



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-8/2022. számú ügyben  
lakóövezetben raktározás és szerszámgépekkel folytatott tevékenység  
zajvédelmi szabályozásával összefüggésben

*Előadó: dr. Garaguly István*

Érintett szerv: Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre  
Önkormányzatának Képviselő-testülete és jegyzője

2022.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
biztoshelyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-8/2022. számú ügyben**

### **Az eljárás megindulása**

Panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a lakóházukkal közvetlenül szomszédos ingatlan udvarán a kőművesipari szakemberként dolgozó szomszéd és négy-öt kollégája rendszeresen végeznek a kőművesipari tevékenységgel összefüggő rakodást, anyagmegmunkálást. Az ingatlana lakószobáinak nyílászáróitól 8-10 méterre folytatott rakodás, fúrás, flexelés, kalapálás zaja a kora reggeli órákban rendszeresen, napközben és este, illetve a hétfégi napokon alkalmanként zavarja a nyugalmaikat.

Tekintettel arra, hogy panaszos panaszjogát kimerítette, nincsen számára jogorvoslati lehetőség biztosítva, és a beadvány, az ahhoz mellékelte iratok, valamint a vonatkozó jogszabályok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése, valamint a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Budapest Főváros Kormányhivatalát, továbbá Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának polgármesterét és jegyzőjét (a továbbiakban: polgármester, illetve jegyző) az ügyről szóló tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. 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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.);

- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolgtv.);
- A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK);
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TelepKr.);
- A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Hér.);
- A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: Zvhr.);
- Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 39/2008. (XI. 25.) rendelete (a továbbiakban: Zör.);
- Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzat Képviselő-testületének Pestszentlőrinc-Pestszentimre Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 60/2006. (IX. 12.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ)

### **A megállapított tényállás**

A beadvány, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. Panaszos először 2020. szeptember 29-én fordult az Önkormányzat jegyzőjéhez bejelentéssel, amely szerint a házával szomszédos ingatlanon működő fatelep, tűzép jellegű raktárhoz kapcsolódó anyagmozgatás – faanyagok, építkezési állványok, betonkeverők, egyéb zajt keltő eszközök a raktárhoz az udvarra beálló kisteherautóra rakodásának –, illetve a szerszámgépek működtetésének a zaja reggelente 7 óra előtt, sok esetben a hétvégén is rendszeresen zavarja a lakóövezet nyugalma. A beadvány szerint a zavaró zajhatással járó tevékenységet a bejelentő ingatlanának nyílászárójától 8-10 méteren belül folytatja az ingatlan tulajdonosa.

2020. október 6-án a jegyző előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzése eredménytelen volt, mert a tulajdonos nem tartózkodott az ingatlanban, így a hatóság bejutása nem volt ekkor lehetséges és ipari tevékenységet sem tapasztaltak; ezekről a bejelentőt a hatóság ügyintézője tájékoztatta.

Ezt követően az ingatlan tulajdonosának előzetes értesítésével 2020. október 29-én újabb helyszíni ellenőrzést tartott a hatóság a bejelentésben foglaltak megalapozottságának vizsgálatára. Az ingatlan tulajdonosának nyilatkozata szerint az ingatlan udvarán a 30 éve folytatott kőműves szakmájához szükséges saját szerszámait, gépeit, eszközeit, zsaluanyagot, állványokat tárol, ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet az ingatlanon nem végez. A hatóság erről 2020. október 30-án e-mailben tájékoztatta a bejelentőt, rögzítve, hogy a gazdasági haszonszerzés céljával folytatott, bejelentéshez vagy engedélyhez kötött ipari, kereskedelmi tevékenység folytatása az ügyfél nyilatkozata alapján nem bizonyított, ezért iparhatósági hatáskörben jogkövetkezmény alkalmazása, a tevékenység megtiltása nem

lehetséges. A hatóság az ügyet további alkalmankénti ellenőrzés fogatosításának ígéretével zárta le.

Ezt követően a bejelentő és a hatóság további elektronikus levelezést folytatott, valamint a közterület-felügyelők 2020. december 9-én szerdán délelőtt 9:25 órakor előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzést tartottak az ingatlannál, azonban ipari tevékenység végzését nem tapasztalták.

