

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6758/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: 5541/2012. 6495/2012. 7553/2012. 3056/2013. 4904/2013. 6453/2013. )

Előadó: dr. Kohár Katalin

**Az eljárás megindulása**

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa 2011-ben átfogó vizsgálatot folytatott a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotásának elősegítése<sup>1</sup>, valamint a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményei<sup>2</sup> feltárása érdekében. Az átfogó zaj- és rezgésvédelmi állásfoglalás a szabadtéri rendezvények vonatkozásában legfontosabb hiányosságként azt emelte ki, hogy hiányzik a közterületi rendezvényekre vonatkozó központi szabályozás azáltal, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) a közterületi rendezvényeket expressis verbis kivette a hatálya alól, és ezzel a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletben megállapított határértékek alkalmazhatósága is vitathatóvá vált.

Az elmúlt években továbbra is számos panasz érkezett a Hivatalhoz a közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelése miatt. Különösen érzékenyen érintett térségnek tekinthető Budapest, a hazai nagyobb városok, illetve a Balaton térsége. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is végzett vizsgálatokat a témában (OBH 3071/2003, OBH 6108/2005), illetve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet szabadtéri rendezvényekre vonatkozó rendelkezésének alkotmányellenességére hivatkozva az Alkotmánybírósághoz is fordult.

Amint azt már a korábbi jelentések is rögzítették, a biztos hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik. Az általános tapasztalat szerint azonban ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. Tisztázni kell az egyedi panaszok alapján felmerült koncepcionális kérdéseket, a jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákat, az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanságából eredő hiányosságokat. Mindezek megfelelő kezelése nélkül – tömegesen, illetve súlyos környezeti, társadalmi károk bekövetkezésével – az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek.

Különös tekintettel arra, hogy a közterületi rendezvények által okozott zavaró hatások továbbra is sokak pihenését lehetetlenítik el, és a korábbi vizsgálatokban megfogalmazott kezdeményezések, ajánlások közül több a mai napig sem valósult meg, a megfelelő jogi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében – a beérkezett panaszok nyomán, azokat egyesítve – az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot, a Belügyminisztériumot, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, több Kormányhivatalt, valamint az érintett önkormányzatokat. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján pedig tájékoztatást kértem a témakörben jelentős szakmai tapasztalatokkal rendelkező Optikai, Akusztikai, Film- és Színháztechnikai Tudományos Egyesülettől (OPAKFI).

<sup>1</sup> JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás

<sup>2</sup> JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás

## A megállapított tényállás

A JNO-525-26/2011. számú állásfoglalásnak a közterületi rendezvényekre vonatkozó központi szabályozás megalkotását sürgető javaslatával a vidékfejlesztési miniszter nem értett egyet. Levelében kifejtette, hogy „míg ugyanis a rendszeres zajnak való kitettségnek bizonyítottan egészségkárosító hatása van, addig az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások átmenetileg ugyan okozhatnak kellemetlenséget, azonban ezek esetében az egészségkárosító hatást okozó hangnyomásszint érték sokkal magasabb, gyakorlatilag csak a rendezvényen résztvevőket érinti.”

A panaszbeadványok szerint azonban az ilyen zajos, pár napos rendezvények sokszor egymást követik és lényegében heteken keresztül ellehetetlenítik a közelben élők pihenését.

A vidékfejlesztési miniszter korábban kifejtett álláspontja szerint a települési önkormányzatoknak széles mérlegelési jogkörük van a helyi viszonyokhoz leginkább illeszkedő szabályozás kialakításában. Az egyedi ügyekben vizsgált esetek azonban azt mutatják, hogy az önkormányzatok nem minden esetben élnek a helyi zaj- és rezgésvédelem kialakítására vonatkozó lehetőségükkel/kötelezettségükkel, illetve a megalkotott rendeletek tartalma is jelentős eltéréseket mutat.

Jellemző példa a „Budapest Főváros környezeti állapotértékelése 2012.” című dokumentum, melyben a közterületi rendezvények vonatkozásában az alábbi megállapítás szerepel: „A közterületi rendezvényekre jogszabályi hatály nem terjed ki (zajvédelem, zajpanaszok tekintetében nincs eljáró hatóság) így ezek az esetek csak polgári jogi alapon kezelhetők.”

A fent hivatkozott jelentéssel összefüggésben a tárca már a tavalyi évben indokoltnak látta a Zr. kiegészítését a közterület fogalmának a meghatározásával. Ez a módosítás azonban a hatályos jogszabályban továbbra sem jelenik meg.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló *Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP)* megfogalmazása szerint az *EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszosok számának megemelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz.*

Az NKP céljai – többek között – *a zaj és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentése, valamint a zaj- és rezgésforrások számának csökkentése, melynek érdekében a Kormányzat részéről nélkülözhetetlen a hazai zajvédelmi szabályozás rendszerének továbbfejlesztése.*<sup>3</sup> A célok elérése érdekében a program szerint szükséges *a települési önkormányzatok eddiginél nagyobb mértékű szakmai támogatása (pl. több szakmai fórum), valamint a hatóságok zajmérési műszerállományának fejlesztése a hatósági feladatok magasabb szintű ellátása érdekében.*

AZ NKP az Önkormányzatok vonatkozásában a szükséges intézkedések körében kiemeli a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításának és a helyi lakosság tájékoztatásának, szemléletformálásának a fontosságát.

A kifejtettek alapján, a vizsgálat során arra kerestem választ, hogy a hatályos jogi szabályozásra tekintettel a jogalkalmazó szervek:

- meg tudják-e akadályozni a védendő környezetben a veszélyes mértékű zaj vagy rezgés okozását;
- a hatályos szabályozás eleget tesz-e az NKP-ban foglalt céloknak, az eléri-e a célját a gyakorlatban;
- mennyiben tesznek eleget az állam és önkormányzatok ezen feladatuk ellátásának?

<sup>3</sup> : „Az Alaptörvény és a szakmai észrevételek alapján megállapítható, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezés módosítása immár nem elegendő, megfelelő védelmet egy új, egységes alapokon álló szabályozás jelenthet. Ennek megteremtése azonban stratégia megalkotását igényli.” (JNO 157/2010.)

Az NKP ciklusának végéhez közeledve, tájékoztatást kértem arról is, hogy a kitűzött célok elérése érdekében milyen konkrét lépések történtek.

- Kaptak-e segítséget, iránymutatást az önkormányzatok a helyi rendeleteik megalkotásához?
- A közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése előkerült-e szakmai fórumokon?
- Az önkormányzati zajvédelmi hatósági feladatok ellátásáért felelős tisztviselők rendelkeznek-e szakirányú végzettséggel?
- Részt vesznek-e szakirányú továbbképzésen?

A JNO állásfoglalás tervezetének a közterületi rendezvényekre vonatkozó javaslataival kapcsolatban a közigazgatási és igazságügyi miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy az önkormányzati és jegyzői feladatok teljes körű felülvizsgálata során érinteni fogják a szabadtéri rendezvényekkel kapcsolatos jegyzői hatásköröket is. Megkeresésemben a megtett intézkedésekről kértem tájékoztatást a tárcától.

*A vidékfejlesztési miniszter* válaszában nem vitatva, hogy a közterületi rendezvények sokszor okoznak a lakosságnak problémát, továbbra is fenntartotta azt az álláspontját, hogy az ilyen jellegű rendezvények tartása helyi közügynek minősül, ezért központi jogszabályban való rendezése nem indokolt. Álláspontja szerint a panaszos esetek jelentős száma nem mond ellent annak a korábban is hivatkozott ténynek, hogy az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások csak átmenetileg okozhatnak kellemetlenséget, az egészségkárosító hatást okozó magasabb hangnyomásszint érték gyakorlatilag csak a rendezvényen résztvevőket érinti. A miniszter továbbra is arra hivatkozott, hogy a települési önkormányzatoknak a közterület felhasználására vonatkozó szabályok helyi rendeletben történő előírására van lehetőségük, és ennek során jobban figyelembe vehetők a helyi társadalmi igények. Országosan egységesen alkalmazandó előírások (kibocsátási határértékek) bevezetése a probléma megoldására csak rugalmatlan megoldási lehetőséget kínálna. A megoldást leginkább a jogalkalmazás erősítésében, a helyi önkormányzatok tájékoztatásában, ilyen irányú jogalkotási feladatok terén történő segítségével látja a tárca.

Megerősítette korábbi szándékát a vidékfejlesztési miniszter a Zr. közterületre vonatkozó fogalommal történő kiegészítésére, de a rendelet szakmai szempontú módosítására az eltelt időszakban nem került sor, erre a jogszabály következő felülvizsgálata során nyílik lehetőség.

Az NKP célkitűzéseinek megvalósulása érdekében megtett intézkedéseiről az alábbiak szerint tájékoztatott.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2010. évi „ZÖLD FORRÁS” programjának keretében pályázatot hirdetett, kifejezetten az NKP céljainak megvalósítása érdekében. Az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület által benyújtott „települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi szabályozás keretei” című pályázat 1.425.000 Ft. támogatásban részesült, melynek keretében az Egyesület útmutatóként használható kiadványt készített és tett közzé a helyi zajvédelmi szabályozás kereteiről. Az elkészült kiadvány elérhető az EMLA Egyesület honlapján (<http://emla.hu/>).

A minisztérium tájékoztatása szerint, a szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése több szakmai fórumnak is témája volt, ezek közül kiemelt érdemmel az EMLA Egyesület által 2011. június 30-án – a fenti ismertetett projekt keretében – megrendezett konferencia, melynek előadásai érintették a közterületi rendezvényekkel összefüggő zajvédelmi kérdéseket. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek is számos esetben vettek részt olyan fórumokon, ahol tájékoztatást adtak a szóban forgó szabályozási terület kereteiről.

A második NKP időszakában 2008-ban több olyan rendezvény is volt, amely a kérdéskört érintette. Példaként említette a tárca az OPAKFI rendezésében 2008. október 15-17. között Nyíregyházán megtartott zajvédelmi szemináriumot, vagy a MTESZ Veszprém Megyei Szervezete által 2008. október 9-én Budapesten megrendezett Országos Zajvédelmi Konferenciát. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2008. március 20-án tartott a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség illetékességi területén működő önkormányzatok számára zajvédelmi továbbképzést, amelynek egyik témája a „helyi rendelet adta lehetőségek és korlátok” volt.

Az önkormányzati zajvédelmi feladatok ellátásáért felelős tisztviselők szakirányú végzettségére vonatkozó kérdéssel kapcsolatban a vidékfejlesztési miniszter nem rendelkezik információkkal, csak utalt a Zr. 33. §-ára, amely többek között az önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez kötelezővé teszi zajvédelmi szakértő megbízását. A miniszter véleménye szerint, e rendelkezés biztosítja, hogy megfelelő szakértelem rendelkezésre álljon a rendeletalkotás során. Annak eldöntése, hogy az adott önkormányzat munkaviszony keretében foglalkoztat zajvédelmi szakértőt, vagy külső szakértőt bíz meg a zajvédelmi feladatok ellátására, a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozik.

Szintén nem rendelkezik a vidékfejlesztési miniszter információval az önkormányzati tisztviselők továbbképzésére vonatkozóan.

*A közigazgatási és igazságügyi miniszter* osztotta a vidékfejlesztési miniszter álláspontját, a közterületi rendezvények szabályozását olyan helyi közügynek tekinti, amely a helyi önkormányzati képviselő-testület által a helyi specialitásokhoz kapcsolódva helyben rendezhető, szabályozható releváns módon, a helyi közérdekkel és méltányolható magánérdekkel összhangban, ha az adott önkormányzati képviselő-testület annak normatív szabályozását indokoltnak tartja. E tárgykörre vonatkozóan nincs tételes törvényi felhatalmazásuk az önkormányzatoknak, így az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján az önkormányzatok, mint törvény által nem szabályozott helyi közügyet rendeletben önállóan szabályozhatják.

A helyi közügy jellegét az is alátámasztja, hogy a csaknem 3200 helyi önkormányzat gyökeresen eltérő feltételek és körülmények között működik, és a közterületi rendezvények mérete, jelentősége és hatása is hasonlóképpen eltérő. Nyilvánvalóan jelentős az eltérés a Sziget-fesztivál és egy falusi augusztus 20-i ünnepség között, ezért eleve kétséges, hogy milyen általános kereteket lehetne a közterületi rendezvények szabályozása körében megállapítani, ami mindkét szélső esetre alkalmazható lehet, és ami egyéb ágazati jogszabályok, vagy általános együttélési normák körén túlmutat, további részletszabályokat állapít meg.

A tárca felhívta a figyelmet arra, hogy a közterületi rendezvények nem csak zajvédelmi, hanem számos más kérdést is felvetnek. A központi szabályozás létjogosultságát megkérdőjelezi az is, hogy a rendezvények jellegükben is sokfélék lehetnek. Nem csak kulturális jellegű hordozhatnak, hanem alapjog-gyakorláshoz is közvetlenül kötődhetnek, például a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvények esetében az alapjog korlátozhatósága, annak arányossága is felmerül.

