-4/2018.

¹⁴ FE-08/KTF/3727-10/2018.

Tájékoztatott, hogy a nagyfeszültségű vezetékek üzemeltetésének környezetvédelmi szempontból értékelhető hatásai gyakorlatilag nincsenek, illetve azok nem terjednek túl a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet 6. § (1) bekezdés ad) pontjában meghatározott 13 méteres biztonsági sávon. Továbbá a Vet. 117. § (3) bekezdése értelmében az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték, a közvetlen vezeték, valamint az ezek biztonsági övezetében lévő ingatlanok ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosai minősülnek ügyfélnek. Ez alapján a VÉP eljárásban a fentiek alapján történt az ügyfelek meghatározása, abban a panaszos ingatlana nem volt érintett, tehát ügyfélként az alapeljárásban nem került bevonásra.

Közölte, hogy a panaszos 2017. június 12-én gyermekintézmény létesítésével, működtetésével kapcsolatos kérdéseket intézett az FM-KH Népegészségügyi Főosztályához. A FE/NEF/1809-2/2017. számú 2017. június 14-én megküldött levélben az elővigyázatosság elvét követve az esetlegesen létesítésre kerülő gyermekintézményt tervező számára nyújtottak információt a tervezéskor figyelembe veendő jogszabályokról. A tájékoztató levélben a gyermekkorúakra ható tartós hálózati elektromágneses tér expozíciójának kockázati tényezője került még bemutatásra.

*V. E.ON tájékoztatása:*¹⁵

Elsődlegesen azt hangsúlyozták, hogy az E.ON a közcélú távvezeteki villamos hálózat építési munkálatait az Engedélynek megfelelően végezte, az építési munkálatok során az Engedélyben írtaktól nem tért el.

A VÉP eljárás lefolytatásához szükséges EV kapcsán *kiemelték, hogy az ÉDu-KTVF előtt ismert volt a végleges nyomvonalterv, melyet a Tervező/Megbízott által benyújtott 2011. március 18-ai beadvány igazol, melyhez csatolták a P23.0060/0201/A. (2011.03.07) jelű, megnevezésében is „nyomvonalváltozást” tartalmazó végleges tervdokumentációt. A hatóság így a végleges nyomvonal ismeretében hozta meg 2011. április 12-én a Határozatát, melyben a benyújtott dokumentációt elfogadta és az eljárását lezárta.*

Álláspontjuk szerint ez a határozat egyértelműen csak a módosított nyomvonalra szólt, hiszen indoklásában a nyomvonal módosítás ténye kihangsúlyozásra került, minden, a módosított nyomvonallal érintett helyrajzi szám a határozat rendelkező részében megjelent. Nem vitatták, hogy a határozat rendelkező részében olyan ingatlanok felsorolása is megtörtént, amelyek a korábbi nyomvonallal voltak érintettek, azonban ez nem azt jelenti, hogy a vizsgálat a korábbi nyomvonalra folyt volna, hiszen a határozat indokolása feloldja ezt az eltérést.

Az ÉDu-KTVF 2013-6/2011. számú 2011. szeptember 1-jén kelt előzetes szakhatósági állásfoglalásában szintén a becsatolt módosított nyomvonalrajzot, azaz a módosított nyomvonalat vizsgálta, és hozta meg határozatát. Mellékleteként a nyomvonalrajz hitelesítésre került, így megállapítható, hogy ez a vizsgálat mely nyomvonal esetében folyt, mely nyomvonalra történt a hozzájárulás megadása.

Mindezek alapján az E.ON az engedélyeztetési eljárás során a jogszabályoknak megfelelően járt el, a közcélú hálózat létesítését az Engedélyben leírtak szerint végezte. A fenti hatósági határozatok ellen sem a közcélú hálózat, sem a közcélú hálózat biztonsági övezetében levő ingatlan tulajdonosok részéről fellebbezés nem került előterjesztésre, a megépített vezetékkel kapcsolatos, a vezetékjog fennálltát és gyakorlását érintő jogvita nincs az érintett ingatlantulajdonosokkal.

Tájékoztatott arról is, hogy egy, a biztonsági övezeten túl fekvő ingatlan tulajdonosával áll fenn jogvita. A szomori 074/1 hrsz-ú ingatlan szomszédos ingatlan tulajdonosa indított peres eljárást, ami jelenleg is folyamatban van a Bicskei Járásbíróság előtt 1.P.20.196/2015. számon. A per tárgyát a fenti távvezeték létesítésének vizsgálata képezi, a kereseti kérelem a távvezeték

¹⁵ Az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt vezérigazgatójának címzett megkeresésre nevében az E.ON Ügyfélszolgálat Kft. Panaszirodája válaszolt 1/507412/2019/1. számon.

nyomvonalának megváltoztatására irányul, de a bíróság a FM-KH MMBH határozatának végrehajthatóságát nem függesztette fel.

VI. Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal tájékoztatása.¹⁶

VI/1. Az ÉDu-KTVF – mint jogelőd – az E.ON által benyújtott, a Tervező/Megbízott által készített, a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os távvezeték létesítés és a hozzá kapcsolódó vezeték-átalakítások EV dokumentációja alapján azt állapította meg, hogy a beruházás a Khvr. 3. sz. mellékletének 75. pontja alapján „Villamos légvezeték 20 kV-tól” előzetes vizsgálat köteles. Az előzetes vizsgálat nyomán meghozott Határozatában a beruházás környezeti hatásai vonatkozásában megállapította, hogy a beruházás során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartotta indokoltnak környezeti hatásvizsgálat elvégzését. A beruházással kapcsolatban kizáró ok sem merült fel.

A jogelőd környezetvédelmi hatóság a határozatában arra hívta fel a figyelmet, hogy az EV eljárást lezáró jogerős határozat birtokában – az abban foglaltakkal összhangban – VÉP eljárást kell lefolytatni. Az ÉDu-KTVF határozatában (az EV eljárás lefolytatásának alapját képező dokumentációban foglaltak alapján) a környezeti hatásvizsgálat elvégzését nem tartotta indokoltnak, így a beruházás megvalósításához környezetvédelmi engedély megszerzésére nem volt szükség.

A válasz az előzetes szakhatósági állásfoglalás kapcsán jelezte, hogy az ahhoz szükséges teljes nyomvonalrajzot (Bicske-Sárisáp közti szakasz) a „teljesség érdekében” a jogelőd lepecsételve megküldte, ugyanakkor a Mány és Bicske területre illetékesség hiánya miatt szakhatósági állásfoglalást nem adott.

Közölték, hogy Mány község belterülete mellett megépült nyomvonal nem tartozik a Tatabányai Járási Hivatal, mint környezetvédelmi hatóság illetékességi területéhez, így a hatályos jogszabályi előírások¹⁷ alapján intézkedéseket nem tettek és nem is tehetnek.

VI/2. A kormány megbízott az újabb, az E.ON választ ismertető megkeresésünkre és kérdéseinkre az alábbiakról tájékoztatott.¹⁸

A Tervező/Megbízott által az EV eljárás során benyújtott P230060/0015/O és P230060/0017/O számú EV dokumentációhoz képest a P23.0060/0022/2011. számon – 2011. március 18-án – benyújtott nyomvonalrajz és átnézeti térkép eltérést mutat. Ugyanis a gyermelyi 0135/5 és 151/10 hrsz-ú ingatlantól délre vitték a nyomvonalat. A Tervező/Megbízott a II. beadvánnyal¹⁹ benyújtott nyomvonalrajz és átnézeti térkép kísérelvelevelében az ÉDu-KTVF 321-16/2011. számú végzésére hivatkozott, amelyet az I. beadványra²⁰ hivatkozással bocsátott ki a jogelőd. A 321-16/2011. számú végzés indokolása szerint „Az E.ON kérelmet nyújtott be a hatósághoz a fenti tárgyú és számú ügyben, majd kérelmét módosította. A hatóság a kérelem módosítását megvizsgálta, és megállapította, hogy az természet- és tájvédelmi szempontból kiegészítésre szorul.” A 321-26/2011. számú, 2011. április 4-én kelt és 5-én íktatott belső iratban – amely a 2011. március 24-én benyújtott II. beadványt követi – az ügy koordinálója a levegőtisztaság-védelmi, zaj és rezgés-védelmi, hulladékgazdálkodási, víz- és talajvédelmi és természet- és tájvédelmi szempontú szakági véleményeket foglalta össze.