Bejelentő 2021. január 21-én e-mailben a jegyző eljárásának felügyeleti eljárásban való vizsgálatát kezdeményezte Budapest Főváros Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályánál, amelyben a rakodás mellett megjelölte a zajt keltő gépekkel folytatott egyéb megmunkálási tevékenységeket is (flexelés, fűrészelés, fúrás, kalapálás).

A kormány megbízott 2021. február 8-án kelt levelében a Mötv. 67. § (1) bekezdés f) pontja alapján a jegyző felett a munkáltatói jogokat gyakorló hatáskörrel rendelkező polgármester részére tette át a bejelentő törvényességi felügyeleti eljárás iránti kérelmét.

A polgármester a jegyző eljárása vizsgálatának eredményéről 2021. február 18-án tájékoztatta a kormány megbízottat. Eszerint a bejelentés megalapozottságát a hatóság több alkalommal helyszíni ellenőrzésen vizsgálta, azonban nem igazolódott az, hogy az ingatlanon nyereségszerzés céljából kereskedelmi, vagy ipari tevékenységet folytatnak, így intézkedésre okot adó körülmény nem állt fenn. „A munkavégzéshez szükséges eszközök tárolása nem minősül bejelentés, vagy engedélyköteles tevékenységnek. A vállalkozó saját eszközeinek, felszereléseinek otthoni tárolása nem tartozik az ipari tárolás, raktározás körébe.” A polgármester egyidejűleg a bejelentőt is tájékoztatta arról, hogy a jegyző intézkedéseinek elmaradása tárgyában a Kormányhivatal megkeresése alapján eljárás és vizsgálata során megállapította, miszerint a jegyző és munkatársai szabályszerűen jártak el, jogsértést nem valósítottak meg.

A kormány megbízott a polgármester tájékoztatását 2021. március 16-án kelt válaszával elfogadta.

2. Panaszos 2021. március 9-én és 10-én ismét e-mailben tett bejelentésekkel fordult a polgármesterhez, amelyekhez az ingatlanuk nyílászáróitól számított 8-10 méteren belül végzett, zavaró zajkibocsátással járó tevékenységet igazoló video- és fényképfelvételeket is csatolt.

A polgármester nevében eljáró ügyintéző 2021. március 11-én kelt válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy az irányadó törvényi rendelkezés szerint a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos által tett bejelentés, panasz vizsgálata mellőzhető. Ezért az újabb bejelentés vizsgálatát a polgármester mellőzte, egyidejűleg tájékoztatást adva a birtokvédelmi igény benyújtásának lehetőségéről, feltételeiről.

3. Panaszos 2021. szeptember 6-án a polgármester fogadóóráján személyesen kérelmezte a hatóság intézkedését a szomszédjában folytatott ipari tevékenység megszüntetését illetően, amely másfél éve zavarja a nyugalma, miután új házukba költöztek.

2021. szeptember 8-án 14:00 órakor a hatóság helyszíni ellenőrzésen rögzítette az ingatlantulajdonos nyilatkozatát, amely szerint ipari, kereskedelmi tevékenységet az ingatlanon nem végez, az udvar hátsó traktusában a saját eszközeit tárolja, negyedévente egyszer fordul elő, hogy hétköznap zajjal járó tevékenységet (flexelés, fúrás, fűrészelés, kalapálás) végez. Ipari területet nem kíván bérelni a saját tulajdonú eszközei tárolása céljából.

A panaszost a hatóság ügyintézője 2021. szeptember 9-én e-mailen tájékoztatta a helyszíni ellenőrzés eredményéről és arról, hogy új eljárás lefolytatására okot adó körülmény hiányában hivatalból eljárást nem indítanak.

Ezt követően 2021. szeptember 22-én a panaszos a jegyzőhöz benyújtott, másolatban a polgármesternek és az alpolgármesternek is megküldött újabb beadványához adathordozón több olyan fénykép- és videofelvételt csatolt, amelyek rögzítik a raktározási tevékenység

mellett a jelentős zajjal járó ipari megmunkálási tevékenységet, amelyet az ingatlan tulajdonosa mellett 4-5 iparos kollegája folytat. Az ingatlanon a fenti tevékenységeket folyamatosan végzik, gyakran a hajnali órákban és hétvégén is, ingatlanának homlokzati nyílászáróitól 8-10 méteres távolságban. A faanyagok raktározása tűzvédelmi szempontból is aggályos, illetve a lakóövezetben nem folytatható ipari tevékenység a helyi építési szabályzat szerint. A panaszos az Önkormányzatot ezért az ipari létesítmény felszámolására kérte.