Nem ritka az sem, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá eső rendezvényen egyéb kulturális jellegű műsorszámok is színpadra kerülnek, vagy egyébként a zajhatás fokozott, de mégis alapjog gyakorlás a meghatározó eleme a rendezvénynek. Lehetnek továbbá vallási vagy reklámcélú közterületi rendezvények, és ide tartoznak a hivatalos állami vagy helyi ünnepekhez kapcsolódó rendezvények is. Kiemelte a miniszter a hagyományosan nagy népszerűségnek örvendő augusztus 20-i fővárosi tűzijátékot és katonai parádét, amely zajterhelése feltételeinek ésszerű szabályozását kétségesnek tartja.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter kifejtette, hogy a közterületi rendezvények kérdéskörében egy általános, keretjellegű központi szabályozást sem tartalmi okokból, sem pedig a helyi közügyek körébe tartozó jellegükre tekintettel nem tart megvalósíthatónak, de azt nem tartja megvalósíthatatlannak, hogy az ágazati szabályozás a jövőben a zajterhelés vonatkozásában a közterületi rendezvényeket a hatálya alá vonja, akár a Zr. módosításával. Kétségtelen, hogy a Zr. a „mindennapi” állandó zajterhelés határértékeit szabályozza, így filozófiájában más jellegű norma, mint ami az eseti, relatíve rövid időre szóló, zajterhelést kiváltó események esetében felmerülhet, mint méltányosan megállapítható, szükségképpen kompromisszumos jellegű szabályozás. Az is megfontolást érdemel egy ilyen ágazati szabályozás körében, hogy míg a „mindennapi” zajterhelési határértékek betartása a jövőre nézve kikényszeríthető, addig egy már lezajlott egyedi rendezvény esetében erre nyilvánvalóan „visszamenőleg” nincs mód. Ezért alapjaiban más jellegű szabályozással ragadható meg a kérdéskör. Ennek megvalósíthatósága és kidolgozása tekintetében a szaktárca álláspontját tartja irányadónak a közigazgatási és igazságügyi miniszter.

A kérdéskör helyi közügy jellegéhez kapcsolódóan jelezte még a tárca, hogy a járások kialakításával összefüggő feladat- és hatáskör-felülvizsgálat során a helyi közügyeket érintő jegyzői feladat- és hatáskörök továbbra is a jegyzőnél maradtak. Ennek megfelelően, az önkormányzati szövetségek javaslata alapján, a Vidékfejlesztési Minisztérium egyetértésével a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő hatáskörök sem kerültek át a járási hivatalokhoz, azokat továbbra is a jegyző gyakorolja, figyelemmel a helyi szabályozásokra is („csendrendeletek”).

Az NKP célkitűzései érdekében megtett intézkedések megvalósulásával kapcsolatban a közigazgatási és igazságügyi miniszter megismételte a vidékfejlesztési miniszter által adott – fent hivatkozott – tájékoztatást.

*A belügyminiszter* fontosnak tartja, hogy a közterületi szabadtéri rendezvények zajterhelésével kapcsolatos szabályozás egyértelmű és értelmezhető legyen, hiszen a zajterhelés kihatással van az egészséges környezetre: az Alaptörvény rendelkezése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

A belügyminiszter hivatkozott a korábbi biztosi jelentésekre, melyekből kiderül, hogy a közterületre vonatkozó szabályozás szerteágazó, különböző szintű és tartalmú jogszabályok rendezik a jogviszonyokat, és a központi szabályozás több miniszter feladatkörét érinti. A Belügyminisztérium jogszabály előkészítési feladatköre alapvetően a helyi önkormányzatok szervezetére vonatkozó általános szabályokra, az épített környezet alakítására, illetve a rendészeti szervek jogállására és feladataira terjed ki. A tárgykört illetően a zajterhelési kérdések alapvetően a Vidékfejlesztési Minisztérium feladatkörét érintik, és nem hagyhatók figyelmen kívül a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatai sem.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) általánosan feloldotta azt a korábbi szabályozási anomáliát, hogy az önkormányzati hatósági ügyben a jegyző átruházott hatáskörben nem járhatott el. Ezzel olyan szabályozási lehetőséget kaptak az önkormányzatok, amely a helyi sajátosságok figyelembe vétele mellett a szakszerűséget is erősítette.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotása tekintetében is változott a jogi szabályozás. Az Mötv. erősítette az önkormányzatok törvényességi felügyeletének eszközrendszerét, amely egyben azt is eredményezi, hogy hatékonyabb eszközökkel, szükség szerint aktuspótlással is élhet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal. Ez egyben azt is eredményezi, hogy gyorsabban orvosolhatók az esetleges problémák, törvényességi hiányosságok a helyi jogalkotásban is.

A miniszter megjegyezte, hogy a Zr. szabályozása már differenciáltan veszi figyelembe a zajterhelés egyes elemeit és lehetőséget ad arra, hogy a csendes és zajvédelmi szempontból fokozottan védett területen a zajterhelés csökkenjen. Ezt támasztja alá például az a rendelkezés is, hogy zaj- és rezgésvédelmi szakértő szükséges az önkormányzati, illetve helyi zajvédelmi rendelet-tervezetek műszaki előkészítéséhez is.

A belügyminiszter a JNO-157/36/2010. számú állásfoglalásra adott válaszában már kifejtette, és most is megerősítette, hogy egyetért azzal, hogy az egészséges környezethez fűződő jogból fakadó követelmények érvényesítése érdekében meg kell alkotni a zaj elleni védelem új átfogó szabályozását, de a közterület-használat átfogó keretjellegű szabályozását nem tartja indokoltnak. Véleménye szerint nem a közterület használatnak vannak különböző jogi megítélései, hanem az adott jogterület szabályozási tárgyköre érintheti a közterületet, mint szabályozási tárgyat. Ezért lehet más és más a polgári joghoz kötődően a tulajdoni viszonyok, a helyi szabályozáshoz kapcsolódó eltérő lehetőségek, vagy a kulturális egyéb rendezvények tartásával összefüggő közterület használat is. A jogalkalmazás erősítését a belügyminiszter is fontosnak tartja, de ennek nem egyetlen és elsődleges szempontja a központi szabályozás, hanem fontos a figyelem felhívás, a helyi jó gyakorlatok minél szélesebb körű ismertetése. A belügyminisztérium rendszeresen tájékoztatja a helyi önkormányzatokat az ombudsmani jelentések megállapításairól, összeállításokat készít a jogszabályi változásokról, és a módszertani kérdésekről. A minisztérium a rendelkezésére álló eszközökkel segíti a helyi önkormányzati és jogalkalmazó szerveket, azonban ez a tevékenység csak az érintett szervek hatékony szakmai közreműködésével lehet igazán eredményes.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) közterület használatra vonatkozó 54. §-ának módosítása mindenképpen indokolt volt. A változást követően erősödött a jogbiztonság és pontosabbá vált a jogi szabályozás tartalma is.

A vizsgálat során megkeresett *OPAKFI* válaszában hangsúlyozta, hogy a jelenlegi jogi szabályozás immár több éves alkalmazásának tapasztalatai, a nemzetközi szakterületi tapasztalatok, továbbá az európai jogi szabályozás mind-mind azt sugallják, hogy elengedhetetlenül szükséges lenne a teljes szakterületi szabályozás áttekintése, a stratégiai célok megfogalmazása és erre épülően a szabályozás újragondolása.

Az elmúlt időszak kormányzati szintű intézkedéseit vizsgálva az *OPAKFI* arra hívta fel a figyelmet, hogy a Zhr.-nek a kulturális fesztiválok zajproblematikája miatti módosítása, továbbá a „nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya” (pl. Forma 1) zajkibocsátására vonatkozó módosító javaslat, csak egyedi esetek kezelésére adhat megoldást, de az általános kérdések, a fennálló problémák megoldása elmarad. Az *OPAKFI* meggyőződése szerint, egy jól átgondolt, szakmailag megalapozott stratégia, és az arra épülő átfogó jogi szabályozás arra is lehetőséget teremthet, hogy a jogszabályi háttér ne gátja, hanem motorja legyen a fejlesztéseknek, beruházásoknak és – ezzel párhuzamosan – környezetünk védelmének.

Álláspontjuk szerint, a hatályos szabályozás csak korlátokkal tesz eleget az NKP-ban foglalt céloknak. A környezeti zaj kezeléséről szóló irányelvből fakadó uniós kötelezettség a budapesti vonzáskörzetben nem teljesült, a 2012 júliusára előírt kötelezettségét a főváros és a kötelezett települések döntő többsége nem teljesítette, az előírt zajtérképek nem készültek el. A már elkészült kisszámú vizsgálat azonban azt mutatta, hogy esetenként a lakott terület még az elmúlt 5 évben is tovább „zajosodott”.

Az állami és önkormányzati zajvédelmi feladatok ellátásának változásaira is felhívta a szakmai szervezet a figyelmet. A környezeti zaj elleni védelem területén 1984 és 2005 között az állami szerepvállalás dominált. A környezetvédelmi felügyelőségek évtizedek alatt kiépített hálózata biztosította a hatékony és szakszerű hatósági fellépést a környezet károsítóival/szennyezőivel szemben.

A területi szervek egységes szakmai segítségét, irányítását 2005-ig a Környezetvédelmi Intézet, mint a minisztérium háttérintézménye jól látta el, úgy gondolják, hogy ezen a téren az utóbbi időben keletkezett hiányt mielőbb pótolni szükséges.

Álláspontjuk szerint az önkormányzatok a rendszerváltás utáni időszakban nem foglalkoztak a környezeti zaj elleni védelemmel a súlyának megfelelően. Nem élnek a helyi szinten rendelkezésre álló szabályozási lehetőségekkel, illetve bizonyos esetekben, még „visszaélés” is tapasztalható (a gazdasági érdekek gyakran „felülírják” a környezetvédelem érdekeit). Különösen szembetűnő, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elve mennyire nem jelenik meg a különböző fejlesztések tervezése és engedélyezése során.

Az OPAKFI tudomása szerint, a környezetvédelemért felelős tárca megadja a hozzá forduló önkormányzatoknak a szükséges segítséget, és a témakör előkerül konferenciákon is, de szükségesnek tartanak egy kiadvány, vagy segédlet összeállítását, melyből a hiányzó információkat megismerhetnék az önkormányzatok. Az egyesület is igyekszik szakmai segítséget nyújtani a hozzájuk fordulók részére.

Az Egyesület a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának felkérésére 2011-ben összefoglaló előadásokat tartott a szabadtéri rendezvények zajterheléséről. Álláspontjuk szerint a problémakör megoldása más szakterületekkel közös fellépést igényelne (területfejlesztés, építésügy), de eddig kevés együttműködési készséget tapasztaltak.

Az OPAKFI a probléma egyik gyökerét a szakmai ismeretek hiányában látja. Az önkormányzati zajvédelmi hatósági feladatok ellátásáért felelős tisztviselők nemhogy szakirányú végzettséggel, hanem általában a legelemibb zajvédelmi ismeretekkel sem rendelkeznek. Tapasztalataik szerint, egy egyszerű zajvizsgálati jegyzőkönyv értelmezése, megfelelőségének értékelése is olyan feladat, amit nem képesek ellátni, és ez még a nagyobb városokra is jellemző.

Az általános környezetvédelmi továbbképzéseken a zaj elleni védelem, mint témakör nem is szerepel. Az Egyesület által szervezett szemináriumokon pedig önkormányzati szakemberek nagyon ritkán vesznek részt.

### **Közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajhatásait kifogásoló panaszos beadványok**

Az alább hivatkozott ügyek részleteit nem mutatom be, csupán a panaszban szereplő legfontosabb körülményeket ismertetem.

AJB-5541/2012.

A két kisgyermeket nevelő panaszos arról tájékoztatott, hogy Komáromban egy liget mellett élnek. A ligetben évente több alkalommal tartanak rendezvényeket, melynek színpadát a panaszos hálósobájától kb. 50 méter távolságban építik fel. A tavalyi évben több rendezvény is napokon keresztül éjfélig, olykor hajnalig tartott, így a hangosítás miatt nem tudtak éjszaka pihenni. Pár nap után arra kényszerült a család, hogy a rendezvény idejére elköltözzenek a gyerekekkel, mert sem a rendőrség, sem a megkeresett jegyző nem tudott intézkedni.

AJB-6495/2012.

A panaszos a Budai Várban rendezett koncertek zajterhelését, illetve azok időpontját sérelmezte. A beadvány szerint az elmúlt években egyre gyakoribbá vált, hogy a Budai Vár oroszlános udvarában, valamint a Galéria előtti téren éjszakába nyúló koncerteket rendeznek. Az I. kerületi rendőrség arról tájékoztatta a panaszost, hogy a rendezvények szervezői mindig engedéllyel rendelkeznek, ezért nem áll módjukban beavatkozni. A jegyző hatáskörének hiányára hivatkozott, valamint arra, hogy a Budai Várpalota a Magyar Állam tulajdonában van, így az önkormányzat nem korlátozhatja a rendezvények számát.

AJB-7553/2012.

A pécsi panaszos a 2012. szeptember 21-30. között megtartott Bor- és Pezsgőfesztivál során tapasztalt „túlerősített koncertek” elviselhetetlen hangerejét kifogásolta. Az éjfélig, de többnyire fél kettőig tartó, ablakokat rezegtető műsorok 10 napig teljesen ellehetetlenítették a környéken lakók éjszakai pihenését. A panaszos sérelmezi, hogy a helyi zajvédelmi rendelet szigorú előírásokat tartalmaz az utcai zenélésre és éneklésre, valamint a kiskerti gépek használatára vonatkozóan, de a tíz éjszakán át tartó hangosított zenés rendezvény zajhatásai vonatkozásában azonban teljesen tehetetlennek bizonyult az önkormányzat. Sajnálatos módon a panaszos tartósan beteg gyermeke a rendezvény ideje alatt epilepsziás rohamot is kapott.

AJB-3056/2013.