A nyomvonal módosítást tartalmazó fenti rajzi munkarészeknek és a beadványnak az EV eljárás lefolytatásakor hatályos jogszabályi rendelkezéseknek²¹ kellett megfelelnie azzal, hogy a jogelőd ÉDu-KTVF-nek figyelemmel kellett lennie a kérelem tartalom szerinti elbírálásának elvére is.

¹⁶ FE-06/ITTK/00097-2/2018.

¹⁷ Az Ákr. 120. §-a, a Kvt. 74. § (1) bekezdése és a 74. § (2) bekezdés c) pontja, a Khvr. 26. §-a és a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: *Khatkr.*) 9. § (1) bekezdés d) pontja, (2) bekezdése, (3) bekezdés a) pontja, 13. § (1) bekezdés c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, valamint a 8/ A. § (1) bekezdése.

¹⁸ 3268-2/2019.

¹⁹ 23.0060/0022/2011. számon

²⁰ „P23.0060/0019/2011. számú kérelem kiegészítésére”

²¹ A Khvr. 3. § (1) és (2) bekezdéseit, valamint a 4. számú melléklet 1. pont b), d) és f) alpontjai, a Ket. 35. § (1) bekezdése.

Az ügyfél rendelkezési jogából fakadóan a kérelemmel és a kérelemre indult eljárással – törvényben meghatározottak szerint – maga rendelkezik. Az ügyfél a kérelmet módosíthatja, kiegészítheti, kiterjesztheti és visszavonhatja. A Ket. a módosítás-kiegészítés jogáról ugyan kifejezetten nem rendelkezett, de a többen a kevesebb elve alapján beletartozott a kérelem módosíthatósága. *Az ügyfél rendelkezési jogának ezen aspektusa nem korlátlan.* A Ket. 34. § (4) bekezdése szerint az ügyfél az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedéséig vonhatja vissza. Az Ákr. is megtartotta – a rendelkezés végső határidejének meghatározásával – az ügyfél kérelemmel való rendelkezési jogát, bár már nem nevesíti a rendelkezési jogosultságokat, de ez továbbra is lehet a kérelem módosítása, kiegészítése, visszavonása. A módosítás ugyanakkor tartalma alapján befolyásolhatja az ügy kimenetelét (pl. új ügy keletkezhet, áttételre, visszautasításra kerülhet sor, stb.).

A fentiekre és a Khvr. rendelkezéseire figyelemmel módosítható egy EV eljárás lefolytatása iránti kérelem. *A kérelem módosítása indokoltá teheti viszont a kijelölt azon szakhatóság ismételt megkeresését, amelynek hatáskörét a módosítás érinti* – akkor is, ha az a szakhatósági állásfoglalását már megadta. *Ha a kérelem módosítása során változnak a nyomvonalal érintett hrsz-ok* – figyelemmel a Khvr. 3. § (3) bekezdés c) pontjára²² – *szükségessé válhat a módosításokat tartalmazó közlemény közzététele is.* A fenti eljárási cselekmények megtételére az EV eljárás lefolytatására irányadó ügyintézési határidőn belül kerülhet sor, figyelemmel az ügyintézési határidőbe be nem számítható időtartamokra, melyet az Ákr. – a hatékonyság elvének érvényesülése érdekében – jóval szűkebben állapít meg.

A hatóság döntéseivel szemben *elsődleges követelmény a szövegezés egyértelműsége.* A határozat rendelkező részének – mint a döntés központi elemének – a döntést és az ahhoz kapcsolódó tartalmi elemeket kell magába foglalnia azzal, hogy minden eldöntendő kérdésre ki kell terjednie. A tárgyi eljárásban az eldöntendő kérdéseket egyrésztől a jogszabályok, másrésztől pedig az ügyfél kérelme határozta meg.

Fontos követelmény, hogy a határozat rendelkező része és indokolása összhangban legyen, az indokolásnak belső ellentmondásoktól mentesen kell alátámasztania a hatósági rendelkezést. *Adekvát ténybeli és jogi indokolás hiányában magának a közigazgatási döntésnek a pontos tartalma is nehezen határozható meg.*

A válasz szerint, *amennyiben az EV eljárásban hozott határozat mellékletét képezte volna az a nyomvonal, amelyre vonatkozóan a Jogelőd megállapította, hogy nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, és nem indokolt környezeti hatásvizsgálat elvégzése, a szakhatósági eljárásban adott szakhatósági állásfoglalásban a megkeresésben hivatkozott eset nem fordulhatott volna elő.*

Amennyiben a nyomvonalas létesítményeknél az EV eljárásban hozott határozat kötelező mellékletét képezné a nyomvonal térképen történő megjelenítése is, egy későbbi szakhatósági eljárásban az EV eljárásban hozott határozat melléklete egyértelművé tenné, mely nyomvonalra folytatta le az EV eljárást a környezetvédelmi hatóság. A nyomvonalas létesítményekre lefolytatott EV eljárásokban már alkalmazzák, hogy a döntés melléklete a megvalósítani kívánt nyomvonal.

Véleménye szerint nyomvonalas létesítményeknél, *ha a nyomvonal több területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területét is érinti, célszerű lenne, ha egy hatóság járna el.* Ilyen esetekben az Ákr. 16. § (5) bekezdésében rögzített megelőzés elve lenne alkalmazható.

VII. Agrárminiszter tájékoztatása:²³

A Khvr. előírásai szerint a környezethasználónak a tervezett beruházás EV dokumentációjában be kell mutatnia – többek között – a tervezett tevékenység helyét és területigényét, valamint a tevékenység megvalósításához szükséges létesítmények felsorolását és

²² Mely szerint a kérelem és az EV dokumentáció benyújtását követően a felügyelőség az ügyfeleknek a Ket. szerinti, az eljárás megindításáról szóló értesítésével egyidejűleg hivatalában, valamint honlapján közleményt tesz közzé, melyben a 7. számú melléklet 1.1. pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait és érintett településeket is meg kell nevezni.

²³ JgF/894/2/2019.

helyét. *Annak megítéléséhez, hogy a tervezett tevékenység megvalósításából származhatnak-e olyan jelentős környezeti hatások, melyek környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatását teszik szükségessé, az eljáró környezetvédelmi hatóságnak többek között a tervezett tevékenység területi kiterjedését és a területen élő érintettek számát is figyelembe kell vennie.*

Az előzők alapján megítélése szerint nyomvonalas létesítmény tervezett nyomvonalának jelentős megváltoztatása esetén a hatályos jogszabályok (az Ákr. és a Khvr.) előírásai mindenképpen új EV eljárás lefolytatását teszik szükségessé. Álláspontja szerint az eljárás újraindítására, a kérelmek módosítására az Ákr. és a Khvr. megfelelő szabályokat ad, ezért jogszabály-módosításra ilyen tekintetben nincs szükség.

A tárgyi ügyvel kapcsolatos probléma véleménye szerint nem jogi szabályozási hiányosság következménye, hanem egyedi hatósági eljárásra vezethető vissza. Az Agrárminisztériumnak nincs tudomása más olyan esetről, amikor felmerült volna hasonló probléma, vagyis az építési engedély tárgyi hatálya eltért volna a környezetvédelmi hatóság által korábban kiadott EV eljárást lezáró határozatától.

A későbbiekben esetlegesen felmerülő hasonló problémák megelőzése, a környezetvédelmi hatóságok egységes jogalkalmazásának elősegítése érdekében egyetért azszal a javaslattal, hogy a nyomvonalas létesítményekre vonatkozó környezetvédelmi döntések esetén a határozatnak kötelező tartalmi eleme legyen a jóváhagyott nyomvonal térképi ábrázolása. Jelezte, hogy ehhez – a most meglévő térképi ábrázolás követelményén túl – az eljárást megalapozó dokumentáció tartalmi elemei között is egyértelműen nevesíteni szükséges a nyomvonal térképi ábrázolásának kötelezettségét.