Egyidejűleg panaszos – a beadványához csatolt iratok szerint – 2021. október 11-én küldött e-mailben az önkormányzati főépítész tájékoztatását kérte arról, hogy a szomszédos ingatlan milyen építési övezeti besorolás alá tartozik, illetve a vonatkozó építési jogi szabályozás szerint az építési övezetben végezhető-e környezeti zajjal járó ipari tevékenység.

A főépítési iroda munkatársának 2021. október 13-án e-mailben megküldött tájékoztatása szerint az ingatlan a HÉSZ és a Szabályozási terv szerint L4-XVIII/AT-E besorolású építési övezetben helyezkedik el, ahol a lakóépületeken kívül szálláshely-szolgáltató épület, valamint legfeljebb 250 m<sup>2</sup> bruttó szinterülettel a lakosság ellátását biztosító vendéglátás, kereskedelem célú épület helyezhető el, ipari tevékenység nem végezhető. Kivételt képez ez alól a legalább öt éve az ingatlanon folyamatosan végzett kisipari és szolgáltató tevékenység.

A jegyző 2021. október 14-én kelt válaszában elismerte, a felvételeken látszik, hogy „tárgyi cím alatt időszakosan folytatnak különböző barkácsolási tevékenységeket. Azt azonban nem bizonyítják a felvételek, hogy a szomszédja által végzett tevékenység a helyszínen gazdasági nyereségszerzés céljából történik, ezáltal nem tartozik a TelepKr. hatálya alá.” Újabb intézkedésre okot adó körülmény fennállásának hiányában a jegyző arról tájékoztatta a panaszost, hogy a panasz vizsgálatát mellözi.

Panaszos e tájékoztatás kézhezvételét követően október 18-án a Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályához fordult, valamint a jegyző eljárásával kapcsolatosan segítséget kért a Miniszterelnökségtől is.

A Miniszterelnökség a beadványt 2021. november 8-án a kormány megbízottnak továbbította, aki november 9-én tájékoztatta a jegyzőt arról, hogy a Miniszterelnökség részére küldött e-mailben panaszos a jegyző eljárását és hatáskörgyakorlását kifogásolta, továbbá felhívta a lefolytatott eljárásokról, valamint a részletes jegyzői álláspontról szóló tájékoztatás megküldésére.

A jegyző 2021. november 11-én a kormány megbízottnak küldött válaszában ismertette az eljárásoknak jelen tényállásban a fentebbiekben már kifejtett folyamatát.

A kormány megbízott 2021. november 17-én kelt felügyeleti intézkedést tartalmazó végzésében<sup>1</sup> a jegyzőt kötelezte panaszos kérelmének elbírálására. A végzés indokolása szerint, míg a korábbi bejelentések a Pkbt. hatálya alá tartoztak, addig a 2021. szeptember 22-én benyújtott, az ipari tevékenység megszüntetése iránti hatósági intézkedésre irányuló kifejezett kérelmet tartalmazott, amelynek elbírálása az Ákr. szerinti hatósági eljárás keretében szükséges, amelyet a jegyző elmulasztott.

4. A jegyző 2021. november 26-án kelt végzésben<sup>2</sup> értesítette a panaszost a hatósági eljárás megindulásáról az Ákr. teljes eljárásra irányadó szabályai szerint, egyidejűleg értesítette<sup>3</sup> az érintett ingatlan tulajdonosát arról, hogy ismételt helyszíni szemle lefolytatása szükséges, az időpontot azonban nem jelölte meg.

A kérelem tűzvédelmi vonatkozásaival összefüggésben a jegyző 2021. december 1-jén megkereste a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságot, amely december 7-i tájékoztatásában értesítette a jegyzőt, hogy a panaszos október 12-én a tűzvédelmi hatóságnak közvetlenül tett

<sup>1</sup> BP/1008/08165-5/2021. iktatószámú végzés

<sup>2</sup> 25/836-14/2021. ügyiratszámú végzés

<sup>3</sup> 25/836-15/2021. számú értesítés

bejelentése alapján október 28-án tartott helyszíni ellenőrzésen tűzvédelmi szabálytalanságot nem tártak fel, s erről bejelentőt tájékoztatták.