A panaszos a XVII. kerületi Önkormányzat által szervezett egész napos rendezvények zajhatását sérelmezi. A lakóépületek közvetlen közelében felépített nagyszínpadon tartott pop és rock koncertek idején a lakások ablakai rezegnek, és a lakók egymás szavát sem hallják a dübörgő zenétől. A panaszos évek óta hiába kezdeményezi a rendezvény más helyszínen történő megrendezését, sem a kerületi, sem a zenés táncos rendezvényt engedélyező X. kerületi Önkormányzat nem tesz eleget ennek a kérésnek.

AJB-6453/2013.

A panaszos a Nyáregyháza Fesztivál zajterhelése miatt fordult a Hivatalhoz. Már harmadik éve kénytelen elviselni a lakóházától nem egészen 10 méterre megépített színpadon zajló zenei rendezvényt, melynek keretében 2013. szeptember 6-án 15 órától másnap fél háromig tartottak a zenés műsorok, majd 7-én 19 órától másnap fél négyig. A panaszos 2012-ben birtokvédelmi kérelmet terjesztett elő a jegyzőnél annak érdekében, hogy a színpad építését nappali időszakban végezzék és csak egy éjszakára engedélyezzék a 22 óra utáni zeneszolgáltatást.

AJB-4904/2013.

A felső-gödi panaszos a strandnál található két szabadtéri színpad zenés műsorainak zajterhelését kifogásolta. A nyári szezonban – a jegyzőhöz benyújtott panaszok ellenére – folyamatosan növekszik a hétvégi zenés rendezvények száma. Az idei évben már 15 éjszakai mulatságra invitálták az érdeklődőket a helyi újságban. A lakók kérését figyelmen kívül hagyva, 2013-ban 3 alkalommal pénteken és szombaton is tartottak éjszakába nyúló zenés rendezvényeket.

### **Érintett alapvető jogok**

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„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.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)*
- Jogorvoslathoz való jog: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt –*



*törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)*

- Tulajdonhoz való jog: *Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés) A helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja. (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés) Az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés)*
- Vállalkozás szabadsága: *Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)*

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet (Ztr.)
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet (Zhr.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 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 vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa is követi a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, az eljárás során irányadóak a testület eddigi megállapításai. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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 részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére<sup>4</sup>.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

---

<sup>4</sup> 996/G/1990. AB

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít<sup>5</sup>. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság<sup>6</sup>. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jobbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jobbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jobbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon<sup>7</sup>.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a

<sup>5</sup> ABH 1994, 139-140.

<sup>6</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

<sup>7</sup> 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehetjük meg<sup>8</sup>. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatban mindenképpen kiemelést érdemel, hogy az olyan alapvető jog, amely társadalmi felelősséggel jár, azaz nem csak jogosultságokat, de kötelezettségeket is magában foglal. Hasonlóan a vállalkozáshoz való joggal, a tulajdonhoz való jog sem korlátozhatatlan, az állam beavatkozhat a tulajdonviszonyokba, ugyanakkor a beavatkozás alkotmányosságának vizsgálatakor át kell tekinteni a cél és az eszköz arányosságát. A tulajdonjog valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozásnak azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltnek és arányosnak kell lennie. Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>9</sup> rögzítette, hogy a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Alkotmányossági probléma pedig csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. A közterületi és szabadtéri rendezvényekre vonatkozó jogi szabályozás**

Előjáróban szükséges a zajterheléssel járó közterületi rendezvényekkel kapcsolatos fogalmak feltérképezése, a jelenleg hatályos jogszabályi háttér áttekintése.

##### **1.1. A közterület fogalma**

Az Étv. definíciója alapján közterületnek minősül a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.

A Kftv. 27. § a) pontja alapján, közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

A Szabs. tv. 31. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét.

Az eltérő fogalmakból származó jogbizonytalanságot már a Jövő Nemzedékek Biztosa jelentésében<sup>10</sup> elemezte és az alábbiakra hívta fel a figyelmet: *„Többször előfordul ugyanis, hogy egy szabadtéri rendezvényt magánterületen rendeznek meg, amit azonban a tulajdonos részben, vagy teljes mértékben a közforgalom számára megnyitott, így a terület a Kftv. szerint közterületnek minősül, míg az Étv. szerint továbbra sem.”*

<sup>8</sup> 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

<sup>9</sup> 964/B/1998.; 1011/B/1999.; 252/B/1999.; 80/B/2001.; 402/B/2004.,

<sup>10</sup> JNO-157/36/2010.

A vidékfejlesztési miniszter a közterület fogalmának definiálásától nem zárkózott el, de a korábban hivatkozott válaszában kifejtette, hogy erre a Zr. szakmai szempontú módosításával egyidejűleg kerülhet sor.

*Tekintettel arra, hogy a Zr. tárgyi hatályának megállapítása szempontjából a közterület fogalmának definiálása kiemelt jelentőségű, ezért a jogbiztonság követelményének való megfelelés érdekében szükségeszerű a fogalom pontos meghatározása.*

## **1.2. Zaj- és rezgésvédelem**

Tekintettel arra, hogy a szabadtéri, illetve közterületi rendezvények a legtöbb esetben a hangosítás következtében fokozott zajterheléssel járnak, nem hagyhatók figyelmen kívül a zaj- és rezgés elleni védelemre vonatkozó ágazati rendelkezések sem.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a Zr. rendelkezik, és azon tevékenységre, létesítményre vonatkozik, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforrás-csoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat.

Tekintettel arra, hogy a szabadtéri rendezvényeken többnyire kulturális, szórakoztatási, vendéglátó, vagy sport tevékenységet végeznek, s a zajhatások ezen tevékenységgel összefüggésben alkalmazott gépekből, berendezésekből és az ott tartózkodók viselkedéséből erednek, a működés során keletkezett zajt a Zr. rendszerében szabadidős zajforrásokként kell kezelni.

A zajvédelmi hatóság kijelöléséről a Zr. 4. §-a rendelkezik.<sup>11</sup>

A Zr. általános szabályként előírja, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű<sup>12</sup> környezeti zajt vagy rezgést okozni.

A szabadidős zajforrások kezelésének lehetőségét megteremti a Zr. azáltal, hogy határérték túllépés esetén a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi a hatóság, és annak jóváhagyásakor – határidő tűzésével – az intézkedések megvalósításának kötelezettségét előírja. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A Zhr. a szabadidős zajforrások körén belül külön szabályozást rögzít a kulturális fesztiválok vonatkozásában. A Zhr. 2. § (4) bekezdése alapján, a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során a nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni és a zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB.

*A Zhr. a kulturális fesztivál fogalmát nem határozza meg, ezért a szabályozás bizonytalanságot teremt a jogalkalmazás során.*

*Kiemelendő, hogy a Zr. hatálya az 1. § (2) bekezdés rendelkezése szerint, nem terjed ki a közterületi rendezvényekre.*

---

<sup>11</sup> A Zr. 4. § (1) bekezdése és 1. melléklete szerint a települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző rendelkezik hatáskörrel a vendéglátó, sport, szabadidős és szórakoztatási tevékenységekkel összefüggésben.

<sup>12</sup> A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetőleg zajkibocsátás a hatóság által az üzemelés megkezdése előtt megállapított megengedett határértékét. Emellett veszélyes mértékűnek kell tekinteni azokat a szabadidős zajforrástól származó zajokat is, amelyekre jellegükből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtetők és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarják.

A Zr. hatályának szűkítése miatt, az önkormányzatok számára nem egyértelmű a Zhr.-ben megállapított határértékek alkalmazhatósága a közterületen megrendezett fesztiválok és rendezvények zajkibocsátása vonatkozásában, mint ahogy az sem, hogy ki és milyen szabályozás alapján jogosult/köteles eljárni.

*Jogalkalmazási bizonytalanságot eredményez, – és ezáltal sérti a jogbiztonság követelményét – hogy a Zhr.-ben nincs egyértelműen meghatározva, hogy a határértékek alkalmazhatók-e azon eljárásokban, amelyek nem tartoznak a Zr. tárgyi hatálya alá. A közterületi rendezvények zajhatásaira vonatkozó központi szabályozás hiánya szintén sérti a jogbiztonság követelményét és egyúttal az egészséges környezethez fűződő jogot is.*

### **1.3. Zenés táncos rendezvények**

A Ztr. definíciója alapján, *zenés, táncos rendezvény* a rendszeresen vagy meghatározott alkalomból, illetve időpontban tartott, nyilvános, nem zártkörű, válogatott lemezbemutató vagy élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatást főszolgáltatásként nyújtó rendezvény, amelyen a részvételhez nem kell megváltott ülőhellyel rendelkezni.

A Ztr. hatálya kiterjed azokra a zenés táncos rendezvényekre, amelyeket a szabadban tartanak és a rendezvény időtartama alatt várhatóan lesz olyan időpont, amelyen a résztvevők létszáma az 1000 főt meghaladja (a továbbiakban: szabadtéri rendezvény).

#### **1.3.1. A zenés táncos rendezvények megtartásával kapcsolatos eljárások**

Zenés, táncos rendezvény csak rendezvénytartási engedély (a továbbiakban: engedély) birtokában tartható. Az engedély nem mentesíti az engedély jogosultját a tevékenység végzéséhez, illetve a meghatározott termékek forgalmazásához szükséges további, külön jogszabályban meghatározott feltételek teljesítése alól. Az engedélyt a zenés, táncos rendezvény helye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző adja ki. Az engedély iránti kérelem elbírálásának ügyintézési határideje 20 nap.

Az engedélyezési eljárásban szakhatóságként részt vesz

a) a higiénés és egészségvédelmi, az ivóvíz minőségi, a települési hulladékkal és nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízzel kapcsolatos közegészségügyi, járványügyi vonatkozású követelmények, valamint a kémiai biztonságra és a dohányzóhelyek kijelölésére vonatkozó jogszabályi előírások érvényesítésével kapcsolatos szakkérdésben a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala járási (fővárosi kerületi) népegészségügyi intézete,

b) a meglévő építmény tekintetében az általános érvényű kötelező építésügyi előírásoknak, a helyi építési szabályzatnak és a szabályozási terveknek való megfelelés kérdésében az általános építésügyi hatóság, a sajátos építményfajta szerinti építésügyi hatóság vagy a műemlékeket engedélyező építésügyi hatóság, kivéve, ha ugyanerre a rendeltetésre vonatkozóan az engedély iránti kérelem benyújtását megelőző hat hónapon belül használatbavételi vagy fennmaradási engedélyt adott ki,

c)<sup>13</sup>

d) a jogszabályban előírt tűzvédelmi követelmények érvényesítésével kapcsolatos szakkérdésben a tűzvédelmi hatóság,

e) a tevékenység közbiztonságra gyakorolt hatásával, a személy- és vagyonbiztonsággal kapcsolatos szakkérdésekben a rendőrség.

Az engedély iránti kérelmet a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény üzemeltetője, szabadtéri rendezvény esetében a rendezvény szervezője nyújtja be.

---

<sup>13</sup> Hatályon kívül helyezte: 94/2011. (VI. 28.) Korm. rendelet 5. § (1). Hatálytalan: 2011. VII. 6-tól.

Az engedély iránti kérelemben meg kell jelölni a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény használatának jogcímét.

Az engedély iránti kérelemhez a kérelmező csatolja

a) a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény, terület azonosításához szükséges, továbbá alapterületére, befogadóképességére vonatkozó adatokat,

b) a kérelmező nevét, valamint székhelyét, cégjegyzékszámát, az egyéni vállalkozó nyilvántartási számát,

c) a zenés, táncos rendezvény megnevezését,

d) a zenés, táncos rendezvényhez kapcsolódó szolgáltatások megnevezését,

e) a zenés, táncos rendezvény gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatot,

f) a biztonsági tervet,

g) amennyiben ezt külön jogszabály kötelezővé teszi, a tűzvédelmi szabályzatot,

h) az építésügyi hatóság szakhatósági közreműködéséhez szükséges, külön jogszabályban meghatározott építészeti-műszaki dokumentációt két példányban és a tervezői nyilatkozatot.

Az engedélyezési eljárásban a jegyző a szakhatóságokkal közös helyszíni szemle megtartásáról intézkedik. A helyszíni szemlén részt vevő szakhatóságok szakhatósági állásfoglalásukat a szemle megállapításairól felvett jegyzőkönyvbe foglalhatják. A helyszíni szemléről a jegyző értesíti az Országos Mentőszolgálatot.

A jegyző az engedély megadásával egyidejűleg a zenés, táncos rendezvényt az 1. melléklet szerinti nyilvántartásba veszi, és a 2. melléklet szerinti igazolást állít ki. A jegyző által vezetett nyilvántartás nyilvános, azt a jegyző az önkormányzat honlapján közzéteszi.

A jegyző az engedély tárgyában hozott határozatot közli

a) a fogyasztóvédelmi hatósággal, valamint

b) a fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi felügyelőségével és a munkaügyi felügyelőségével.

Zenés, táncos rendezvények ellenőrzésére jogosult:

a) a jegyző;

b) valamennyi, az engedélyezési eljárásban részt vett szakhatóság;

c) bármely hatóság, amelyet más jogszabály az ellenőrzésre feljogosít.

A hatóság az ellenőrzés során tapasztalt hiányosságokra, jogsértésekre tekintettel – a külön jogszabályban meghatározott jogkövetkezményeken túl – az alábbi intézkedéseket alkalmazhatja:

a) figyelmeztetés, ha a zenés, táncos rendezvény helyszínén a hatóság első ízben állapított meg jogsértést, kivéve az (5) bekezdésben szabályozott eseteket;

b) felszólítás a hiányosságok meghatározott időn belüli pótlására;

c) a tapasztalt jogsértésről ideiglenes intézkedés nélkül értesíti a jegyzőt és eljárást kezdeményez;

d) a zenés, táncos rendezvény folytatását a helyszínen felfüggeszti.