Több kormányhivatal illetékességi területét érintő nyomvonalas létesítmények környezetvédelmi hatósági engedélyezése kapcsán az eljáró hatóság kijelölésére több megoldás is lehetséges, azonban mindegyik esetben számolni kell pozitív és negatív hatásokkal is. A hivatkozott példák alapján²⁴ – miután az eljáró hatóság kijelölését minden esetben egyedileg, az adott beruházás több aspektusát mérlegelve kell meghatározni – a „kijelölt hatósági eljárás” generális bevezetését nem látta indokoltnak.

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.

A biztos az Ajbt. 1. § (1) bekezdés b) pontja alapján megkülönböztetett figyelmet fordít – többek között – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet

²⁴ A hivatkozott gyakorlati példák a következők:

- „Autópálya beruházások esetén a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény és a Khatkr. alapján a Pest Megyei Kormányhivatal jár el első fokon környezetvédelmi hatóságként. Ebben az esetben azonban nincs közigazgatási jogorvoslati lehetőség, a döntés megtámadásával bírósághoz lehet fordulni.
- Gyorsforgalmi utak engedélyezése során két környezetvédelmi hatóság illetékességét érintő beruházás esetén a beruházás hosszabb szakaszával érintett hatóság járt el. Ez esetben azonban szükség van a másik érintett hatóság megkeresés keretében történő bevonására is.
- A Nabucco gázvezeték magyarországi szakaszának környezeti hatásvizsgálati eljárását mind a négy területileg érintett környezetvédelmi hatóság a saját illetékességét érintő szakaszra folytatta le. Ennek az eljárásrendnek az volt az előnye, hogy az illetékes környezetvédelmi hatóságok helyismeretét messzemenőkéig kihasználta, azonban a gördülékény ügyintézéshez szükség volt az eljárások összehangolására.”

beadvánnyal fordulni, míg a 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az alapvető jogok biztosa által vizsgálhatóak mind a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, mind a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság és döntéseik. A panaszos 2015. év elején már fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, de az akkor rendelkezésre álló adatok és információk alapján az alapvető jogok és a jövő nemzedékek érdekeinek sérelme nem merült fel. Emellett több szervhez is fordult, a FM-KH MMBH VÉP eljárása és Engedélye kapcsán a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt közigazgatási pert indított, azonban felülvizslati kérelmét a bíróság – ügyféli jogállás hiányában – elutasította. Ezen túlmenően a Bicskei Járásbíróságon polgári peres eljárásra is sor került. Mindezek alapján jelen ügyben nincs olyan bírósági eljárás vagy döntés, amely az ÉDu-KTVF eljárásai tekintetében kizárná a vizsgálati lehetőségünket, továbbá a panaszos számára nem állt rendelkezésre olyan jogorvoslati fórum, amely ténylegesen megvizsgálta (vizsgálhatta) volna a 2011. évi EV eljárás során meghozott döntés és a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalások viszonyát.

Az Ajbt. 18 § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására (...) irányulhat, ami a lakott területhez a nyomvonal megváltozással közelebb kerülő távvezeték esetében fennáll.

Továbbá az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget teremt az alapvető jogok biztosának a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.²⁵ 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 ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.²⁶

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²⁷

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.²⁸ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”²⁹

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint³⁰ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* A *tisztességes eljárás*hoz és *ügyintézéshez való jog* az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybíróági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.³¹ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás

²⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²⁶ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

²⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

²⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

²⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

³⁰ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

³¹ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,³² hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. 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 elsősorban törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

A 16/2015. (VI.5.) AB határozatban a testület leszögezte, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgy körben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz.

III. A vizsgálat érdekében

Előre kell bocsátanunk, hogy az idő múlása, valamint a környezetvédelmi hatóságok szervezeti és személyi átszervezése miatt az ÉDu-KTVF környezetvédelmi hatóság eljárásai és döntései tekintetében csak a rendelkezésünkre bocsátott hatósági iratokra támaszkodhattunk.

³² 2/2000. (II. 25.) AB határozat

1. A Kvt. 67. § (1) bekezdése szerint „Előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő.”

A Khvr. 3. § (1) bekezdése szerint „A környezethasználó előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a felügyelőséghez, ha olyan tevékenység megvalósítását tervezi, amely a) a 3. számú mellékletben szerepel, vagy b) a 2. és 3. számú mellékletben egyaránt szerepel”. A Khvr. 3. sz. melléklete³³ 75. pontja szerint a „Villamos lévvezeték 20 kV-tól (ha nem tartozik az 1. mellékletbe)” előzetes vizsgálat köteles.

A Khvr. 3. § (2) bekezdése szerint „Az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelemben csatolni kell a 4. számú melléklet szerinti tartalmi követelményeknek megfelelő EV dokumentációt, amelynek egyes részeit a tartalmi követelményeknek megfelelő részsakterületeken – a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján – szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő készíti el. A kérelmet a melléklettel együtt a felügyelőségnek nyolc nyomtatott példányban és egy példányban elektronikus adathordozón kell benyújtani.”

A Khvr. 4. számú melléklet szabályozza az EV dokumentáció tartalmi követelményeit, az elkészítésével kapcsolatos előírásokat. A tárgyi ügyben szereplő távvezeték kapcsán a 4. számú melléklet 1. pontjának³⁴ alábbi alpontjait kell kiemelni:

„bk) a telepítési hely lehatárolása térképen, megjelölve a telepítési hely szomszédságában meglévő vagy – a településrendezési tervekben szereplő – tervezett terület-felhasználási módokat,”

„d) nyomvonalas létesítménynél a tervezett nyomvonal továbbvezetésének és távlati kiépítésének ismertetése, és a továbbvezetés tervezése során figyelembe vett környezeti szempontok, feltárt környezeti hatások összegzése;”

„f) a környezetre várhatóan gyakorolt hatások előzetes becslése, különösen

fa) a hatótényezők milyen jellegű hatásfolyamatokat indíthatnak el, új telepítésnél annak becslése is, hogy a terület állapota és funkciói miként változhatnak meg a telepítés következtében,

fb) a hatásfolyamatok milyen területekre terjedhetnek ki; e területeket térképen is körül kell határolni,

fc) az fb) pont szerinti területről rendelkezésre álló környezeti állapot, területhasználati és demográfiai adatok, valamint a hatásfolyamatok jellegének ismeretében milyen és mennyire jelentős környezeti állapotváltozások (hatások) léphetnek fel,

fd) a Natura 2000 területet érintő hatások, a terület kijelölésének alapjául szolgáló fajokra és élőhelytípusokra gyakorolt hatások alapján”.

1.1. A fenti jogszabályi előírások szerint az EV eljárás célja annak eldöntése, hogy a tervezett tevékenység jelent-e olyan környezeti igénybevételt, amely részletes környezeti hatásvizsgálati eljárás, illetve egységes környezethasználati engedély iránti eljárás lefolytatását indokolja. Ezek eldöntéséhez a Khvr. által meghatározott tartalmú EV dokumentációt kell benyújtani, amely tartalmazza – többek között – a tevékenység célját, magát a tevékenység leírását, az egyéb változatok adatait, összefüggéseit a különböző tervekkel, koncepciókkal, a környezet terhelésével, igénybevételével és környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos becsléseket. A jogi előírások külön is nevesítik a telepítési hely térképi lehatárolását, a nyomvonalas létesítménynél a tervezett nyomvonal ismertetését.

Az EV eredményeként az illetékes környezetvédelmi hatóság döntést hoz a benyújtott EV dokumentáció tartalma, a saját és szakhatóságok megállapításai és az érintett ügyfelek észrevételei alapján. Ennek nyomán határozatában állapítja meg, hogy a tervezett tevékenység megvalósításából származhatnak-e jelentős környezeti hatások, valamint a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült-e fel.

1.2 A tényállásban rögzítettek szerint a FM-KH MMBH Engedélye és az EV eljárás nyomán kiadott ÉDu-KTVF Határozata között ellentmondás van, mert az azokban szereplő távvezeték nyomvonala nem azonos, a döntésekben rögzített (felsorolt) helyrajzi számok között

³³ „A felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek”

³⁴ „Az 1. vagy a 3. mellékletbe tartozó tevékenységek esetén”

eltérés van.