A jegyző 2021. december 3-án helyszíni ellenőrzésen rögzítette az ingatlan egyik közvetlen szomszédjának tanú-nyilatkozatát, amely szerint a reggeli órákban szokta a szomszéd a munkájához szükséges eszközöket mozgatni, de az ezzel járó zajhatást nem érzékeli zavarónak. További, naponta zavaró zajhatással járó tevékenységet nem tapasztalt. Ugyanezen a napon 9:55 perckor előzetes bejelentés nélküli helyszíni szemlét folytattak az eljárás alá vont ingatlanon is, ahol az ingatlantulajdonos édesanyja biztosította a bejutást, és tett nyilatkozatot, amely szerint fia nem végez ipari tevékenységet. Az udvar hátsó részén az építőipari tevékenységhez szükséges anyagok és gépek tárolásáról a hatóság fényképfelvételeket készített.

A jegyző 2021. december 13-án 17:30 órakor ismételt helyszíni szemlét tartott a kérelem szerinti ingatlanon, amelynek során az ingatlan tulajdonosának nyilatkozatát rögzítette, amely szerint az ingatlan udvarán környezeti zajjal járó ipari tevékenységet nem végez, kőművesként dolgozik, a munkájához kapcsolódó szerszámokat, anyagokat (zsalu, állványok) tárolja az udvaron. Negyedévente egyszer előfordul, hogy saját anyagán karbantartási tevékenységet (szögtelenítés, takarítás) végez. Gépek (pl. flex) alkalmankénti saját célú használatát elismerte.

2021. december 14-én a hatóság rögzítette egy másik szomszéd tanú-nyilatkozatát, amely szerint az eljárás alá vont ingatlan tulajdonosa nem végez olyan jellegű tevékenységet, amellyel nyugalmukat zavarná. Ugyanezen a napon felvett jegyzőkönyvben egy másik szomszéd tanú-nyilatkozata szerint az eljárás alá vont szomszéd nem végez zajos, nyugalmukat zavaró ipari tevékenységet. Reggel 6 óra 15 perc körül szokott munkába indulni és késő délután érkezik haza. Szintén ezen a napon az eljárás alá vont ingatlanon tartott helyszíni szemléről felvett jegyzőkönyv szerint a szemle időpontjában 9:50-kor a környék csendes volt, az ingatlan udvarán senki nem végzett zajos ipari tevékenységet.

A panaszos, mint az eljárást kérelmező ügyfél 2021. december 14-én ügyféli nyilatkozatot tett e-mailben a jegyzőnek, amelyben kifejtette – a korábbi önkormányzati vizsgálat eredményeiről szóló tájékoztatásban foglaltakra is hivatkozva –, hogy a szomszédos ingatlan udvarán a kőművesipari tevékenységet kiszolgáló, azzal összefüggő raktározást és ahhoz kapcsolódó tevékenységeket folytat az ingatlan tulajdonosa. A kérelmező álláspontja szerint a kőművesipari tevékenységhez kapcsolódó raktározás (gépek, szerszámok, zsaluanyagok, állványzat, építőanyagok, faanyagok tárolása, raktározása, kisteherautóval való el- majd visszaszállítása munkavégzés céljából) bejelentés-köteles tevékenység, amely jogszabály szerint nem végezhető L-4-es jelű, lakóövezeti ingatlanon. A kérelmező szerint az általa becsatolt videofelvételek alapján az sem vitatható, hogy – ugyancsak a kőművesipari tevékenységhez kapcsolódóan – egyéb, nagy zajjal járó ipari tevékenységet folytat a panasszal érintett ingatlan tulajdonosa, az így megmunkált termékeket ugyancsak elszállítják az ingatlanról, nem helyben használják fel, vagy építik be. Az ingatlantulajdonos által végzett kőművesipari tevékenység gazdasági haszonszerzésre irányul, az ingatlanon ezen tevékenységhez szükséges előkészítő tevékenységeket folytat, valamint a használt szerszámok, gépek, eszközök, építőanyagok tárolását végzi az ingatlantulajdonos, amit erre a célra rendelt ingatlanon kellene folytatnia. A kérelmező azt is jelezte a hatóságnak nyilatkozatában, hogy az eljárás ideje alatt, három hete „síri csend” volt az ingatlanon, ez idő alatt zavaró zajhatással járó ipari tevékenységet az ingatlantulajdonos az eljárás hatására nem végzett.