Amennyiben az ellenőrzést végző hatóság az alábbi jogsértéseket tapasztalja, köteles a külön jogszabályban meghatározott ideiglenes intézkedés keretében a zenés, táncos rendezvény folytatását a helyszínen felfüggeszteni:

a) a rendezvényhelyszín engedély iránti kérelemben meghatározott befogadóképességének nyilvánvalóan jelentős túllépése;

b) a biztonsági tervben meghatározott számú biztonsági személyzet hiánya;

c) az engedély hiánya;

d) a zenés, táncos rendezvény folytatása az élet- vagy testi épség veszélyeztetésével jár;

e) a zenés, táncos rendezvény folytatása a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül és súlyosan veszélyezteti.

### **1.3.2. Zaj- és rezgésvédelmi hatáskörök a zenés-táncos rendezvények vonatkozásában**

A Ztr. kihirdetésekor hatályos 3. § (4) bekezdés c) pontja szerint az engedélyezési eljárásban szakhatóságként részt vett a környezetvédelemmel, a hulladékkezeléssel, valamint a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő szakkérdésekben első fokú eljárásban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, másodfokú eljárásban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség.

A felügyelőségek zaj- és rezgésvédelmi hatáskörét az egyes, a Belügyminisztérium feladatkörét érintő kormányrendeletek módosításáról szóló 94/2011. (VI. 28.) Korm. rendelet 2011. július 6. napjától eltörölte. A Ztr. módosítására vonatkozó előterjesztés indokolása szerint, a Ztr. „*módosítása csökkenti az eljárásban a szakhatóságok számát, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi, hulladékkezelési, valamint zaj- és rezgésvédelmi szakkérdések megítélésére elegendő az illetékes jegyzők által lefolytatott eljárás, nincs szükség a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség eljárására is.*”

*Álláspontom szerint, a zenés-táncos rendezvények közterületen történő megrendezése esetén – kifejezetten felhatalmazó önkormányzati rendelet hiányában – a jegyző semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik a rendezvény zajvédelmi szempontú vizsgálatára, hiszen a Zr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvényekre, ezáltal a hatáskört biztosító jogi szabályozás sem vonatkozik a jegyzőre.*

Márpedig a Ket. 19. § (1) bekezdése alapján, a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg, és a 22. § (1) bekezdés szerint, a hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A Ket. szabályozás alapján annak érdekében, hogy a jegyző közterületi rendezvények esetén zajvédelmi szempontból, akár az engedélyezés során, akár később az ellenőrzés alkalmával felléphessen, nem „rálátással”, hanem hatáskörrel kell rendelkeznie, melyet csak jogszabályban lehet meghatározni.

*Aggályosnak tartom, hogy a Kormány a rendelet módosításával a közterületen megrendezett zenés táncos rendezvények zajterhelését – megfelelő önkormányzati rendelet hiányában – szabályozatlanul hagyta. A zajvédelmi kérdések megítélésére hatáskörrel rendelkező hatóság részvétele és a környezeti érdekek megfelelő képviselője az eljárásban – a már korábban kifejtett körülményekre tekintettel – mindenképpen indokolt és az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgálja.*

*Az előzőekkel kapcsolatban felhívom a figyelmet az Alkotmánybíróság korábban már idézett környezetvédelmi alaphatározatára<sup>14</sup>, amelyben nemcsak nemet mond a környezet elért védelmi szintjétől való visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami intézkedések tartalmára is nevesít egy fontos szempontot: az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést, s nem az utólagos szankcionálást szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos retorziója nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.*

Utalnék arra is, hogy a közterület használat illetve a zenés táncos rendezvények engedélyezése nem biztosít olyan jogilag szabályozott eljárási rendet, amelynek keretében a rendezvény környezeti hatásaival érintett szomszédok, mint az eljárásban részt vevő ügyfelek a jogos érdekeiket érvényesíthetnék. A jegyző rendelkezésére álló jogi eszközök hiánya pedig

---

<sup>14</sup> 28/1994.(V.20.) AB határozat



ellehetetleníti a hatékony fellépést a túlhangosított és a bejelentett zárási időpontot meghaladó zenés illetve hangosított rendezvényt szemben.

*Felhívom a figyelmet arra, hogy jóllehet a jogalkotó szabadságot élvez abban, hogy a szakpolitikai célok megvalósítása érdekében milyen jogintézményeket alkalmaz, nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelyben képtelen eleget tenni az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének.*

*Megállapítom tehát, hogy a környezetvédelmi hatóság kivonása a zenés-táncos rendezvények szakhatósági köréből sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való jogot.*

#### **1.4. A közterületi rendezvények zajterhelésének szabályozása**

A továbbiakban arra kerestem a választ, hogy a közterületi rendezvények zajvédelmi követelményeire, és a hatósági hatáskörök vonatkozásában milyen jogszabályok alkalmazhatók.

Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdése alapján, feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A (3) bekezdés rendelkezése szerint, az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Hatásköri tv. 85. § (1) bekezdés e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.

A Jövő Nemzedékek Biztosa JNO-525-26/2011. számú állásfoglalásában felhívta a figyelmet, hogy „az önkormányzat számára nem csupán lehetőség a közterületi rendezvényekre vonatkozó részletes szabályozás kialakítása, hanem az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel (egészséges környezethez való jog, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha az önkormányzat nem fekteti le a közterületi rendezvény(ek) megtartásának környezetvédelmi szabályait.”

A vidékfejlesztési miniszter következetes álláspontja a szabályozás vonatkozásában továbbra is az, hogy a kérdéskör nem igényel központi szabályozást, az önkormányzatoknak lehetőségük van a közterület felhasználására vonatkozó helyi szabályok megalkotására, és ennek során jobban figyelembe vehetők a helyi társadalmi igények.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter osztva a vidékfejlesztési miniszter álláspontját, a közterületi rendezvényeket helyi közügynek tekinti, amely a helyi specialitásokhoz kapcsolódva helyben rendezhető, szabályozható releváns módon.

*A fentiek alapján központi szabályozás hiányában a közterületi rendezvények zajterhelése kezelésének letéteményesei a települési, a Fővárosban a kerületi önkormányzatok. A helyi rendeletek hivatottak meghatározni a rendezvények engedélyeztetésének szabályait, az eljáró hatóságot, kidolgozni az eljárás, a jogorvoslat rendjét, valamint kialakítani a szabályok megszegőivel szemben alkalmazható szankciók rendszerét.*

Vizsgálatom a továbbiakban arra irányult, hogy az önkormányzatok – központi szabályozás hiányában – hogyan élnek az Alaptörvényben biztosított szabályozási lehetőségeikkel.

#### **1.5. Közterületi rendezvények a gyakorlatban**

Eljárásom során megkerestem a fentebb ismertetett panaszokkal érintett önkormányzatokat annak érdekében, hogy felmérjem, milyen jogszabályi keretek között, és milyen hatékonysággal kezelik a közterületi rendezvények zajhatásaival kapcsolatos

bejelentéseket, rendelkeznek-e helyi rendelettel és az feljogosítja-e a jegyzőt vagy a polgármestert a rendezvény zajhatásával kapcsolatban engedélyezési eljárás lefolytatására, vagy szankció alkalmazására.

Komárom város polgármestere arról tájékoztatott, hogy a közterület-használatra vonatkozóan az önkormányzat közterület-használati szerződést köt, csak a Ztr. hatálya alá tartozó események vonatkozásában folytat le külön engedélyezési eljárást. A határozatban felszólítják a szervezőt a zaj elleni védelem helyi szabályozásáról szóló 21/2007. (IX. 21.) Ö. rendeletnek a zeneszolgáltatásra vonatkozó szabályai betartására, de már a 2012. április 15-én hatályba lépett Szabs. tv. alapján megszüntetett, önkormányzati szabálysértési tényállás kikényszerítési eszköze nélkül.

A polgármester tájékoztatott arról, hogy a Jókai Ligetben megrendezett Komáromi Napok a város kulturális életében nagy jelentőségű rendezvény, és a lakosság nagy része elfogadja az átmeneti zajterheléssel járó kellemetlenségeket. Felismerték ugyanakkor, hogy a közterületi rendezvények számának növekedése miatt is egyre fokozottabb az igény egy, a zavaró zajhatások miatti panaszokat megelőzni képes, egyértelmű, részletes, hatékony végrehajtást lehetővé tevő helyi szabályozásra, amely garantálja, hogy a kulturált szórakozás, kikapcsolódás lehetőségének biztosítása a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való alapjog korlátozása, csak a szükségesség-arányosság követelményével történhessen. Komárom város önkormányzata a helyi rendeletek jelenleg zajló felülvizsgálata körében a zajvédelmi rendeletet is felül fogja vizsgálni, melynek során figyelemmel lesz a biztosíthatóságban szereplő ajánlásokra.

A Budavári Palotában 2012 nyarán megrendezett Unique Zenei Fesztivál zajterhelése miatt érkezett panasz kapcsán Budapest I. Kerület Jegyzője arról tájékoztatott, hogy a Budavári Palota a Magyar Állam tulajdonában van. A terület kezelésével, hasznosításával a Várgondnokság Nonprofit Kft. foglalkozik, így a fesztivál szervezőkkel is ő köt szerződést. A Jegyzőnek nincs lehetősége korlátozni a rendezvények számát vagy megtiltani azok létrejöttét, az engedélyezési eljárásban pedig kizárólag a szakhatósági állásfoglalások szerint hozhat határozatot. Így – a sajtóban és egyéb helyeken elhangzottakkal ellentétben – a klasszikus értelemben vett engedély valójában az eljárásban résztvevő szakhatóságok – Katasztrófavédelem, a Népegészségügyi Intézet és a Rendőrség – szakmailag megalapozott döntése. Az oly sokak által kifogásolt jegyzői engedély pedig csupán ezen döntések rögzítése. Bár a Ztr. nem ír elő zajkorlátozó kitélet a rendezvényt jóváhagyó határozatban, a Hivatal – a hely különleges adottságaira és a kerületben élők nyugalma tekintetével – a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik mérsékelni a rendezvények hatásait, és mindegyik szervező figyelmét felhívják a környéken élők nyugalma tekintetével a tiszteletben tartására.

A kifogásolt Unique Zenei Fesztivállal kapcsolatban a Jegyző kifejtette, hogy az önkormányzat a fesztivál idején több alkalommal és helyszínen végeztetett méréseket, de a Zhr. szabályozása szerinti 55 dB-es éjszakai határértéket a zajterhelés egyszer sem haladta meg. *A Jegyző álláspontja szerint, annak ellenére, hogy a határértékek nem minden esetben biztosítják a lakosság nyugalma, az önkormányzat nem rendelkezik jogszabályi felhatalmazással a zajterheléssel szembeni fellépésre.*

Az önkormányzat tájékoztatásában nem jelölt meg olyan helyi rendeletet, amely zajvédelmi hatósági hatáskört biztosítana a kerületben megrendezett közterületi rendezvényekkel kapcsolatban.

A pécsi panasz kapcsán jól bemutatható, hogy központi szabályozás és iránymutatás hiányában, még a helyi rendeletalkotás sem minden esetben tudja kiküszöbölni a jogalkalmazási bizonytalanságot, és megelőzni az egészséges környezethez való jog sérelmét. Az Első Pécsi Fesztivál és Borfesztivált közterületen rendezték meg, ezért a Zr. hatálya nem terjed ki a rendezvényre és a jegyző nem rendelkezik zajvédelmi hatósági hatáskörrel.

Pécs megyei jogú város azonban alkotott helyi szabályozást a környezeti zajvédelemről, amelynek 4. §-a szerint, a közterületi rendezvény hangosító berendezéseinek használati feltételeit kérelemre a polgármester engedélyezi. Az engedélyezési eljárás részletesen szabályozott a rendeletben, amely meghatározza a betartandó határértékeket és a zajkeltés időtartamát is keretek közé szorítja. A rendelet alapján, a rendezvényre vonatkozó panasz esetén a polgármester zajvédelmi szakértőt kér fel ellenőrző zajmérésre, sőt szükség esetén a berendezés üzemeltetésének folytatását a helyszínen fel is függesztheti.

Az Első Pécsi Pezsgő és Borfesztiválra azonban ezernél is több vendéget vártak, így a szervezők a Ztr. előírásai szerint engedélyt kértek és kaptak a rendezvény megtartására.

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a környezeti zajvédelemről szóló 37/2011. (VI. 27.) önkormányzati rendelete 1. § (2) bekezdése b) pontja alapján, a rendelet hatálya nem terjed ki a zenés-táncos rendezvényekre, ezért zajvédelmi hatósági hatáskörrel a polgármester mégsem rendelkezik a fesztivál vonatkozásában.

A zenés-táncos rendezvények engedélyezésében és ellenőrzésében azonban, a Ztr. módosításával, 2011. július 6-ától megszűnt a környezetvédelmi természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek zajvédelmi szakhatósági hatásköre, hiszen – az előterjesztés indokolása szerint – *„zaj- és rezgésvédelmi szakkérdések megítélésére elegendő az illetékes jegyzők által lefolytatott eljárás”*.

A polgármester tájékoztatása szerint, kifejezetten a rendezvény tekintetében nem érkezett lakossági bejelentés, azonban érkezett olyan zavaró mértékű zene szolgáltatást kifogásoló panasz, amelynek kivizsgálásakor kiderült, hogy a panasz valójában a fesztivál idején illegálisan megtartott zenés megmozdulás keretében kihelyezett DJ pultokból származó zajterhelésre vonatkozott, amely nem rendelkezett engedéllyel. Figyelemmel arra, hogy a rendezvényről már csak utólag annak befejeződését követően értesült a hatóság, érdemi intézkedés megtételére már nem nyílt lehetőség.