Az sem vitatható, hogy a környezetvédelmi hatóság által az EV eljárást követően kiadott Határozatban olyan hrsz-ek szerepelnek – mint a gyermelyi 0135/5 és 0151/10 hrsz-ek –, melyek csak az EV dokumentáció részeként csatolt Eredeti Térképen szerepelnek. A P23.0060/0107/O jelű átnézeti térképen – ami alapján a FM-KH MMBH lefolytatta és kiadta az Engedélyét – ábrázolt nyomvonal e két gyermelyi helyrajzi számot nem érinti.

A környezetvédelmi hatóság által engedélyezett nyomvonal kapcsán a KEM-KH – az ÉDu-KTVF jogutódának – válasza azt tartalmazza, hogy „A tervező által az EV eljárás során *benyújtott P230060/0015/O és P230060/0017/O számú EV dokumentációhoz képest a P23.0060/0022/2011. számon – 2011. március 18-án – benyújtott nyomvonalrajz és átnézeti térkép eltérést mutat, ugyanis a gyermelyi 0135/5 és 151/10 hrsz-ú ingatlantól délre vitték a nyomvonalat.*”

1.3. Több megkeresett hatóság és az E.ON is arra hivatkozott, hogy a távvezeték nyomvonala az EV eljárás során módosításra került, ahogy azt a környezetvédelmi hatóság Határozatának indokolása is rögzíti és a távvezeték létesítésére a FM-KH MMBH által kiadott Engedély alapján került sor, amelyhez a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként is hozzájárult.

Az előzőeket ugyanakkor kérdésessé teszi az a tény, hogy az ÉDu-KTVF határozatának rendelkező részében – majd az előzetes szakhatósági állásfoglalásaiban is – olyan hrsz-eket (a gyermelyi 0135/5 és 0151/10 hrsz-eket) rögzített a távvezeték nyomvonalával érintett ingatlanok között, melyeket a módosított nyomvonal már nem érintett, azok csak az Eredeti Térképen³⁵ szerepelnek. A panasszal érintett szakaszon a módosítás „csupán” a gyermelyi 0135/5 hrsz-ú ingatlan kiesését jelentette, más ingatlan(ok) bevonása nem vált szükségessé, azonban ezzel a távvezeték nyomvonala úgy került délebbre, hogy az bár továbbra is Szomor község területén halad, de már Mány (Felsőörspuszt) belterülete mellett.

2. Az előző ellentmondás miatt indokolt megvizsgálni, hogyan jött létre ez a helyzet, a környezetvédelmi (szak)hatóságok eljárásaik során miként jártak el, az E.ON nevében eljáró Tervező/Megbízott milyen beadványokat nyújtott be.

2.1. A Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték és a hozzákapcsolódó vezeték átalakítások létesítésével kapcsolatos környezetvédelmi engedélyezési eljárás lefolytatását 2010 szeptemberében a P23.0060/0028/2010. számon kérték az ÉDu-KTVF-től.

A kérelemhez – többek között – a P23.0060/0015/O számú (2010. augusztus 23.) EV dokumentációt és az Eredeti Térképet csatolták, melyek szerint a távvezeték nyomvonala érinti a gyermelyi 0135/5 és 0151/10 hrsz-ú ingatlanokat. A hiánypótlási felhívások nyomán benyújtott P23.0060/0017/O számú (2010. november 18.) EV dokumentáció kiegészítése szintén ezt a nyomvonalat tartalmazza. Rögzíteni szükséges azt is, hogy az érintett önkormányzatok előzetesen ehhez a nyomvonalhoz járultak hozzá.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a 11.714/2010. ügyszámon indult, majd a következő évben 321/2011. ügyszámon folytatott környezetvédelmi hatósági eljárásban csak a P23.0060/0015/O számú és az azt kiegészítő P23.0060/0017/O számú EV dokumentációk kerültek benyújtásra, mint „írással” dokumentációk. Az ezekben és a mellékleteikben szereplő távvezeték nyomvonala nem azonos a megvalósulttal.

Tény az is, hogy a környezetvédelmi hatóság iratai között a *módosított nyomvonalra, vagy a változással érintett szakaszára vonatkozó „írással” EV (vagyis megalapozó) dokumentáció nem található, azt csupán a II. beadvánnyal becsatolt Új Térképek³⁶ tartalmazzák.*

A Khvr. fenti előírásai alapján az EV dokumentáció részét képezik a térképi munkarészek, azonban a jelentős módosítások és hatásaik értékelésének az „írásbeli” munkarészekben is meg kell jelenniük, különben ebből feloldhatatlan ellentét származhat. A nyomvonal megváltozása járhat új ingatlanok érintettségével és új terület-felhasználással, de változatlan vagy kevesebb ingatlan esetén is módosulhat a hatásvisezők köre, melyek környezeti hatásait – az eljárás céljának

³⁵ P23.0060/0105/A jelű átnézeti térképen

³⁶ P23.0060/0105/B jelű számú átnézeti térkép és P23.0060/0201/A (1-24) jelű nyomvonalrajzok

megfelelően – szintén elemezni (majd a hatóságnak értékelnie) kell.

Az előzőek szerint a rendelkezésre álló „íráss” EV dokumentáció nem a megvalósult nyomvonatra, hanem egy korábbi állapotra vonatkozik.

Míndezek alapján megállapítjuk, hogy a környezetvédelmi hatósághoz a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték lehetséges környezeti hatásainak vizsgálatához a Khvr. szerinti EV dokumentáció nem került – teljes körűen – benyújtásra.

2.2. A közigazgatási eljárások alapvető és egyben a tisztességes hatósági eljárás alapjogi érvényesülésének követelménye, hogy a hatóságok és az ügyfelek jóhiszeműen, együttműködve járjanak el. Erre vonatkozóan mind a fenti eljárás idején hatályos Ket., mind a jelenleg hatályban lévő Ákr. tartalmaz alapvető előírásokat.³⁷

A felek együttműködésének értelemszerűen része a másik fél megfelelő tájékoztatása, továbbá a beadványok, kérelmek egyértelmű megfogalmazása. A Ket. a kérelem fogalmát – a jelenlegi Ákr-rel³⁸ szemben – nem határozta meg. Annak hétköznapi jelentése szerint az a hatósághoz intézett (jellemzően írásbeli) kérés, kívánság, amely valamilyen jogszabály által biztosított lehetőség érvényesítésére irányul. A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.³⁹

A tényállás szerint az E.ON megbízottja 2011. március 24-én nyújtotta be a II. beadványát, amelyhez csatolta az Új Térképeket. Ezeken a korábbiaktól eltérően szerepel a távvezeték nyomvonala, többek között nem érinti a gyermelyi 0135/5 hsz-u ingatlant.

A Tervező/Megbízott ebben a beadványában csupán az Új Térképek megküldését jelzi. A hivatkozott 231-16/2011. számú ügyiratban azért kérték a végleges nyomvonalrajz benyújtását, mert azt az I. beadványhoz nem csatolták, azonban – ahogy ezt a KEM-KH válasza is jelzi – az alapjául szolgáló módosítások más ingatlanokra (nevesített tokodaltárói, mányi, tokodi és bicskei hrsz-re) vonatkoztak.⁴⁰ Ehhez képest az Új Térképeken ábrázolt nyomvonal nemcsak a korábban jelzett mányi 0164 hrsz-t érintette, hanem a mányi 015/12 és a gyermelyi 0135/5 hrsz-eket is – ugyanis a kérdéses szakaszon a 44-49. számú oszlopok között úgy módosult a nyomvonal, hogy az utóbbi ingatlanról az előbbire került át. A beadványban azonban erre vonatkozóan nem csak tájékoztatás, de kérés, kérelem (még utalás) sincs.

Ebből következően a módosított nyomvonalra nemcsak „íráss” EV (megalapozó) dokumentációt nem csatoltak, de erre irányuló kérelem-módosítást sem nyújtottak be. Ez különös fontossággal bír, mert a módosítással a távvezeték közelebb került Mány-Felsőörspuszta belterületi határához.

Az előzőekre figyelemmel nem fogadható el az E.ON érvelése, miszerint 2011 márciusában a Tervező/Megbízott módosította korábbi kérelmüket, mert abban erre vonatkozó – a Ket. (vagy a Khvr.) szerint – értékelhető vagy értékelendő kérelem, indítvány nincs. Erre a módosított nyomvonal térképi ábrázolásának benyújtása nem alkalmas. Abból az újabb módosítás ténye és mibenléte – a változások jelzésének hiányában – egyrészt nem állapítható meg, másrészt erre vonatkozó ügyféli kérelem, tájékoztatás hiányában a környezetvédelmi hatóság nem észlelhette (feltételezhette) a – korábban jelzettekén túlmutató – változást.