Az eljáró hatóság ügyintézője október 15-én kelt válaszában jelezte, hogy a hatóság a tényállás megállapításakor az ügyfél által benyújtott bizonyítékokat a többi bizonyítékokkal együtt egyenként és összességében értékelni fogja az érdemi döntés meghozatala során. Az ügyintéző a főépítész válaszában foglaltakkal összhangban a panaszost arról tájékoztatta, hogy az építési övezet L4-XVIII/AT-E besorolására figyelemmel a TelepKr. szerinti tevékenységek végzése nem lehetséges az ingatlanon, így amennyiben az eljárás során bizonyítást nyerne, hogy

az ingatlantulajdonos a TelepKr. hatálya alá tartozó tevékenységet végez, az irányadó jogkövetkezményeket alkalmazni fogja a hatóság.

A hatóság közterület-felügyeleti osztályának munkatársai több alkalommal: 2021. december 8-án 17:07 perckor, december 9-én 15:52 perckor, december 10-én 8:18 perckor és 12:55 perckor, december 11-én 9:06 perckor, december 12-én 12:22 perckor az ingatlan előtt helyszíni ellenőrzést tartottak; az ezekről készült valamennyi jegyzőkönyv szerint az ingatlanon környezeti zajjal járó ipari tevékenységet nem végeztek.

Az Önkormányzat Főépítési Osztályának 2021. december 16-án kelt feljegyzése szerint a hatályos jogszabályok szerint az oldalfal nélküli felépítmények (pl: négy lábon álló, tetővel rendelkező építmény) építéséhez településképi bejelentés nem szükséges.

A hatóság 2021. december 16-án 11:15 órakor előzetes bejelentés nélküli helyszíni szemlét tartott az ingatlanon. Az erről felvett jegyzőkönyv szerint a helyszínen ipari tevékenység végzését a hatóság képviselői nem tapasztalták. Az udvar hátsó részében zsaluelemeket (fa és fém), épületállványozáshoz szükséges fémből készült elemeket (talp, áthidalók, meghajlított betonvasak), betonkeverőt, talicskákat, létrát és kis kézi szerszámokat rendezetten tárolnak. Előre legyártott, félkész, építőipari tevékenység során felhasználható termékeket a szemle során az ingatlanon nem láttak. Az ingatlanban lakó haszonélvezeti jogosult édesanya nyilatkozatot tett, amely szerint a fia a szemle időpontjában dolgozott, csak késő délután érkezik haza, munkáját alkalmazottként végzi, azt nem tudta az édesanya megmondani, hogy melyik cég foglalkoztatja. Egyéni vállalkozás, gazdasági társaság az ingatlant telephelyként, székhelyként nem használja. Az udvaron tárolt eszközök, felszerelések a fia személyes tulajdonát képezik.

5. A jegyző elsőfokú határozatában<sup>4</sup> panaszosnak a zavaró zajjal járó ipari tevékenység megszüntetése iránti kérelmét elutasította. A határozat indokolásában a hatóság kifejtette, hogy a gazdasági tevékenységek egyes ágazati osztályozási rendszere (TEÁOR) csak azt tekinti gazdasági tevékenységnek, amit a vállalkozások a megrendelő (harmadik) fél részére ellenszolgáltatás fejében végeznek. A panaszossal szomszédos ingatlanon az ingatlantulajdonos által végzett raktározás, tárolás nem tartozik a TelepKr. és a Szolgtv. hatálya alá, tehát bejelentés nélkül végezhető. A tárgyalt ingatlannal közvetlenül szomszédos, azzal közös telekhatárú ingatlanok lakói is egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy az eljárás alá vont ingatlantulajdonos nem folytat a nyugalmat zavaró tevékenységet. A kérelmező által benyújtott felvételeken látható tevékenységek (kalapálás, flexelés, fűrészelés, fűrés, anyagmozgatás) alkalmasak lehetnek mások nyugalmanak megzavarására, tekintve azonban, hogy nem bizonyított ezek üzletszerű végzése, a szükségtelen zavarással szembeni birtokvédelmet a jegyzőnél, vagy polgári peres úton szomszédjogi perben lehetséges kezdeményezni. Az eljárással érintett építmény ugyan raktározást, tárolást kiszolgáló, kiegészítő funkciójú építmény, azonban arra a településkép védelméről szóló 22/2017. (IX. 12.) önkormányzati rendelet alapján nem szükséges településképi bejelentést tenni, ezért a kérelem építéshatósági vonatkozásának áttételét a hatóság mellőzte.