Itt szeretném megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosához érkezett beadványhoz a panaszos csatolta a polgármester részére 2012. szeptember 25-én, szeptember 27-én, majd szeptember 29-én megküldött elektronikus leveleit, melyek kifejezetten a fesztivál rendezvényeinek a zajhatásait sérelmezték. A panaszos levelében arról tájékoztatott, hogy a bejelentéseivel kapcsolatban semmilyen válasz nem érkezett az önkormányzattól.

Megkeresésemben kértem az iratok megküldését, de a polgármester válaszában az alábbi megállapítás szerepelt:

*„Összegezve kijelenthető, hogy az Első Pécsi Pezsgő és Borfesztivál zavaró hatásaira vonatkozó lakossági bejelentés nem érkezett sem hatóságomhoz, sem az eljáró hatósághoz és a társhatóságoktól sem kaptunk ilyen jelzést, így külön intézkedést sem kellett foganatosítani.”*

A jövőbeli rendezvények lakosságot zavaró hatásainak mérséklésére illetve megszüntetésére vonatkozó önkormányzati törekvések között a polgármester megemlítette a Polgármesteri Hivatal köztisztviselői által folytatott, előre tervezett és ütemezett – éjszakai – hatósági ellenőrzéseket, a Pécsi Közterület-felügyelet éjszakai járőrözéseit, továbbá a Közgyűlés kijelölt bizottsága és a közterület kezelője által gyakorolt előzetes kontrollt. A közterület használat rendjének szabályait tartalmazó 31/2008. (X. 15.) Ö. rendelet alapján, az idegenforgalom számára jelentős közterületen tervezett rendezvényre a közterület kezelője az önkormányzat Oktatási és Kulturális Bizottsága egyetértő határozatát köteles beszerezni, a megállapodás csak ennek birtokában köthető meg.

A Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente polgármestere arról tájékoztatott, hogy az önkormányzat évente két közterületi eseményt rendez meg rendszeresen. A Rákosmenti Majális és az Európai Autómentes Naphoz kapcsolódó rendezvények a Ztr. hatálya alá tartoznak, ezért mindkét esetben engedélyezési eljárás előzi meg a megrendezésüket, melyben az érintett szakhatóságok hozzájárulását minden esetben megkérlik.

A tavalyi évhez hasonlóan az idén is csak egyetlen panasz érkezett a hivatalhoz. Az önkormányzat igyekszik mindent elkövetni, hogy a rendezvények minél kevésbé zavarják a közelben lakókat, azonban a helyszín megváltoztatása technikai, biztonsági okból nem lehetséges. A lehetőségekhez mérten az idén a színpadot 10 méterrel délebbre helyezték el, ezzel is csökkentve a szomszédos lakóház zajterhelését. Rákosmente Önkormányzata nem rendelkezik zaj- és rezgésvédelmi szabályozással, de tervben van a vonatkozó rendelet elfogadása.

Nyáregyháza polgármestere megírta, hogy a település első írásos említésének 600. évfordulója tiszteletére szervezték meg az első rendezvény sorozatot 2011 szeptemberében. Az ünnepség pozitív fogadtatása miatt döntött az önkormányzat a rendezvény évente történő megszervezése mellett. A „Nyáregyháza Fesztivál” tartalmaz szórakozási lehetőséget biztosít minden korosztály számára. Az önkormányzat a rendezvény előtt levélben értesíti a környező lakosokat, elnézésüket kérve a kellemetlenségekért. A lakosság elfogadja és szereti a rendezvényt, csak egy panaszos kifogásolja annak zajhatásait. A rendezvények szervezésekor igyekeznek figyelembe venni a lakosság kéréseit, észrevételeit és a lehetőségekhez képest orvosolni a felmerülő problémákat. Nyáregyháza Nagyközség képviselő-testülete rendeletben nem állapított meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.

A gödi példán keresztül is megfigyelhető, hogy a helyi szabályozás sem minden esetben biztosítja a szükséges védelmet a zavaró zajterheléssel szemben. Göd Város Polgármestere a helyi zajvédelemről szóló 31/2011. (X. 27.) Ök. rendelet alapján több zenés rendezvényre is adott ki engedélyt a felsőgödi strand mellett lévő két színpadra. A polgármester tájékoztatása szerint, a rendezvényeket nyári időszakban tartják, amikor jelentős lakossági igény mutatkozik a szórakozásra. A polgármester a hozzá érkezett lakossági panasz alapján arról tájékoztatott, hogy az észrevételt követően<sup>15</sup>, a zenés rendezvények szervezőivel megállapodott abban, hogy 22:30-kor a zeneszolgáltatást befejezik, és zajméréseket is végeznek.

A megküldött iratokból viszont az derül ki, hogy a Göd Városi Kommunikációs Nonprofit Kft. 2013. július 2. napján benyújtott kérelme alapján, a korábbi határozatban 19:00 órától 23:00 óráig engedélyezett zenés rendezvényeket – a korábbi határozat visszavonása illetve módosítása nélkül – a kérelem benyújtásának napján a polgármester 20:00 és 24:00 óra közötti időszakra engedélyezte. Kiemelendő, hogy az engedélyező határozatokat a polgármester minden esetben a Ket. 72. § (4) bekezdésére hivatkozással egyszerűsített döntésként hozta meg, az indokolás és jogorvoslati tájékoztatás mellőzésével.

A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja alapján, indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és *az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.*

A polgármesteri döntés jól láthatóan nem számol azzal, hogy a hatásterületen élő lakosság jogát, jogos érdekét (ügyféli jogállását) érinti az a tény, hogy a nyári időszakban hétvégéken 23 óráig, vagy 24 óráig tarthatnak zenés rendezvényeket.

*Az érintett lakosság egészséges környezethez fűződő jogának biztosítására a hatósági döntés és az azzal szemben benyújtható jogorvoslati kérelem szolgál, ezért nem elfogadható a polgármester tájékoztatása, miszerint – a jogerős döntésben foglaltakkal (20:00-24:00) szemben – megállapodott a szervezőkkel a 22:30-kor történő befejezésben.*

*Az egyszerűsített döntéssel sérülnek a zajterheléssel érintett településrészek lakosainak jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz fűződő jogai.*

---

<sup>15</sup> A panaszos 2007. évtől rendszeresen kifogásolta a zenés rendezvények éjszakai zavaró hatását.

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Városligetben 2012. szeptember 1-jén megtartott közterületi rendezvény hangereje, még a szomszédos kerület lakosságának a felháborodását is kiváltotta, ennek ellenére a rendezvény másnap hajnali 5 óráig tartott.

Vizsgálatom során ezért megkerestem Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat polgármesterét, mint a főváros egyik különösen érzékenyen érintett kerületének előljáróját, annak érdekében, hogy bemutassa, milyen módon tudja a hatályos szabályozás keretei között megakadályozni a lakosságot érintő veszélyes mértékű zajkeltést.

Válaszában a polgármester arról tájékoztatót, hogy a kerület a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 52/2008. (XII. 19.) Ö. rendeletében szabályozta a közterületi zajkeltés körülményeit *igazodva az erősen behatároló jogszabályi környezethez.*

A környékbeli lakosság részéről a legnagyobb felháborodást a 2012. szeptember 1. napján, a Műjépgályán megrendezett szabadtéri rendezvény kiemelkedően zavaró zajterhelése váltotta ki.

Az OFFLINE Sport Games Kft. szabadidős zajforrás üzemeltetésére kért engedélyt, és a kérelemhez csatolta az Akusztika Mérnöki Iroda Kft. zajvédelmi szakértői véleményét, melynek számítási adatai alapján, a műsorforrásnak a megengedett zajkibocsátási határértékeknek való megfelelése igazolt volt. A polgármester az engedélyt megadta a zajforrás működtetésére, és meghatározta annak zajkibocsátási határértékeit is.

Zuglói sajátos helyzetéből adódik, hogy a Városliget területére a közterület-használati megállapodásokat a Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos köti, de az ehhez kapcsolódó környezeti hatások jórészt a kerületet érik. Az egyeztetések következtében a közterület-használati megállapodásokban már kikötésként szerepel a helyi zajvédelmi rendelet betartásának kötelezettsége.

Zuglói polgármestere arról tájékoztatót, hogy *a környezeti zaj- és rezgésvédelem magasabb szintű szabályozása nem ad lehetőséget a kerületi önkormányzatoknak arra, hogy a lakossági panaszokat kielégítően kezeljék, és nem biztosítják az azonnali beavatkozás lehetőségét sem.* Amennyiben a hatóság hatósági ellenőrzés keretében megállapítaná a határérték túllépését, akkor sincs joga a rendezvény leállítására, mely intézkedés az egyedüli módja lenne a helyzet orvoslásának, a lakosság jogos pihenési igényének kielégítésére.

Az önkormányzat 2012-ben a fokozódó lakossági panaszok alapján un. „zaj ügyeletet” hívott életre, melynek célja, hogy megalapozott lakossági zajpanasz esetén a Polgármesteri Hivatal ügyeletet ellátó munkatársa (24 órás ügyelet) a zajpanasszal érintett helyszínre kiszáll, és indokolt esetben értesítve szerződött partnerét megkezdi a hatósági zajmérést, ill. egyéb hatósági intézkedést kezdeményez.

A bizonyítási eljárás sajátosságai miatt, jelen jogszabályi keretek között nehézkes a panaszok megnyugtató orvoslása, illetve megelőzése. *A megoldást nem az utólagos szankcionálásban látja a XIV. kerületi polgármester, hanem a jogszabályi környezetnek a valós igényekhez alakítását tartaná célszerűnek.*

A Műjépgályán 2012. szeptember 1-jén megtartott rendezvényvel kapcsolatban indokoltnak tartom az egyik „zuglói lakó” levelének idézését annak érzékeltetésére, hogy mit jelenthet, a rövid ideig tartó, és „csak” a rendezvény résztvevőire hatást gyakorló közterületi rendezvény.

*„A rendezvény egész nap hallható volt. Teraszomon, ami körülbelül 1000 méterre volt az eseménytől tisztán értettem a moderátor minden mondatát a nap folyamán. ... Este 10 után olyan robaj hallatszott a Városliget felől, hogy a csukott ablakon át is olyan érzése volt az embernek, mintha a saját szobájában szólna a magnóból a „zene”. ... ilyen brutális hangerőt még életemben nem hallottam. Felhívtam a rendőrséget, akik teljesen korrekt módon közölték velem, hogy tudnak az eseményről, sőt maguk is hallják a Dózsa György úti központjukban a dübörgést, de higgyem el, hogy semmit nem tudnak tenni a birtokháborítás ügyében, ugyanis*

*ellenőrizték és a rendezvény szervezői minden engedéllyel rendelkeznek, miszerint éjjel 1 óráig tarthat a „buli”. ... A rendezvény egyébként hajnali 5-ig tartott, nem ért véget egykor.”*

Az önkormányzati rendeletet tanulmányozva megállapítható, hogy az önkormányzat számára szankciós lehetőséget biztosító szabálysértési rendelkezéseket a 118/2012. (III. 30.) Ök. rendelet hatályon kívül helyezte, így az önkormányzat semmilyen jogi eszközzel nem rendelkezik az engedély hiányában, illetve attól eltérően megrendezett rendezvények korlátozására, betiltására vagy bírságolására.

A fent bemutatott példákat elemezve megállapítottam, hogy a szabályozás inkohereciája következtében egyes – időnként nem elhanyagolható zajterheléssel járó – közterületi rendezvények minden zajvédelmi jogszabály hatálya alól kiesnek.

A helyi önkormányzatok sok esetben nem élnek a rendeletalkotási felhatalmazásukkal, illetve egyes esetekben a helyi szabályozás sem teremti meg a hatékony fellépés eszközeit a lakosságot zavaró mértékű zajterheléssel szemben.

*Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszássághoz vezet, ha egyes rendezvények zajhatásai vonatkozásában nincs olyan környezetvédelmi hatóság, amely a veszélyes mértékű zaj kibocsátójával szemben fellépni jogosult.*

*A Kormány azáltal, hogy a közterületi rendezvények és az azokkal járó zajhatások szabályozását kizárólag helyi közügyként kezeli, elmulasztja az egészséges környezetet biztosító hatékony szabályozás megalkotását. A mulasztás következtében sérül azon állampolgárok egészséges környezethez való jogának érvényesíthetősége, ahol az önkormányzat nem, vagy nem megfelelően szabályoz.*

## **2. A Nemzeti Környezetvédelmi Program**

A továbbiakban arra is választ kerestem, hogy a hatályos magyar szabályozás, valamint a jogalkalmazás alkalmasak-e a Nemzeti Környezetvédelmi Program zajvédelmi fejezetében meghatározott célkitűzések megvalósítására.

### **2.1. Kitűzött célok, és feladatok**

A Kvt. 40. §-a alapján, a környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program. A Programnak – a Program időtartamára vonatkozóan – tartalmaznia kell a 48/B. § (2) bekezdésében foglaltakat.

A Kormánynak a Program megújítására irányuló előterjesztés benyújtásakor az Országgyűlés előtt be kell számolnia a Program végrehajtásáról és a végrehajtás során szerzett tapasztalatokról. A Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni. A Kormány a Program elkészítésekor fennálló feltételek módosulása, illetve a végrehajtás helyzetének alakulásától függően javaslatot tehet a Program felülvizsgálatára. A felülvizsgálat során a Program tervezésére vonatkozó előírásokat kell alkalmazni. A Program tervezésében, végrehajtásában és szükség szerinti felülvizsgálatában külön jogszabályban meghatározott szerv működik közre.