Az előzőek alapján megállapítjuk, hogy a 2011. márciusi ügyféli beadványban nem kezdeményezték a kérelem módosítását.

Megjegyezzük, az EV eljárás lezárását követően a Tervező/Megbízott a VÉP eljáráshoz 6F131005/0042/2011. számon – a Vet.-re⁴¹ hivatkozva – előzetes környezetvédelmi szakhatósági

³⁷ Lásd például a Ket. 1. § (2) és 6. § (1) bekezdéseit, vagy az Ákr. 6 § (1)-(2) bekezdéseit.

³⁸ Ákr. 35. § (1) bekezdése szerint „A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében”.

³⁹ Lásd a Ket. 37. § (1) bekezdését, illetve az Ákr. 38. §-át.

⁴⁰ A 2011. február 24-én érkezett P23.0060/0019/2011. számú beadvány.

⁴¹ A Vet. 117. § (4) bekezdése szerint „A Hatóság az engedélyezési eljárás során akkor fogadja el az előzetes szakhatósági állásfoglalást, ha a szakhatóság által véleményezett műszaki tervdokumentáció 1 eredeti példányát keltezéssel, aláírással és bélyegző lenyomattal ellátva nyújtják be az engedélyezési eljárás megindításakor a Hatósághoz.”

hozzájárulást kért. Az ÉDu-KVF 2013/2011. számú szakhatósági eljárásához benyújtott kérelem az előzőekkel szemben tartalmazza, hogy a helyszíni szemlék alapján a magántulajdonosok kérésére – többek között – a 44-50. számú oszlopok között módosult a nyomvonal, abban az is szerepel, hogy „*az EV eljárást erre a módosított nyomvonalra folytatta le az ÉDu-KTVF (határozat száma: 321-28/2011)*”.

2.3. A környezetvédelmi hatósági eljárásokban – a Kvt. 98. § (1)-(2) bekezdései⁴² alapján – a környezetvédelmi egyesületeket és más, hatásterületen működő társadalmi szervezeteket ügyféli jogállás illeti meg, ami alapján jogosultak véleményezni a működési, tevékenységi területüket érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv tervezetét és környezeti értékelését.

A Khr. 3. § (3) és (4) bekezdései⁴³ részletesen szabályozzák a környezetvédelmi hatóság feladatát az EV dokumentáció benyújtását követően. Ezek szerint először *hirdetményt (közleményt) kell közzé tenni* az eljárás megindításáról, a *közleményt és a benyújtott EV (megalapozó) dokumentációt meg kell küldeni* a telepítés helye szerinti település jegyzőjének, hogy a vélhetően érintett közvélemény is értesülhessen az eljárás megindításáról és megtehesse az észrevételét a tervezett tevékenységgel és hatásaival kapcsolatban. A környezetvédelmi hatóság *eljárásába bevonja* az érintett szakhatóságokat és szükség esetén *gondoskodik közmeghallgatás tartásáról*.

Az előzőek alapján a környezetvédelmi hatóságoknak a teljes EV dokumentációt a társhatóságok és az érintett nyilvánosság (önkormányzatok, állampolgárok, társadalmi szervezetek) rendelkezésére kell bocsátaniuk, ami alapján a tervezett beruházásról a társhatóságoknak állást kell foglalniuk, az érintettek pedig kifejtetik véleményüket. A környezetvédelmi hatóságoknak mindezekre figyelemmel kell meghozniuk a döntésüket.

A tényállás szerint a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték EV eljárása során 2011. február végén már sor került az eljárás részbeni „újraindítására”, amikor az I. beadványban jelzett változások alapján az ÉDu-KTVF a 231-12/2011. számon ismételt megkereste a változással érintett szakhatóságokat, kérte az önkormányzatoktól a módosított közlemény kifüggesztését, továbbá 231-13/2011. számon felhívta a társadalmi szervezeteket az ügyféli jogaik gyakorlására.

A II. beadvány kapcsán a módosított nyomvonal (vagyis az Új Térképek szerinti állapot) véleményezésére azonban – erre irányuló ügyféli kérelem és releváns „írásos” dokumentáció

⁴² A Kvt. 98. §-a szerint

„(1) *A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártoknak, érdekképviseletnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*

(2) *A szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve*

a) közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában;

c) véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit;

d) *véleményezze – a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve – a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.*”

⁴³ „(3) *A kérelem és az EV dokumentáció benyújtását követően a felügyelőség – ha a tevékenység nem esik katonai titokvédelem alá – az ügyfeleknek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti, az eljárás megindításáról szóló értesítésével egyidejűleg hivatalában, valamint honlapján közleményt tesz közzé, amely – az értesítésre a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározottakon túl – tartalmazza:*

a) az eljáró felügyelőség megnevezését, székhelyét, elérhetőségét,

b) a közlemény közzétételének időpontját,

c) 7. számú melléklet I.1. pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével,

d) felhívást arra, hogy a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a környezeti hatásvizsgálat szükségességére, illetve a környezeti hatástanulmány, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési dokumentáció tartalmára vonatkozóan a felügyelőség közleményének követő huszonegy napon belül közvetlenül a felügyelőséghez észrevételt lehet tenni,

e) milyen döntéseket hozhat a felügyelőség az 5. § (2) bekezdése alapján.

(4) *A felügyelőség a közlemény közzétételével egyidejűleg megküldi a közleményt, a kérelmet és mellékleteit a tevékenység telepítési helye szerinti település, a fővárosban a kerület (a továbbiakban együtt: település) és a feltételezeten érintett települések jegyzőjének, aki haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. A közleményben szerepelnie kell annak is, hogyan lehet helyben betekinteni a kérelembe és mellékleteibe. A jegyző a közlemény közhírré tételét követő öt napon belül tájékoztatja felügyelőséget a közhírré tétel időpontjáról, helyéről, valamint a kérelembe és mellékleteibe való betekintési lehetőség módjáról.*”

hiányában – nem került sor.

Miután a fenti beadvány – a csatolt nyomvonalrajzok, átnézeti térkép újabb módosításai kapcsán – nem tartalmazott kérelmet és módosított EV dokumentációt sem mellékeltek, ezért nem volt ügyféli indítvány, ami alapján a környezetvédelmi hatóságnál felmerülhetett volna, hogy a korábban már módosított kérelemben – mellyel kapcsolatban a Khvr. szerinti eljárási cselekmények egyébként lezárultak – további tényállás tisztázásra van szükség.

Rögzíteni szükséges, hogy a fenti időpontban az eredeti dokumentáció és a korábbi módosítás hatósági (és társadalmi) véleményezési eljárása lényegében a végénél járt, a hatóság már döntése szakmai összeállítását végezte.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a 2011 márciusában benyújtott (módosított) nyomvonalra – kérelem és dokumentáció hiányában – a Khvr. szerint véleményezési eljárást nem folytattak le.*

2.4. Az előzőek szerint a távvezeték nyomvonalának újabb módosítása kapcsán az ÉDu-KTVF – erre irányuló adekvát ügyféli kérelem és Khvr. szerinti EV dokumentáció hiányában – nem folytatott le véleményezési eljárást.