Panaszos az elsőfokú határozattal szemben fellebbezést nyújtott be, amelyben előadta, hogy a kőművesként dolgozó ingatlantulajdonos az udvaron tárolt, munkájához szükséges gépeket, szerszámokat, építési anyagokat (zsaluk, állványok) napi rendszerességgel mozgatja (teherautóra fel- majd lepakolja) a panaszos ingatlanjától 8-10 méteren belül. Bizonyos időközönként az anyagokon karbantartási tevékenységet végez, amit a benyújtott 15 db fénykép és 14 db videofelvétel is igazol. Álláspontja szerint az elsőfokú határozatnak az az indokolása, hogy nem haszonszerzési céllal történik a tárolás, illetve a raktározás kiegészítő tevékenység, és ezért azok nem tartoznak a TelepKr. hatálya alá, nem megalapozott, továbbá megjegyezte,

---

<sup>4</sup> 25/836-34/2021. számú határozat

hogy a tevékenység folytatását az elsőfokú eljárás megindulását követően 3-4 hétig szüneteltette az ingatlantulajdonos.

A Kormányhivatal másodfokú határozatában<sup>5</sup> a jegyző elsőfokú határozatát helybenhagyta. A másodfokú határozat indokolása szerint „egy szolgáltató tevékenység akkor feleltethető meg a TelepKr.-ben megnevezett valamely tevékenységnek, ha az önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági tevékenység. A Fellebbező kérelmében előadottak önmagukban – a tényállás tisztázása nélkül – különösen a fémmegmunkálás, az épületasztalos-ipari termék gyártása és a raktározás, tárolás tevékenységekre engednek következtetni. A tényállás tisztázása során beszerzett bizonyítékokból azonban az állapítható meg, hogy a helyszínen időnként fizikai tevékenységet végeznek, amely az alkalmazottként kőművesmunkát végző résztulajdonos saját munkaeszközeinek mozgatását, karbantartását jelenti, továbbá saját munkaeszközök, szerszámok, építési anyagok tárolása valósul meg az udvaron.” A másodfokú döntés következtetése szerint a helyszínen nem végeznek a TelepKr. hatálya alá tartozó szolgáltató vagy termelő ipari tevékenységet, ezért ipari hatósági intézkedés megtétele nem indokolt.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A panaszos korábban panaszbejelentésekkel fordult a hatóságokhoz, továbbá az ipari hatósági eljárás tekintetében a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, ezért az ügy vizsgálata – figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújára is – az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

### **II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében**

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen

---

<sup>5</sup> BP/1008/00569-5/2022.



kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>6</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

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

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”<sup>9</sup>.

A korábbi alkotmányhoz képest novum az Alaptörvényben, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság e követelményét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már *expressis verbis* is rögzíti, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>10</sup>, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>11</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam

<sup>6</sup> Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>7</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>8</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>9</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>10</sup> Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

<sup>11</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”<sup>12</sup>

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. 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. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>13</sup>

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában<sup>14</sup>. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is. „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.<sup>15</sup>

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi

<sup>12</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

<sup>13</sup> Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat

<sup>15</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>16</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>17</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

4. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*”

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog *egyfelől* az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog emellett azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem *másfelől* azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

### III. A vizsgálat érdekében

A tényállásban foglaltakat először a petíciós jog és a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából vizsgáljuk meg, a tényállás 1. és 2. pontjaiban összefoglaltak tekintetében.

Ezt követően elemezzük az ügynek az egészséges környezethez való joggal, a zaj- és rezgésvédelemmel, valamint az iparhatósági eljárásokkal összefüggő vonatkozásait.

1. A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

A panaszokat, mint egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló kérelmeket az abban foglalt tényállás megalapozottsága tekintetében, illetve a tényállás okainak feltárásával, okszerűen kell elbírálni az erre irányuló eljárás keretében, s a hatóság rendelkezésére álló lehetséges közigazgatási jogi eszközökkel kell intézkedni a jog- vagy érdeksérelem feltárt okának megszüntetéséről.