*Az NKP célként tűzte a zaj- és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentését, valamint a zaj- és rezgésforrások számának csökkentését, melynek érdekében nélkülözhetetlenek tartotta a hazai zajvédelmi szabályozás rendszerének továbbfejlesztését.*

A célok elérése érdekében a program szükségesnek látta a települési önkormányzatok eddigénél nagyobb mértékű szakmai támogatását, mind a személyi állomány képzése mind a technikai háttér fejlesztése által.

AZ NKP az Önkormányzatok vonatkozásában a szükséges intézkedések körében kiemeli a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításának és a helyi lakosság tájékoztatásának, szemléletformálásának a fontosságát.

## **2.2. Az NKP célkitűzéseinek megvalósulása a gyakorlatban**

Az NKP-ban megfogalmazott célok megvalósításának gyakorlati tapasztalatait a kormányhivatalok segítségével igyekeztem összegyűjteni, amelyek az illetékességi területükön található önkormányzatok megkeresésével és a beérkezett válaszok összefoglalásával segítették a vizsgálatban a jogalkalmazók minél szélesebb körének tapasztalatait felhasználni.

A kormányhivatalok tájékoztatása szerint, kisebb településeken a veszélyes mértékű zaj és rezgés általában nem jelentkezik problémaként, ezért ezek az önkormányzatok sem érdemi információval, sem a tárgykört szabályozó helyi rendelettel nem rendelkeznek. Jobbára a nagyobb települések illetve a turisztikai szempontból jelentősebb (pl. Balaton parti) önkormányzatok működése során merülnek fel zajvédelmi problémák, és általában ezek az önkormányzatok alkotnak zajvédelmi rendeletet.

A kis és közepes méretű településeken környezetvédelmi szakértelemmel rendelkező tisztviselőket általában nem alkalmaznak, ezeket a feladatköröket kapcsolt munkakörben látják el.

Az önkormányzatok jelentős része úgy nyilatkozott, hogy a feladat ellátásához szükséges szakirányú képzéseken a köztisztviselők többnyire nem szoktak részt venni, ilyenek szervezéséről nincs tudomásuk.

Szakmai fórumokon vagy továbbképzéseken többnyire a megyeszékhelyeken alkalmazott, szakirányú végzettséggel rendelkező tisztviselők vesznek részt. Több önkormányzat válaszában kiemelte, hogy kellő forrás hiányában nem tudják vállalni a képzés költségeit. A költségtérítéses konferenciákon még a nagyobb városok, fővárosi kerületek szakirányú végzettséggel rendelkező tisztviselőinek is csak töredéke tud részt venni. Egyes önkormányzatok zajvédelmi szakmai ismereteket igénylő esetekben, külső zajvédelmi szakértő bevonásával igyekeznek eljárni, azonban a magas költségek miatt, csak kiemelt jelentőségű ügyekben élnek ezzel a lehetőséggel.

A jegyzők számára elérhető szakmai fórumokon a közterületi illetve szabadtéri rendezvények zajterhelésének kérdése csak ritkán merül fel, érintőlegesen jelenik meg.

Számos kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy szívesen fogadnák a szakmai szervezetek által kidolgozott tájékoztató anyagokat, és örömmel vennének részt a kormányzat által szervezett szemináriumokon és konferenciákon.

Több kormányhivatal jelezte, hogy fontosnak tartaná a zajmérési műszerállomány fejlesztését. A hatósági feladatok hatékony ellátása érdekében, a műszerek számának növelése mellett a mérések igénybevételei költségeinek csökkentését is fontosnak tartják.

A helyi zajvédelmi rendelet megalkotásához nyújtott szakmai segítség kérdésében már jóval színesebb képet kapunk a kormányhivatalok válaszai alapján.

Baranya megyében az önkormányzatok a rendeletek előkészítése során szakmai segítséget olyan külső szervektől, általában környezetvédelmi vállalkozásoktól kértek, amelyek ún. zajtérkép elkészítésével támasztották alá a zajvédelmi szempontból fokozottan védett településrészek kijelölését.

Több kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy a rendeletalkotásban segítséget nyújt az önkormányzatoknak, műszaki kérdésekben pedig a környezetvédelmi felügyelőségek adnak iránymutatást a helyi szabályozás kialakításához. Budapest Főváros Kormányhivatala tájékoztatása szerint, jogelődje a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal 2009 októberében kibocsátott egy – helyi önkormányzati jogalkotást elősegítő – módszertani útmutatót, amelynek IX. fejezete foglalkozott a zaj- és rezgésvédelem szabályozásával. Ezt az

útmutatót a Somogy megyei önkormányzatok is megkapták, és jogalkotásuk során felhasználhatták.

Számos kormányhivatal tájékoztatott arról, hogy a közterületi rendezvények többnyire önkormányzati szervezésben valósulnak meg, évente egy esetleg két alkalommal, melynek szabadtéri helyszínein a műsorok legkésőbb 23 illetve 24 órakor befejeződnek.

Jó példaként kiemelhető a Sátoraljaújhelyen megrendezett Nemzetközi Néptáncfesztivál, amelyen a szabadtéri programok legfeljebb éjfélig tartanak, és a helyszín közelében lakóknak tiszteletjegyet adnak a rendezvényre, ezzel is enyhítve az esetleges kényelmetlenségeket.

### **2.3. Jogalkalmazási nehézségek**

Baranya megyében az önkormányzatok tájékoztatása szerint, a legnagyobb problémát a zajvédelmi előírások, szabályok megszegőivel szemben alkalmazható önkormányzati szankcionáló rendelkezések hiánya okozza.

A jogalkalmazás nehézségei között említették, hogy a zaj- és rezgésvédelmi határérték túllépésének bizonyítása, és a zajbírság kiszabása szakértő bevonását igényli, de a szakértői díj sok esetben túlzott anyagi megterhelést jelent az önkormányzatnak, ezért szakértő kirendelésére, csak kirívó esetben kerül sor. Az egyik jegyző álláspontja az volt, hogy a zaj- és rezgésvédelmi eljárás, így a bírság kiszabásának módja és mértékének meghatározása túlzottan összetett és korlátozott, a szakértő bevonása pedig anyagilag nehezíti meg a szabályozás érvényre juttatását.

Más jegyzők is azt kifogásolták, hogy a szabályozás csak nagyon korlátozott mértékben alkalmas a zaj vagy rezgés megakadályozására, gyakorlatilag a prevenció teljesen hiányzik, csak az utólagos szankcionálásra van minimális lehetőség.

### **2.4. Az önkormányzatok rendeletalkotási mutatói**

Az Alapvető Jogok Biztosának megkeresésére adott válaszaikban a vidékfejlesztési miniszter, a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a belügyminiszter egyetértettek abban, hogy a közterületi rendezvényekre központi szabályozás kidolgozása nem indokolt, a tárgykör összetettsége miatt az országos szabályozás sértené a helyi érdekeket és indokolatlan túlszabályozást eredményezne.

A Kormányhivatalok tájékoztatása alapján, a megkérdezett megyékben illetve a fővárosi önkormányzatok vonatkozásában a jelentés mellékletében szereplő diagramok mutatják be a zajvédelmi önkormányzati szabályozás jelenlegi mutatóit.

### **2.5. Következtetések**

A diagramok elemzését követően jól látható, hogy a fővárosi kerületek és Veszprém megye kivételével minden megkeresett megyében elérte vagy meghaladta a rendeletet nem alkotó önkormányzatok aránya a 80%-ot és többször a 90 %-ot is.

A fent hivatkozott tájékoztatásokban szinte minden kormányhivatal hangsúlyozta, hogy a kisebb településeken a veszélyes mértékű zaj- és rezgés elleni védelem gyakorlati problémaként egyáltalán nem jelentkezik, zaj- és rezgésvédelmi ügyek, illetve zajos közterületi rendezvények miatt bejelentések, panaszok nem fordulnak elő.

A Zr. 33. § rendelkezése szerint, környezeti zaj, illetve rezgés elleni védelemre jogosító szakértői engedéllyel rendelkező személyt, illetve ilyen személyt foglalkoztató szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni a külön jogszabályban előírtakon túl, többek között csendes terület, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének előkészítéséhez, ha a kijelölésre szánt területre nem készült külön jogszabály szerinti zajterhelési zajtérkép, továbbá önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez.



A forráshiánnyal küzdő települések nem tudnak zajvédelmi szakértőt igénybe venni, ez is lehet akadálya az önkormányzati rendelet megalkotásának.

A Hivatalba érkezett és korábban bemutatott panaszos beadványok között azonban találunk kisebb települést érintőt is, ezért általánosságban nem jelenthető ki, hogy a kisebb településeken nincs is szükség zajvédelmi szabályok megalkotására.

Különösen figyelemre méltóak azok a panaszos beadványok, ahol az önkormányzat által szervezett közterületi rendezvény zajhatásai képezik a kifogás tárgyát. Abban az esetben, ha az önkormányzatok nem alkotnak rendeletet a közterületi rendezvények zajhatásai vonatkozásában, a lakosság sem a hangerő, sem az esemény záró időpontja tekintetében nem tud beavatkozni a rendezvény megtartásába. Ezekben az esetekben, sem preventív (az esemény engedélyezése során) sem reparatív (a zajterhelés megszüntetésére alkalmas) jogorvoslati lehetőséggel nem rendelkeznek az érintett lakosok.

*Tekintettel arra, hogy a Zr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvények zajterhelésére, de a gyakorlatban igen magas a helyi önkormányzati rendelettel nem rendelkező települések száma, követendő (kiszámítható) jogi norma hiányában sérül az állampolgárok jogbiztonsághoz fűződő, és az egészséges környezethez való joga is.*

## **2.6. Az önkormányzati rendeletalkotás, és a szankcionálás alkotmányos korlátai**

Válaszaikban a vidékfejlesztési miniszter a közigazgatási és igazságügyi miniszter valamint a belügyminiszter egyetértettek abban, hogy a közterületi rendezvényekre központi szabályozás kidolgozása nem indokolt, a tárgykör összetettsége miatt az országos szabályozás sértené a helyi érdekeket és indokolatlan túlszabályozást eredményezne.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése c) pontjának felhatalmazása alapján, a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint, a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a környezeti zajjal összefüggő szabályozás tekintetében a kerületi önkormányzat képviselő testülete, egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére *a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó* környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Fentiek alapján a települési zaj- és rezgésvédelmet nem, mint helyi ügyet kell és lehet szabályozni, hanem mint az önkormányzat környezetvédelmi feladatellátását.

A vizsgálat során áttekintett önkormányzati rendeletek jelentős részében megfigyelhető, hogy a korábbi szabálysértési tényállásokat az önkormányzatok hatályon kívül helyezték, és ezzel eleget tettek a Szabs. tv előírásainak. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a hatályon kívül helyezett szankciós lehetőséget az önkormányzatok nem pótolták/pótolhatták, így az önkormányzati rendeletek szankció nélküli, lex imperfectává váltak. *A megkeresett önkormányzatok és Kormányhivatalok jelentős része hivatkozott az önkormányzatok eszköztelenségére és arra, hogy a NKP zajvédelmi célkitűzései megvalósításának egyik korlátja, az önkormányzati előírások kikényszeríthetetlensége.*

Az Alkotmánybíróság a közterület életvitelszerű lakhatására való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás alkotmányosságának vizsgálata során azt is igyekezett feltárni, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatajának megfelelően – *törvény* felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban a jogállami követelményekkel.

Törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzatok nem tudják érvényre juttatni a közterületi rendezvények vonatkozásában megalkotott önkormányzati rendeletek előírásait.

A szabályozási tárgykör heterogenitása nem lehet indoka a központi szabályozás elodázásának. A központi szabályozás lehet keretjelleget, hatáskört és szankciókat megállapító jogszabály, melyet az önkormányzatok a helyi jellegnek megfelelően kitölthetnek tartalommal az önkormányzati rendeletekben.

A Hatásköri tv. hivatkozott felhatalmazása nem felel meg a Jat. 5. § (1) bekezdése előírásának, miszerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

*A vizsgálatba bevont önkormányzati rendeletek és megismert jogalkalmazói gyakorlat nem alkalmas az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére. A megfelelő jogszabályi háttér kialakítását – akár a Zr. módosításával vagy önálló keretszabály kidolgozásával – feltétlenül indokoltnak tartom.*

### **3. A közterületi rendezvények engedélyezése és jogorvoslati lehetőségek**

#### **3.1. Polgári jogi szerződés vagy hatósági eljárás?**

A JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás szerint „a közterületi rendezvények polgári jogi szerződés keretében történő rendezése az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából visszas. Az önkormányzati rendeletben a közterületi rendezvények engedélyezését önkormányzati hatósági ügyként kell szabályozni. A közterületi rendezvényeket engedélyhez kell kötni, és az eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Budapest Főváros Főjegyzője levelében arról tájékoztatót, hogy közterület-használati ügyekben a Fővárosi Önkormányzat esetében nem hatósági eljárás keretében születnek a döntések, hanem a Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos dönt az egyes kérelmek tárgyában, így a megszülető polgári jogi használati megállapodásokban kerülhet sor zajvédelmi előírások meghatározására. A Fővárosi közterület-használati hozzájárulás alapvető tartalmát a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet határozza meg. A rendelet 11. § (1) bekezdés c) pontja szerint, a közterület használati hozzájárulásnak tartalmaznia kell a közterület használat módjának, egyéb feltételeinek pontos meghatározását. A hozzájárulásban foglaltak megsértése esetén a közterület-használati hozzájárulás felmondással megszűnik.

Valamennyi rendezvény szerződésében található kikötések, amelyek felhívják a figyelmet, a Ztr.; a Zhr.; és a kerületi zajvédelmi rendelet előírásainak betartására.