Az eljárás idején hatályos Ket. előírásai⁴⁴ szerint az ügyfél az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat jogerőre emelkedéséig visszavonhatja. E körben a jelenleg hatályos Ákr. úgy szabályoz, hogy az ügyfél kérelmével az ügyben hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.⁴⁵

A korábbi közigazgatási eljárási szabályok ugyan *expressis verbis* a kérelem visszavonását fogalmazták meg, azonban ebbe a joggyakorlat beleértette a kérelem módosítását is, vagyis az ügyfél az eljárás során jogosult a kérelme módosítására, megváltoztatásra.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet arra, hogy az *ügyfelek ezen eljárási jogosultsága/lehetősége nem jelenti azt, hogy annak nem lesznek (anyagi vagy eljárási) jogi következményei, ezt ugyanis azt az irányadó ágazati előírások határozzák meg. Vagyis egy kérelem módosításakor, kiegészítésekor számolni lehet/kell azszal, hogy ez kibathat/kibat a folyamatban lévő eljárásra.*

Ahogy az agrárminiszter válasza is hangsúlyozza, *amennyiben az eredeti kérelemben képest a beruházás, nyomvonal, stb. jelentősen módosul, az újabb vagy más ingatlanokat érint, ha a korábbi munkarészeket módosítani kell, az az eljárás részbeni vagy teljes újraindítását vonja (vonhatja) maga után.*

Jelen ügyben ez a Khvr. szabályozásából ered, mely kötelezően előírja a környezetvédelmi hatóságoknak, hogy a tervezett beruházók kapcsán az ott előírt eljárásrendben – ahogy az előző pontban részletesen kifejtettük – ki kell kérni az érintett hatóságok, önkormányzatok és társadalmi szervezetek véleményét. Ez a februári kérelem módosítás során megtörtént, míg a márciusban benyújtott, újabb módosításokat tartalmazó nyomvonalnál nem.

Hangsúlyozzuk, az ágazati előírásoktól, *az ügy jellegétől, körülményeitől függ, hogy a módosítások (kiegészítések) miatt szükséges-e az eljárás részbeni, vagy teljes újraindítása, megismétlése. Ezek mellőzése mindazok jogait sérti, akik ügyfélként felléphetnének, de nem tehetik meg, mert a hatóság nem indítja újra az eljárást. Ki kell emelnünk, a tisztességes eljárásból való alapvető jog nemcsak a kérelmező ügyfél joga, hanem minden (akár potenciális) ügyfél vagy más érintett jogalanyé is.*

Alláspontunk szerint nem mellőzhető az eljárás (részbeni) újraindítása, ha a kérelem módosítása, kiegészítése jelentős, vagy az addigi eljárási cselekmények megismétlését teszi szükségessé. Például, ha lényegesen megváltozik a jogi, ténybeli, területi helyzet (új ingatlan válik érintetté, más ingatlanokra lehet hatással, stb.); ha az eljárás során kötelezően használandó formanyomtatvány(ok)at kell (tartalmilag) módosítani; ha ez az irányadó eljárási szabályokból következik vagy arra az eljárás késői szakaszában kerül sor. Amennyiben az ágazati előírások egyben alapjogi vagy más garanciális követelmények, így ügyféli jogok érvényesítését is szolgálják, *úgy mellőzésük a tisztességes hatósági eljárásból való jog vagy más alapvető jog sérelmét is okozhatják.*

Az előzőek alapján *megállapítjuk, az ügyfelek kérelmeikkel szabadon rendelkezhetnek, azonban a vonatkozó jogszabályi előírások határozzák meg, hogy a kérelem módosítása vagy kiegészítése esetén szükséges-e a hatósági eljárás részbeni, vagy teljes újraindítása.*

⁴⁴ Ket. 34. § (4) bekezdése.

⁴⁵ Ákr. 35. § (3) bekezdése.

Megjegyezzük, az előzőek eldöntése kizárólag az érintett hatóság feladatkörébe tartozik, de mindenképpen olyan ügyféli beadványt feltételez, amiből a kérelem módosítása (kiegészítése) aggálymentesen megállapítható.

2.5. A jogbiztonság alapjogi követelményéből eredően a közigazgatási határozatok rendelkező és indokolási részének – ahogy azt a KEM-KH válasza is hangsúlyozta – mindig szinkronban kell lenniük, ez a hatósági döntések aggálymentes értelmezésének és végrehajtásának alapvető követelménye.

Egy határozat rendelkező részének és indokolásának esetleges ellentmondását, vagy az utóbbi hiányosságait ugyanakkor nem lehet a rendelkező részben foglalt döntéssel szemben (azzal ellentétesen) értelmezni. Ezt sem a Ket., sem a jelenlegi Ákr. előírásai nem teszik lehetővé. *A hatóságok döntéseit a határozatok, végzések rendelkező részei tartalmazzák, amennyiben azok jogerőssé/véglegessé váltak, úgy az abban foglaltak (az ott rögzített feltétekkel, előírásokkal) minden érintettre kötelezőek.* Amennyiben az érintettek a rendelkezésükre álló jogorvoslati, felülvizsgálati lehetőségeket nem merítették ki (vagy kimerítették) és a döntés jogerőssé (véglegessé) vált, úgy azt sem a hatóságok, sem az ügyfelek nem vitathatják, negligálhatják.

Az E.ON válasza szerint az ÉDu-KTVF Határozatának indokolásában az szerepel, hogy „a hatóság EV eljárás tárgyában hozott döntésének kiadmányozását megelőzően a Zrt. a kérelmét módosította, mivel megváltoztatta a távvezeték nyomvonalát”.

Miután – a korábbiak szerint – csak az I. beadvány tartalmazott módosítási kérelmet, ezért e rövid tényrögzítés alapján megalapozottan nem állítható, hogy az kiterjed a II. beadványhoz csatolt módosításokra.

Ezt maga a határozat is cáfolja. A Határozat rendelkező része ugyanis csak az I. beadvány módosításait⁴⁶ vezette át, egyekben a korábbi, az Eredeti Térkép szerinti nyomvonal által érintett hrsz-eket – így többek között a gyermelyi 0135/5 hrsz-t – tünteti fel. Továbbá a határozat indokolásában⁴⁷ azt rögzítették, hogy a nevezett magánszemély – a gyermelyi 0135/5 hrsz-ű ingatlan tulajdonosának – kifogásai „az EV dokumentáció elfogadását nem befolyásolják, mivel a tervezett beruházás természet- és tájvédelmi szempontból jelentős környezeti hatást nem okoz. (...) érdekeit az EV eljárás lezárultát követő vezetékjogi engedélyezési eljárás során érvényesítheti.”

Az előzőek alapján álláspontunk szerint nem vitatható, az ÉDu-KTVF fenti határozata a gyermelyi 0135/5 hrsz-ű ingatlant érintő távvezeték nyomvonalára állapította meg, hogy a beruházásnak nincs jelentős környezeti hatása és nincs akadálya. A környezetvédelmi hatóságnak a módosított (megvalósult) nyomvonalszakasról nincs ilyen tartalmú döntése.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a módosított nyomvonalszakasz tekintetében nem került sor – Kvt. és Khvr. szerinti – EV eljárásra és környezetvédelmi hatósági döntés kiadására.

3. A környezethasználat – a Kvt. 66. § (1) bekezdésének főszabálya alapján – csak a környezetvédelmi, vagy más hatáskörrel rendelkező hatóság által kiadott engedély, határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A korábbiak szerint az ÉDu-KTVF az EV eljárás során a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték egy korábbi nyomvonalát (amely érintette a gyermelyi 0135/5 hrsz-t) vizsgálta és állapította meg, hogy a beruházásnak nincs jelentős hatása. A Határozat – és az abban szereplő hrsz-ek szerint rögzített nyomvonal – 2011 augusztusában jogerőssé vált, ellene sem a kérelmező, sem más nem nyújtott be fellebbezést.

Figyelemmel arra, hogy az Ajbt. előírásai alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok, közszolgáltatást végző szervek eljárását, tevékenységét vizsgálhatja, ezért a távvezeték engedélyezésével kapcsolatos kérelmezői és megbízotti tevékenységet, közrehatást – miután az nem közszolgáltatói tevékenységéből ered – nem vizsgálhattuk, azzal kapcsolatban nem foglalhatunk állást.

3.1. Az előzőek szerint, miközben a módosított nyomvonalszakasz környezeti hatásainak

⁴⁶ A tokodaltári 0195/2 és 0190/15, a mányi 0164, a bicskei 0105/18, 0105/19, 0105/28, 0117/9, 0117/23 és 0117/24 hrsz-eket.

⁴⁷ 321-28/2011. számú határozat 5. oldalának utolsó bekezdése.

hatósági vizsgálatára és értékelésére nem került sor, a távvezeték mégis eszerint kapott vezetékjogi engedélyt (majd került megépítésre).

Ez indokolja, hogy vázlatosan áttekintsük a VÉP eljáráshoz kapcsolódó környezetvédelmi szakhatósági eljárásokat is, azzal a megkötéssel, hogy a FM-KH MMBH döntése és eljárása tekintetében közigazgatási és polgári bírósági eljárásra is sor került.