Több korábbi jelentésben<sup>18</sup> megállapítottuk, hogy a panasz elbírálását megalapozó eljárás tekintetében a hatóság eljárási kötelezettsége a panaszban foglalt kérelemhez, illetve a beadványban foglalt tényálláshoz igazodik. A hatóság nem élvez szabadságot abban, hogy a panaszban foglalt tényálláselemek közül egyeseket vizsgáljon, illetve figyelembe vegyen, másokat pedig figyelmen kívül hagyjon, vagy a beadványban foglalt tényálláselemeket a

---

<sup>16</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>17</sup> Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

<sup>18</sup> pl.: AJB-204/2017., AJB-4234/2021.

panaszolt helyzet szerinti összefüggéseiből kiragadjon, hanem a panaszt érdemben kell megvizsgálnia.

Ugyanígy a bejelentés, panasz tárgya szerinti alkalmazandó jog is meghatározza a bejelentés megalapozottságának vizsgálatát: a hatóságnak a bejelentés tárgya szerint érintett hatásköreiben hivatalból folytatandó hatósági ellenőrzésre irányadó valamennyi jogszabályban megállapított szempontot érvényesítenie kell, amely a bejelentés szerinti tényállás tekintetében releváns, vagy az lehet.

Ahogy az alapjogi rész tartalmazza, a „petíciós jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.” Vagyis – amennyiben a panaszbeadvány közvetlenül nem tartozik közigazgatási hatósági útra és kérelemként közvetlenül nem alkalmas az eljárás megindítására – a Pkbt. alapján lefolytatandó eljárás a panaszban foglalt tényálláshoz igazodik, tehát a hatóság megalapozó vizsgálata során a tényállás tisztázása szempontjából a panaszban ismertetett tényálláselemek alapvető jelentőségűek.

A tényállás 1. pontja szerinti panaszbejelentésben hangsúlyosan megjelenik az, hogy a szomszédos kőműves ingatlantulajdonos az ingatlan udvarán felépített raktárépületben tárolt gépeket, munkaeszközöket, építőanyagokat, zsalufákat, fém állványzatelemeket rendszeresen hétköznap reggel 7 óra előtt pakolja fel munkatársaival az udvarra beálló tehergépjárműre, ami zavaró zajhatásokat okoz.

A hivatalból megindított, az Ákr. 100. § (1) bekezdés szerinti hatósági ellenőrzések során a hatóság a reggel 7 órát megelőző időszakban egyáltalán nem vizsgálta a bejelentésben foglaltak megalapozottságát, azt, hogy az udvaron lévő raktárépítményből az ott tárolt eszközök és anyagok teherautóra rakodása a reggeli időszakban rendszeres-e az ingatlanhoz kapcsolódóan, s az így megvalósuló tevékenység az iparhatósági és zajvédelmi jogszabályok szempontjából miként minősül és milyen esetleges intézkedést tesz szükségessé.

Korábbi jelentésünkben<sup>19</sup> például rámutattunk arra, hogy adott időjárási körülmények és szélirány esetén okozott levegőszennyezéssel kapcsolatos panaszbejelentés megalapozottságát az előadott időjárási körülményekre figyelemmel kell vizsgálni. Ugyanígy egy adott napszakban végzett rendszeres tevékenységgel okozott zajterhelés miatti panaszbejelentés megalapozottsága vizsgálatkor nem megfelelő az, ha a hatóság olyan napszakban folytatja a megalapozottság vizsgálatát, amely a bejelentésben nem szerepel, olyanban viszont nem, amelyet a bejelentő kifejezetten megnevez.

Álláspontunk szerint az alapbejelentés szerinti tényállás megfelelő vizsgálata abban a tekintetben, hogy a raktározott eszközöket, állványokat és építőanyagokat rendszeresen elszállítják-e és milyen jogi keretek között, milyen gazdasági és egyéb feltételekkel történik azok használata, a kérelem alapján indult fentebbi 3. és 4. tényállási pontban összefoglalt eljárás szempontjából is az ügy egyik lényeges, ám a lefolytatott eljárásokban figyelmen kívül maradt aspektusa kellett volna, hogy legyen a tényállás tisztázása során.

**A jegyző azzal, hogy a bejelentés megalapozottságának vizsgálatát nem a panaszban foglalt lényeges tényálláselemeknek megfelelően folytatta le, a panaszos petíciós jogával és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.**

2. Azon esetekben, amikor egy üzemi-ipari tevékenységet nem olyan, az OTÉK 19- 20. §-a és az adott település HÉSZ-e szerinti építési övezetben terveznek folytatni, amely kifejezetten ipari funkciójú létesítmények elhelyezésére szolgál, a lehetséges zavaró környezeti hatások megelőzése céljával az ipari tevékenységek folytatásának feltételeit a TelepKr. szabályozza.