A Fővárosi Önkormányzat tájékoztatása szerint, a város egyik kiemelt rendezvény-helyszíne a Városliget, Felvonulási tér. A rendszeresen érkező panaszok miatt az önkormányzattal együttműködve a közterület használati hozzájárulásokban szerepeltetik a XIV. kerületi önkormányzattal történő egyeztetés kötelezettségét is.

Budapesten a legnagyobb és leghosszabb ideig jelentős zajjal járó rendezvény a Szigetfesztivál, amely esetében a Sziget Kft. saját vállalkásaként, saját költségre folyamatosan végez ellenőrző zajméréseket és a környező lakosság kiemelkedő tájékoztatását is vállalták.

A belváros egyik közkedvelt rendezvény helyszíne a Városháza park, ahol zene szolgáltatás és erősítő használat csak 20 óráig engedélyezett. A helyi zajvédelmi rendeletre is felhívják a figyelmet, miszerint hangosított rendezvény esetén kötelező zaj- és rezgésterheléses műszeres vizsgálatot végeztetni és a jegyzőkönyvet 3 munkanapon belül átadni. A Fővárosi Önkormányzat megjegyezte, hogy ilyen zajmérési jegyzőkönyvet azonban csupán egyetlen esetben kapott a Fővárosi Közterület-hasznosítási Társulás, noha feltételként minden esetben előírásra került.

### **3.2. Az ügyféli jogok érvényesülése a polgári jogi szerződésben szabályozott közterület használat során**

Az előző pontban bemutatott jogszabályi környezetben problémaként jelentkezik, hogy a közterület használatból származó környezeti hatásokat elszüntetni kénytelen szomszédok, hogyan érvényesíthetik az egészséges környezettel kapcsolatos jogos érdekeiket.

A jegyzők tájékoztatása szerint a közterület használati engedélyekben gyakran „felhívják a szervező figyelmét” a környéken élők nyugalmanak tiszteletben tartására. Sajnálatos módon az ilyen felhívás alkalmatlan a kívánt hatás elérésére, hiszen a figyelmen kívül hagyása, semmilyen jogkövetkezménnyel nem szokott járni. A vizsgált esetek elemzéséből kitűnik, hogy a használati megállapodások az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok érvényre jutását nem szolgálják, inkább arra alkalmasak, hogy a rendezvényszervezők hivatkozzanak a meglétükre, és ezáltal a zavaró zajhatás ellenére a hatóságok nem tudnak eljárni. Kérdésként merül fel, hogy a közterület átengedés során érvényesül-e a jogorvoslathoz való jog?

Figyelemmel arra, hogy a polgári jogi szerződésben a hatásviselők nem jogalanyok, így jogorvoslati lehetőségük sincs. A környező lakosok érdekeiket egyedül a hatósági eljárásban tudják érvényesíteni, ahol hatásviselőként ügyféli jogokat kaphatnak, és sérelmes döntés esetén fellebbezéssel élhetnek. Annak ellenére, hogy az előzetes engedélyezés útján a kialakuló környezeti konfliktusok megelőzhetők vagy mérsékelhetők lennének, a jegyző rendelkezésére álló eszközök rendkívül korlátozottak. Az egyedi ügyekben nyert tapasztalat azt mutatja, hogy a már megkezdett rendezvény felfüggesztése vagy korlátozása sokkal nagyobb nehézségekbe ütközik, mintha a szervezők az érintett lakosokkal és a hatósággal egyeztetve, valamennyi érdek figyelembevételével, előzetesen alakítanák ki a rendezvénynek a lakosság számára is elfogadható körülményeit.

*A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszássággként értékelem, hogy polgári jogi szerződésben a rendezvényszervező részére úgy keletkeznek jogok és kötelezettségek, hogy a közvetlen környezetben lakók jogát, jogos érdekét a hatóság nem vizsgálja, arra nincs figyelemmel. A jogintézmény – különösen a tevékenység negatív hatásait viselő szomszédok tekintetében a jogorvoslathoz fűződő jogok korlátozottsága miatt – csorbítja az alapjogi követelmények érvényesülését. A vizsgált egyedi ügyek is megerősítik a Jövő Nemzedékek Biztosának korábbi megállapítását, miszerint hatósági eljárás keretében kell biztosítani az ügyféli jogokat, különösen a jogorvoslathoz való jogot.*

Álláspontom szerint a lakosságra zavaró hatással lévő közterületi rendezvények feltételeinek meghatározása olyan szabályozást igényel, amely előzetesen, a rendezvény megkezdése előtt biztosítja a hatásterületen élők érdekeinek figyelembe vételét, ügyféli jogállását. Utalnék az Alkotmánybíróság már korábban hivatkozott 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, amely szerint az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez nem elegendő a tilalmak és szankciók szigorítása, hanem preventív védelmi szabályokra van szükség.

*Minderre figyelemmel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságként értékelem, hogy a jogalkotó a 2011 végén tett ombudsmani javaslatok óta sem biztosítja az alapjogi követelmények érvényesülését és a kezdeményezésnek megfelelő módosításokat nem dolgozta ki, illetve fogadta el. A zenés-táncos rendezvények szabályozásával kapcsolatban megjegyzem, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében az előzetes hatósági engedélyezési eljárásba, valamint az ellenőrzésbe a környezetvédelmi (zajvédelmi) szakhatóság bevonása is indokolt.*

### **3.3. Magánjogi lehetőségek**

Bár az Alapvető Jogok Biztosának AJB-872/2012. számú jelentése részletesen tartalmazza, továbbra is szükséges hangsúlyozni, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jog által szabályozott körbe tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a közterületi rendezvények zavaró hatásainak csökkentését. A polgári jogi eszközök azonban csak a jövőre nézve jelenthetnek megoldási lehetőséget, mert egy zajos közterületi rendezvény leállítására sem a jegyző sem a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az évente ismétlődő rendezvények esetében viszont korlátozásokat vezethet be a jegyző, vagy a bíróság. Fontos hangsúlyozni tehát, hogy a zaj miatt keletkező problémák – a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályokban foglaltakon túl – a birtokvédelmi eszközökkel is orvosolhatók. A Ptk. 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A Ptk. fent idézett rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba. A birtokvédelem másik eszköze a Ptk. 191. §-ban szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. A Ptk. 191. §-a szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

A jegyző határozata ellen polgári jogi úton van helye jogorvoslatnak, a Ptk. 192. §-a szerint az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A bíróság itt nem a jegyző eljárásának és határozatának a jogszerűségét vizsgálja, hanem a polgári jogi jogvita felől dönt<sup>16</sup>.

A Ptk. azok számára, akik elmulasztják az államigazgatási eljárás megindítására nyitva álló határidőt, lehetővé teszi, hogy közvetlenül a polgári bíróságon érvényesítsék az eredeti birtokállapotra irányuló igényüket. A Ptk. 192. §-a szerint a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelté után közvetlenül a bíróságtól kérheti. A birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. A bíróság a birtokperben a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt. A jegyző eljárása során a birtokláshoz való jogosultságot nem vizsgálhatja, egyedül a birtoklás ténye alapján dönt, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetve a zavarás tényét túrni köteles.

---

<sup>16</sup> BDT 2009. 2025

Következésképpen a birtokvédelmet igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy „ő van a birtokban”, és a birtokot tőle jogellenesen elvonták, illetve jogellenesen zavarják a birtoklásban. Kiemelem, hogy a birtokháborítás megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is<sup>17</sup>.

Az eljáró hatóságnak ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy a birtokos a zavarást köteles-e tűrni. A jegyző határozatát elsősorban a birtokháborító magatartástól való eltiltás, illetve az eredeti állapot helyreállítása vonatkozásában hozza meg. A tényállásban hivatkozott AJB-6453/2013. számú ügyben a panaszos élt a birtokvédelem lehetőségével. A jegyző a kérelem alapján, a színpad építését a nappali időszakra korlátozta, de az éjszakai megítélési időbe nyúló zenei szolgáltatás lecsökkentése iránti igényt elutasította.

*Amint arra fentebb már utaltam, a polgári jogviszonyok megsértése – például a nyugodt birtoklás jogának sérelme – megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is.<sup>18</sup> Fentiek alapján a környezetvédelmi igények kikényszerítésének fontos és hatékony eszköze lehet a polgári jogi fellépés is, ez azonban nem helyettesítheti a közigazgatási jogi eszközök igénybevételének lehetőségét.*

#### 4. Összegzés

A Kvt. 6. § (1) bekezdése alapján, a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, megelőzze a környezetszennyezést, kizárja a környezetkárosítást. A környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

A megelőzés elve az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, az elővigyázatosság elve pedig arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek és elkerülendőek a nem várt következmények is.<sup>19</sup>

A környezetvédelem alapelveit előhívva és az NKP célkitűzéseit is figyelembe véve a hatályos szabályozást áttekintve megállapítható, hogy a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos szabályozás átfogó újragondolása – a jogbiztonság követelményének való maradéktalan megfelelés érdekében – elengedhetetlen. Jelen vizsgálat fókuszában a közterületi rendezvények által okozott zajterhelés állt, ezért a megállapítások elsősorban a zajvédelmi szabályozás újragondolására vonatkoznak, de az Alapvető Jogok Biztosának korábbi jelentései tükrében a közterület-használat átfogó szabályozása is indokolt lehet.

A vidékfejlesztési tárca következetesen kitart álláspontja mellett, miszerint a központi szabályozás rugalmatlan megoldást kínálna, ezért a korábbi biztosi ajánlások ellenére sem vizsgálja az országosan egységesen alkalmazható előírások (határértékek) lehetőségét.

Az alapvető jogok biztosa a közterületek használatának heterogenitásából adódóan számos aspektusból mutatott már rá a szabályozás hiányosságaiból eredő alapjogi konfliktusokra.

Az AJB-6724/2010. számú jelentésében felkérte a belügyminisztert, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben vizsgálja meg az önkormányzatok közterület-használattal összefüggő feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét.

---

<sup>17</sup> In: Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 185-186. o.; Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris, Budapest, 2006., p. 217-221.

<sup>18</sup> OBH 3071/2003.

<sup>19</sup> Lsd: Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv 26. o.

A belügyminiszter tájékoztatása alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy természetesen eltérő a helyzet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó közterületi rendezvényekkel összefüggő zajterhelés esetén, ennek más az alkotmányjogi megítélése is.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények ugyanis eleve nem önkormányzati engedély alapján zajlanak, hanem egy szabadságjog gyakorlásáról van szó, amely előzetes bejelentéshez kötött csupán, a bejelentést pedig a rendőrség és nem az önkormányzat felé kell megtenni. Mindez nem jelenti azt, hogy egy demonstráción, tartós és intenzív zajhatás esetén a rendőrségnek – elsősorban a szervező felkérésével – ne lenne lehetősége fellépni.

Ezekben az esetekben azonban elengedhetetlen az úgynevezett szükségesség-arányosság szempontjainak figyelembe vétele a gyülekezési törvény rendelkezéseinek megfelelően. „Az állam 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.”<sup>20</sup>

*A vizsgálatom során feltárt, a jogbiztonság követelményét sértő hiátusok, a közterületi rendezvények által okozott zajterhelés szempontjából is megerősítik annak szükségszerűségét, hogy a közterület használattal kapcsolatos önkormányzati hatáskörök, az eljárás, ellenőrzés, és szankcionálás kérdései központi szabályozásban kerüljenek rögzítésre.*

A vidékfejlesztési tárca tájékoztatásában arra hivatkozott, hogy a megoldást a központi szabályozás helyett a jogalkalmazás erősítésében, a helyi önkormányzatok tájékoztatásában, ilyen irányú jogalkotási feladatok terén történő segítségével látja.

Az NKP célkitűzéseinek megvalósítása érdekében megtett intézkedéseiről a tárca úgy tájékoztatta, hogy a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium által kiírt pályázat keretében az EMLA Egyesület egy tájékoztató kiadványt készített az önkormányzatok zajvédelmi rendeletalkotásának elősegítése érdekében, és 2011-ben egy konferenciát is rendezett az Egyesület. A tájékoztatás szerint 2008-ban még több országos illetve regionális szemináriumot, illetve továbbképzést is tartottak a zajvédelem területén, de az elmúlt két évben egyetlen konkrét példát sem tudott megnevezni a minisztérium. Sem a zajvédelmi hatásköröket ellátó tisztségviselők végzettségéről, sem zajvédelmi továbbképzésekről nem rendelkezik információval a vidékfejlesztési miniszter.

Sajnálatos módon a tárca válaszából nem derült ki, hogy szakmai rendezvények, konferenciák, továbbképzések hiányában, milyen módon biztosította a helyi önkormányzatok tájékoztatását illetve milyen módon nyújtott segítséget a jogalkotási feladatok ellátásához.

A belügyminiszter felhívta a figyelmet arra, hogy az Möt. általánosan feloldotta azt a korábbi szabályozási anomáliát, hogy az önkormányzati hatósági ügyben a jegyző átruházott hatáskörben nem járhatott el. A hivatkozott változás valóban feloldotta a JNO-525-26/2011. állásfoglalásában hivatkozott jogszabálysértő önkormányzati gyakorlatot, azonban az önkormányzati tisztviselők szakmai képesítésének és továbbképzésének hiányában, aligha erősítette az eljárások szakszerűségét.

A belügyminiszter hivatkozott az önkormányzatok törvényességi felügyelete eszközrendszerének erősödésére is, melynek következtében hatékonyabb eszközökkel, szükség szerint aktuspótlással is élhet a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal.