A tényállás szerint az előzetes környezetvédelmi szakhatósági eljárásban az ÉDu-KTVF 2013-6/2011. számon feltételek nélkül adta meg szakhatósági hozzájárulását, míg a KDu-KTVF a 81.436/2011. számú állásfoglalásában feltételeket írt elő.

Miközben az ÉDu-KTVF állásfoglalása indokolásában a korábbi EV eljárásra hivatkozik és tesz megállapításokat, abban a Határozat szerint hrsz-eken – így többek között a gyermelyi 0135/5 hrsz-ú ingatlanon – vezetett nyomvonalat rögzíti, ennek ellenére a P23.0060/0107/O jelű átnézeti térképet – a „teljesség érdekében” – *bélyegző lenyomattal látta el* úgy, hogy részben megállapította illetékessége hiányát és a KDu-KTVF illetékességét.

2014-ben – az Engedély érvényességi idejének meghosszabbítása során – mindkét környezetvédelmi szakhatóság a korábbi szakhatósági döntéseit ismételte meg.

3.2. A környezetvédelmi szakhatóságoknak nyilvánvalóan figyelemmel kell lenniük az adott ügyet érintő, ahhoz kapcsolódó korábbi környezetvédelmi döntésekre, így az EV eljárást követően kiadott határozatra is.

Elmulasztja ugyanakkor a hatóság/szakhatóság – a Ket. szerinti – tényállás tisztázási kötelezettségét akkor, amikor egy jóváhagyásra becsatolt iratot (térképet) egyáltalán nem, vagy nem a megfelelő módon és mértékben vet össze a tárgyi ügyben hozott korábbi döntésekben foglaltakkal (különösen, ha a kérelmező az ügy kapcsán változásokat jelez). Jelen ügyben emiatt nem került sor a nyomvonalat érintő esetleges ellentmondások tisztázására.

A korábbiakban – a Határozat és az abban meghatározott (korábbi) nyomvonal hrsz-ei kapcsán – kifejtettek alapján rögzíthető, hogy a környezetvédelmi szakhatóságok nem tettek eleget tényállás tisztázási kötelezettségüknek, mert állásfoglalásaikban ugyan az EV eljárást követően kiadott jogerős Határozatra – ergo az eredeti nyomvonalra – hivatkoznak, de nem emelnek kifogást a P23.0060/0107/O számú átnézeti térképen lévő módosított nyomvonal ellen. Ráadásul az ÉDu-KTVF eljárása során a Tervező/Megbízott – az EV eljárással szemben – megjelölte a nyomvonal módosulás mibenlétét is.

A megkeresett jogutód⁴⁸ hatóságok szerint a VÉP eljárásban a FM-KH MMBH nem volt köteles összevetni az ÉDu-KTVF Határozatában szereplő hrsz-eket és a P23.0060/0107/O számú átnézeti térképet. A szakhatósági eljárásnak épp az a célja, hogy a kérelemnek azokat a részeit, melyekre az eljáró hatóság nem rendelkezik szakértelemmel és hatáskörrel, az erre jogosult hatóság, mint szakhatóság vizsgálja meg. A bélyegző lenyomata is ennek megtörténtét bizonyítja. A Ket. előírásai⁴⁹ alapján az eljáró hatóságot a szakhatóság véleménye kötötte. Ugyanakkor az előzőek szerint az ÉDu-KTVF szakhatósági állásfoglalása és a lebélyegzett térkép között ellentmondás áll fenn.

Tehát annak okaként, hogy a FM-KH MMBH miért a módosított nyomvonalra folytatta le az eljárását és adta ki az Engedélyt, az jelölhető meg, hogy a VÉP eljárás kapcsán a környezetvédelmi szakhatóságok (ÉDu-KTVF, KDu-KTVF) a kérelmezett nyomvonalat – a hivatkozott Határozathoz képest – nem kellően vizsgálták meg.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a környezetvédelmi szakhatóságok eljárásaikban nem megfelelően tisztázták a tényállást, ami sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a*

⁴⁸ A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (így az ÉDu-KTVF és a KDu-KTVF) 2014. január 1-jén – a vízügy kiválása miatt – előbb környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségekké alakultak, majd 2015. április 1-jével a székhely szerinti kormányhivatalok törzshivatalába kerültek változatlan (regionális) illetékességgel. Ezt követően 2017. január 1-jével – az integrált hatósági rendszer létrehozásával – a kormányhivatalok járási hivatalaiba olvadtak be vagy annak keretében kerültek létrehozásra, igazodva a kormányhivatalok megyei illetékességéhez. Így lett az ÉDu-KTVF jogutódja Komárom-Esztergom megye tekintetében a KEM-KH, míg Győr-Moson-Sopron megyére a GYMSM-KH.

⁴⁹ Lásd a Ket. 44-45. és 121. §-ait.

tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését.

3.3. A korábbiak szerint az EV eljárás hivatott és jogosult arról dönteni, hogy egy környezethasználattal járó tevékenység jelent-e olyan környezeti igénybevételt, ami miatt részletes környezeti hatásvizsgálati eljárást⁵⁰, illetve egységes környezethasználati engedély iránti eljárást⁵¹ kell lefolytatni.

A környezeti vizsgálati eljárás(ok) lefolytatása a garanciája annak, hogy a környezetvédelmi hatóság megvizsgálta és értékelt a tervezett tevékenység környezeti hatásait, és amennyiben szükséges, meghatározta a környezethasználat feltételeit, az esetleges kockázatok megelőzésének követelményeit, előírásait, ezzel is biztosítva az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A Khvr. garanciális előírásainak maradéktalan betartása kiemelten fontos olyankor, amikor a vizsgálat az EV eljárással – nem jelentős környezeti hatás megállapításával – lezárul. Amennyiben a tevékenység (nyomvonal) kapcsán benyújtott dokumentáció és hatósági eljárás hiányos, ellentmondó, vagy nem teljes körű, az azal a következménnyel jár/járhat egyrészt, hogy az azon alapuló hatósági döntések megalapozottsága megkérdőjelezhető (olyan esetekben is, amikor negatív hatásokkal egyébként nem kell számolni), másrészt sérülhet az érintettek egészséges környezethez való jogának érvényesülése. Ha a környezetvédelmi hatóságok a tervezett létesítménynek nem a végleges változatát vizsgálják meg, úgy nem lehet a környezethasználat, a környezeti kockázatok teljes körű (és jogszerű) értékeléséről beszélni.

Tárgyi ügyben, ahogy a kérelmező a módosított – a 44-49. számú oszlopok közötti – szakaszra nem nyújtott be újabb kiegészítő EV dokumentációt és kérelmet, továbbá nem vetette össze – ahogy egyetlen eljáró hatóság sem – a Határozatot az Új Térképekkel és a P23.0060/0107/O számú átnézeti térképpel, akként a környezetvédelmi szakhatóságok sem észlelték eljárásaik során a tervezett távvezeték Határozattól eltérő nyomvonalát.

Mindezek eredményként a felek részéről figyelmen kívül maradt a módosított szakaszra vonatkozó EV dokumentáció és a vizsgálati eljárás lefolytatásának hiánya, emiatt a közcélú távvezeték a környezeti hatásokról szóló – a Kvt. 66. §-a szerinti – jogerős döntéstől eltérő módon (más nyomvonalon) került megépítésre.

A módosított távvezeték szakasz környezeti hatásainak értékelése szakmai kérdés⁵², ami túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén, ezért az előzőek alapján tényként csak a teljes körű értékelés hiányát és azt lehet rögzíteni, hogy a távvezeték az EV vizsgálathoz képest közelebb került Mány (Felsőörspuszta) település belterületi határához.

A jogutód hatóságok közül csak a KEM-KH válasza rögzíti az EV eljárás fenti anomáliáját, ergo a tényállás tisztázatlanságát. Ezért is szükséges felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7) AB határozatában megfogalmazott alkotmányossági követelményre, amely a környezeti hatások nem megfelelő tisztázását a tisztességtelen eljárás körébe tartozónak tekinti. A Testület a döntésében továbbá az egészséges környezethez való jog Alaptörvényből⁵³ levezethető tartalmának tekinti az elővigyázatosság és a megelőzés elvét, melyek érvényesülésében az eljárási garanciáknak alapvető szerepük van.

A módosított távvezeték szakasz elmaradt környezeti vizsgálata nem csupán a Kvt. és Khvr. szabályait sértette meg, hanem alapvető jogi sérelmet is okozott. Sérült az érintett hatóságok, önkormányzatok és állampolgárok tekintetében a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülése. Továbbá felmerülhet az egészséges környezethez való jog sérelme mindazok tekintetében, akiket a módosított nyomvonal esetleges környezeti hatásai

⁵⁰ A környezeti hatásvizsgálati eljárás során a tervezett beruházás környezeti hatásait kell meghatározni és a kiadandó környezetvédelmi engedélyben kell megállapítani a környezethasználat feltételeit.

⁵¹ Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban határozzák meg az érintett tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, illetőleg megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán (BAT) alapuló intézkedéseket.

⁵² Megjegyezve, hogy a panaszos megkeresésére a FM-KH Népegészségügyi Főosztálya az elővigyázatosság elve alapján egy létesítendő gyermekintézmény kapcsán a gyermekkorúakra ható tartós hálózati elektromágneses tér expozíciójának kockázati tényezőjének bemutatását javasolja.

⁵³ XXI. és P) cikkek

érinthetnek, azonban ez – épp a hiányos, részben le nem folytatott EV vizsgálat miatt – nem ítéltető meg.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a Bicske MAVIR-Dorog 120 kV-os közcélú távvezeték 44-49. számú oszlopai közötti szakasza környezeti hatásainak elmaradt vizsgálata sérti a jogállamiság, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az érintettek tisztességes hatósági eljárásból való jogát, továbbá sértheti az egészséges környezetbe való jogaik érvényesülését is.*

A megállapított alapjogi sérelmek kapcsán az eljáró hatóságok jogutódjai irányába egyedi, konkrét intézkedések kezdeményezése – az idő múlása, a jogi környezet (feladat- és hatáskörök, illetékességi területek) változása miatt – már nem indokolt, ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a hatóságok által elkövetett jogsértéseket a jogi környezet változása nem teszi meg nem történtté.

4. Az előzőek ugyanakkor felvetik, hogy a vizsgált ügyben észlelt anomáliák vajon egyedi-e, vagy más ügyekben is előfordultak már, esetleg bekövetkezhetnek a jövőben.

A kérdésfelvetést az is indokolja, hogy a korábbiak szerint *a környezeti hatások vizsgálatával kapcsolatos eljárások az egészséges környezetbe való jog érvényesítését is szolgálják, továbbá az előzőeket a panaszos beadványa alapján indult ombudsmani eljárásig – noha a távvezeték létesítése kapcsán több hatósági eljárásra is sor került – egyetlen erre hivatott hatóság sem észlelte.*

4.1. Az utóbbi és a jogi környezet változása miatt a jelenre vonatkozóan kell rögzítenünk – ez következik a 4/2019. (III. 7) AB határozatból is –, hogy a ma már több hatáskörrel egyszerre rendelkező integrált hatóságoknak az irányadó anyagi, eljárási előírásokat maradéktalanul be kell tartaniuk, a tényállást teljes körűen tisztázniuk kell, a módosítások következményeit fel kell ismerniük és annak megfelelően szükséges dönteniük, majd ezt ellenőrizniük is kell. Az integrált hatóságok nem hivatkozhatnak arra, hogy a szakhatóság feladata az egyes szakmai kérdések tisztázása, mert a környezeti értékelést – az integrált hatósági eljárás részeként, szakkérdésként – jelenleg a területileg illetékes környezetvédelmi feladatokat ellátó járási hivatalok végzik (természetesen vannak ettől eltérő eljárások is).

Az agrárminiszter válasza szerint a vizsgált anomália egyedi hatósági eljárással kapcsolatos, nem vezethető vissza a jogi szabályozás hiányosságára, nincs tudomása arról, hogy más ügyben az építési engedély tárgyi hatálya eltért volna a környezetvédelmi hatóság által korábban kiadott EV eljárást lezáró határozatától.

A feltárt probléma kialakulásában ugyanakkor közrehatott az, hogy a környezetvédelmi hatósági döntéseknek nem része a nyomvonalas létesítmény(ek) térképi ábrázolása, holott ezt más ágazatok eljárásaiban (építésügy, stb.) alkalmazzák.

Minél hosszabb egy nyomvonal, annál több ingatlant érinthet, ezeknek kizárólag a hatósági döntés(ek)ben történő, hrsz szerinti felsorolása növelheti a tévedés lehetőségének kockázatát, amit a nyomvonal esetleges (többszörös) módosítása – miként jelen ügy is tanúsítja – tovább fokoz. Mindezek alapján egy mellékletként csatolandó („végleges”) nyomvonal ábrázolásnak alapvető jelentősége és információ tartalma lenne. Az erre vonatkozó jogszabályi követelmények előírása elősegítheti, hogy az esetleges hatósági, ügyféli tévedések könnyebben láthatóvá váljanak, miközben a térképi ábrázolás közvetlen információ tartalma is jelentős (jobban segítheti a környezeti információk befogadását).

A KEM-KH szerint, ha az EV eljárásban hozott határozat melléklete lett volna a térkép, úgy attól eltérő szakhatósági állásfoglalás nem került volna kiadásra; ha a döntés kötelező melléklete lenne a nyomvonal térképi ábrázolása, úgy az engedélyezett nyomvonal a későbbiekben is egyértelmű lenne. A hasonló problémák megelőzése érdekében az agrárminiszter is egyetértett azzal, hogy *a nyomvonalas létesítményekre vonatkozó környezetvédelmi határozatnak legyen kötelező tartalmi eleme a jóváhagyott nyomvonal térképi ábrázolása, továbbá a megalapozó vizsgálati dokumentáció tartalmi elemei között egyértelműen nevesíteni kell a nyomvonal térképi ábrázolásának kötelezettségét.*

4.2. A vizsgált ügy kapcsán azt is észleltük, hogy a panaszosi jogérvényesítés fő problémája az volt, és a sérelmezett helyzet hatósági feltárásának elmaradásához az is hozzájárult, hogy a VÉP eljárás apropóján nem lehetett felvetni a korábbi Határozat és az Engedély összhangjának

vizsgálatát, miközben a Kvt. más (környezetvédelmi és egységes környezethasználati) engedélyek esetén rögzíti⁵⁴, hogy ezektől a létesítési, működési engedély nem térhet el.

A Kvt. 66. § (5) bekezdés 3. mondatában szereplő előíráshoz hasonlóan – a környezeti érdekek érvényesítése érdekében – megfontolandónak tartjuk, hogy az EV eljárást lezáró fenti határozatok esetén is kimondásra kerüljön, hogy azoktól a létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedélyek nem térhetnek el.

Ennek indoka, hogy amennyiben az EV eljárásban jelentős környezeti hatás megállapítására nem kerül sor (így a Kvt. 66. § (1) bekezdése a) pontja szerint környezeti hatásvizsgálati eljárás és környezetvédelmi engedély kiadása nem történik meg), akkor az ahhoz kapcsolódó építési (létesítési) engedély összhangjának esetleges hiánya – miként jelen ügyben – normatív alapon expressis verbis nem zárható ki és főképp nem vitató.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a nyomvonalas létesítmények engedélyezésének környezetvédelmi jogi szabályozása nem kellően részletes, ami aggályos lehet a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, a tisztességes hatósági eljárásához és egészséges környezethez való jogok érvényesülése kapcsán.*



Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése megelőzése érdekében – a jelentésben foglaltak alapján – felkérem

1. Az *Agrárminisztert*, hogy – az Ajbt. 37. §-a alapján – vizsgálja felül és kezdeményezze a nyomvonalas létesítményekkel kapcsolatos környezetvédelmi előírások módosítását.

2. A *környezet- és természetvédelmi hatásköröket gyakorló kormányhivatalok vezetőit*, hogy – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásaikban megfelelően tisztázzák a tényállást és fokozottan érvényesítsék a jogszabályi követelményeket.

Budapest, 2019. *december 20.*


Dr. Bándi Gyula



Dr. Kozma Ákos


⁵⁴ A Kvt. 66. § (5) bekezdés harmadik monda szerint „A létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól nem térhet el.