A lakosság által elszenvedett zajterhelést követően a kormányhivatal utólagos aktuspótlása sem orvosolja az egészséges környezethez való jog sérelmét, legfeljebb megakadályozhatja annak ismétlődését. A rendeletalkotási mutatók alapján meglehetősen nehéz helyzetbe kerülnének azok a kormányhivatalok, ahol 85-90%-ot is meghaladja a rendeletet nem alkotó önkormányzatok aránya.

---

<sup>20</sup> 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

Az utólagos aktuspótlások a kormányhivatal részéről, a hangsúlyosan hivatkozott helyi sajátosságok ismeretének a jelentőségét is lerontanák.

A JNO-157-36/2010. számú állásfoglalásban részletesen bemutatott, valamint legutóbb a Vidékfejlesztési Minisztériumban, 2013. szeptember 10-én megrendezett „Láthatóvá vált a zaj” szemináriumon<sup>21</sup> kiemelt egészségügyi hatások miatt sem fogadható el a vidékfejlesztési tárca által hangsúlyozott álláspont, miszerint „az alkalmi – évente néhány napig működő – zajforrások csak átmenetileg okozhatnak kellemetlenséget, az egészségkárosító hatást okozó magasabb hangnyomásszint érték gyakorlatilag csak a rendezvényeken részt vevőket érinti.”

Álláspontom szerint az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettsége gyakorlása során az állam nem tekinthet el a nem folyamatosan jelentkező zajterhelés elleni védelem kidolgozásától. A vizsgálat keretében bemutatott panaszok sorában több olyan eset is felmerült, ahol az átmeneti kellemetlenség kategóriáját jelentősen meghaladta a kifogásolt zajterhelés. A Nyáregyházi Fesztivál esetében figyelemre méltó, hogy a rendezvény színpada, a lakóháztól mindössze 9,7 (!) méterre épült fel, így 2012. szeptember 6-8 között a rendezvény előkészítése és megtartása 3 teljes éjszakai pihenési-alvási időszakát vette el a kora hajnalban dolgozni induló panaszosoknak. Három éjszakai alvás megvonás a panaszosok esetében egészségügyi kockázattal jár. Az előadásból kiderült, hogy az alváshiány már rövid távon is ingerlékenységet, vérnyomás- és pulzusszám emelkedést okoz, és jelentősen megnöveli a reakció időt.

A pécsi panaszos esetében tartósan beteg gyermekénél nem zárható ki, hogy az epilepsziás roham kialakulásában, a zajterhelés miatti alváshiány is szerepet játszhatott.

A gödi panaszosok esetében jól megfigyelhető, hogy a nyári időszakban az évek során egyre emelkedett az éjszakába nyúló zenés rendezvények száma. A 2013-as nyári szezonban lényegében minden hétvégén számolni kellett a fokozott zajterheléssel, többször két egymást követő éjszaka is. Ebben az esetben a rövidtávú alváshiány hatásain túl, a hónapokig tartó ismétlődés okozta pszichés terheléssel is számolni lehet.

A hatásokat elszenvedő lakosság kiszolgáltatott helyzetben van. Nem lehet az a megoldás, hogy tűr vagy a rendezvény idejére elmenekül otthonról. Ha már megtartanak egy rendezvényt, különösen fontos (lenne) a befejezés időpontjának betartása, betartatása. Az éjfélig engedélyezett rendezvény ne tartson hajnalig. Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy akár a határértéket (melynek alkalmazási bizonytalanságáról már korábban beszámoltam) meg nem haladó zajterhelés is egészségügyi kockázattal járhat. A Zhr. övezeti besorolásától függetlenül, már 50 dB-es zajterhelés esetén is negatív egészségügyi hatások jelentkezhetnek. A nyugodt alvás feltétele a 25-30 dB alatti zajterhelés, mert már 32 dB esetén nyugtalanra válhat az alvás, és 42 dB-es terhelés már felébredéshez vezet. Átlagos nyílászáró 10-15 dB-es zajszint csökkentést tud biztosítani (passzív akusztikai védelem). Jól látható, hogy a Zhr-ben a kulturális fesztiválok esetében megengedett éjszakai 55 dB-es zajterhelés mellett, átlagos nyílászáró esetén számítani kell az érintett lakosság éjszakai nyugalmának megzavarásával.

Hangsúlyozni szeretném a korábbi biztosok azon megállapításának fontosságát, hogy a helyszín gondos kiválasztásával megelőzhetőek a lakossági panaszok.<sup>22</sup> *Fentiek alapján továbbra is indokoltnak tartom egy keret jellegű központi jogszabály kidolgozását, amely megteremti a közterületi rendezvények vonatkozásában a hiányzó, egységes közigazgatási engedélyezési, ellenőrzési és szankciós szabályrendszert, és egyben fenntartja az önkormányzatok részére a helyi érdekeknek megfelelő rendelet kidolgozásának szabadságát.*

<sup>21</sup> dr. Román Zsuzsa megelőző orvostan és népegészségtan szakorvos, Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve.

<sup>22</sup> OBH 3071/2003.; OBH 2820/2005.

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel és a vidékfejlesztési miniszterrel együttműködve

- vizsgálják meg a hangosított közterületi rendezvények engedélyezésének, ellenőrzésének és szankcionálásának anyagi és eljárásjogi szabályait tartalmazó keret jogszabály előkészítésének a lehetőségét;
- fontolják meg a zenés táncos rendezvények vonatkozásában a környezetvédelmi szakhatósági hatáskörök visszaállítását. Ennek hiányában a Ztr. módosítását kezdeményezzék a jegyző zaj- és rezgésvédelmi hatáskörrel történő felruházása érdekében;
- kezdeményezzék az önkormányzatok hatékonyabb fellépési (szankcionálási) lehetőségét biztosító jogszabály megalkotását.

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- kezdeményezze a közterületi rendezvény fogalmának megalkotását, a közterület eltérő definícióiból eredő jogbizonytalanság megszüntetése érdekében;
- a keret jogszabály megalkotásának hiányában vizsgálja felül annak lehetőségét, hogy a Zr. hatálya milyen módon lenne a közterületi rendezvényekre kiterjeszhető, illetve azok engedélyezésének, ellenőrzésének és szankcionálásának anyagi és eljárásjogi szabályaival kiegészíthető, kezdeményezze és dolgozza ki a szükséges módosítást;
- az emberi erőforrás miniszterével együttműködésben határozza meg a Zhr.-ben használt kulturális fesztivál fogalmát;
- zajvédelmi kiadványok terjesztésével, konferencia rendezésével, továbbképzési lehetőség biztosításával segítse elő az önkormányzatok jogalkotói és jogalkalmazói munkáját.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Pécs MJ Város polgármesterét, hogy a lakossági bejelentések kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felkérem Göd Város polgármesterét, hogy hatósági eljárása során maradéktalanul tartsa be a Ket. vonatkozó rendelkezéseit, és eljárása során legyen figyelemmel az érintett lakosok egészséges környezethez fűződő jogaira.

A jelentés tartalmának minél szélesebb körű megismertetése érdekében felkérem a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakat, hogy a rendelkezésükre álló lehetőségekkel élve – például a jegyzői értekezleten – részletesen tájékoztassák az illetékességi területükhöz tartozó polgármesteri hivatalok jegyzőit.

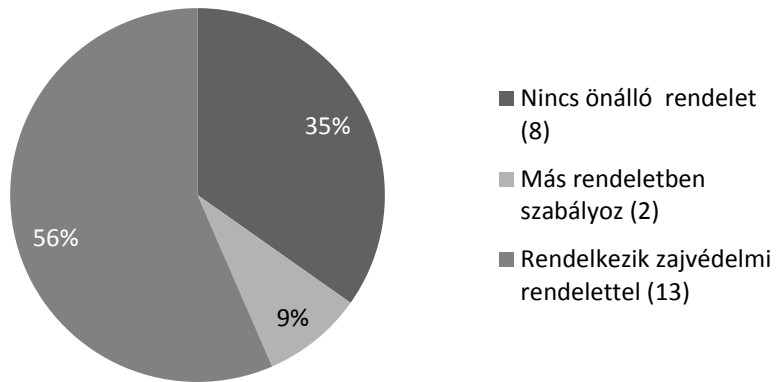
Budapest, 2013. december

Székely László sk.

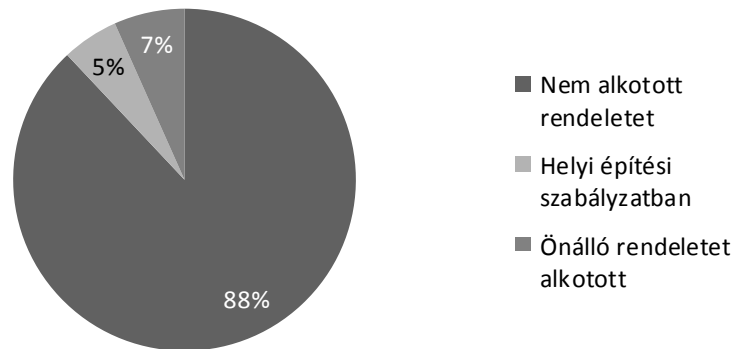


**Melléklet:**

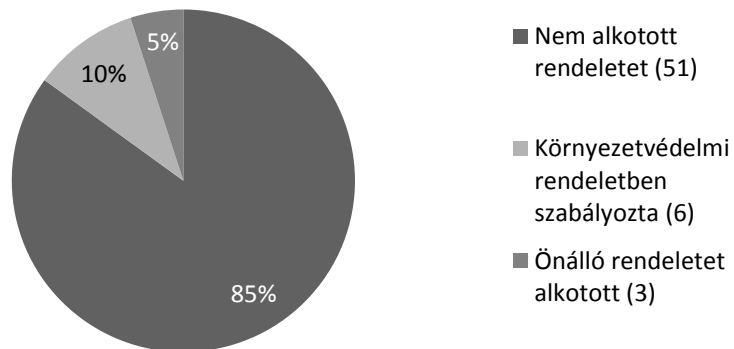
### Budapest Főváros Kerületei



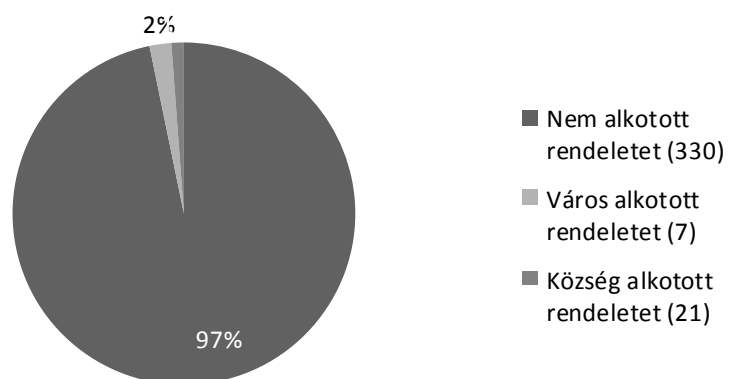
### Komárom-Esztergom megye



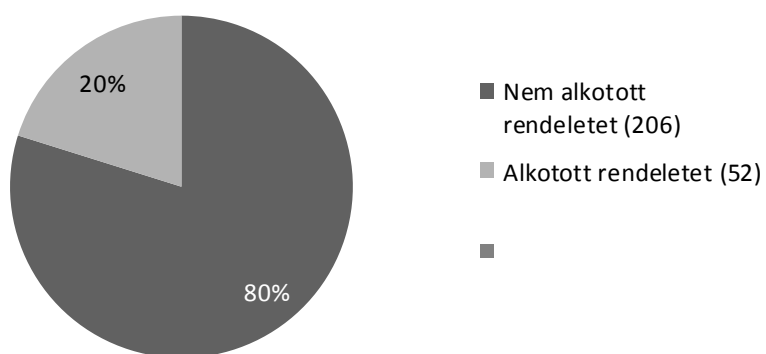
### Csongrád megye



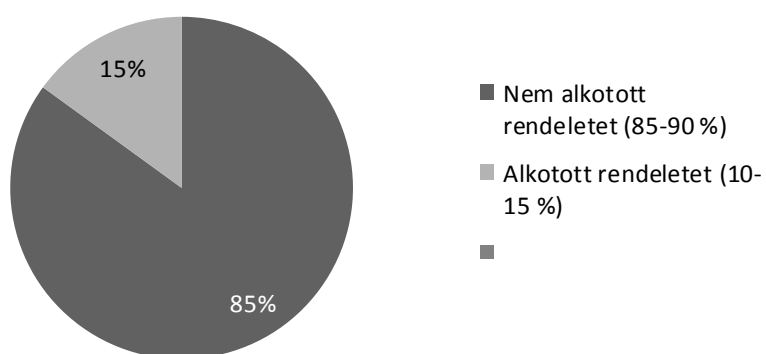
## Borsod-Abaúj-Zemplén megye



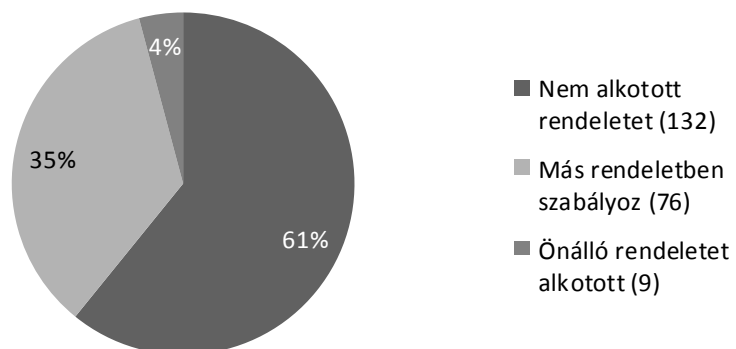
## Zala megye



## Somogy megye



## Veszprém megye



## Baranya megye