---

<sup>19</sup> AJB-204/2017.

A Telepkr. rendelkezései az ipari környezethasználatok bejelentésének és engedélyezésének rendjét állapítják meg, a települések településrendezési eszközökben szabályozott, OTÉK szerinti építési övezetekhez igazodóan, és ilyen módon biztosítja a településeken folytatott ipari tevékenységek környezetterhelése miatt a lakosságot zavaró hatások kialakulásának megelőzését.

Az egyes környezeti hatásokkal összefüggő intézményvédelmi szabályozást ugyanakkor a Kvt. és végrehajtási rendeletei szabályozzák.

A zaj- és rezgésvédelem tekintetében alapvető törvényi rendelkezésként a Kvt. 31. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

A zaj- és rezgésvédelem szabályozása a szubszidiaritás környezetjogi elve szerint strukturált a Kvt. hatálya szerinti ágazati jogban.

A központi jogszabály a Zr., amelynek hatálya azonban nem terjed ki egyes azon szabályozási tárgyakra<sup>20</sup>, amelyekre részben a Kvt. az önkormányzatok képviselő-testületeinek ad felhatalmazást, s amelyek a települések jellege, karaktere, sajátos helyzete, térszerkezete szerint önkormányzati rendelettel szabályozhatók leghatékonyabban, vagy amelyek valamely társadalmi érdek, illetve alapvető jog (pl. testi és lelki egészséghez való jog, gyülekezéshez való jog, vallásgyakorlás szabadsága) érvényesíthetősége, korlátozhatatlansága miatt kerültek ki a zajvédelmi szabályozás hatálya alól.<sup>21</sup>

A Kvt. 48. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik:

f) a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása.

A Zr. hatálya alól kivett tárgykörök közül a helyi zajvédelmi szabályozás keretében legalapvetőbben a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre szükséges a települési környezeti konfliktusok kialakulását megelőző olyan szabályozást alkotni, amely érvényt szerez a Hér.-ben meghatározott határértékeknek is, valamint biztosítja a jogérvényesítés, és a jogkövetkezmények alkalmazásának hatékony lehetőségét is.

Figyelemmel arra, hogy a Kvt. 48. § (1) bekezdése az önkormányzati rendeletalkotás során előírja az ún. legkisebb szigor klauzulát<sup>22</sup>, vagyis azt, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg, a helyi zajvédelmi rendelet előkészítése során az önkormányzatoknak olyan szabályozást kell megalkotniuk, hogy egyidejűleg biztosítsák a határértékek betarthatóságának feltételeit is.

Vizsgálatunk alapvető kérdéseként ezért fontosnak láttuk az ügyhöz kapcsolódóan a XVIII. kerület, Pestszentlőrinc-Pestszentimre területének vonatkozásában hatályos helyi zajvédelmi szabályozás elemző vizsgálatát, hogy amennyiben a zavaró zajhatással járó rendszeres tevékenységet – az iparhatósági határozatok indokolása alapján – magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységként értékeljük (és nem üzemi zajként), van-e, lehet-e

---

<sup>20</sup> Zr. 1. § (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya:

a) a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre,  
c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre,

<sup>21</sup> Több korábbi jelentésünkben (pl. AJB-4753/2013., AJB-184/2018.) már foglalkoztunk alapjogi szempontból a Zr. 1. § (2) bekezdésében a központi zajvédelmi rendelkezések hatálya alóli kivételeket megállapító egyes pontokkal, sőt ezek közül a Zr. 1. § (2) bekezdés g) pontja például épp az AJB-4753/2013. számú közös jelentés megállapításai és intézkedése nyomán tett módosítás eredményeként vált a szabályozás részévé.

<sup>22</sup> Kvt. 48. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén 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.

megfelelő szintű és hatékony, a helyi zajvédelmi szabályozás körében megállapított védelem, illetve a helyi zajvédelmi hatóság eljárása ennek megfelelő volt-e.

A Zör.<sup>23</sup> 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy védendő épület, helyiség homlokzatától számított 25 m-en belül környezeti zajt vagy rezgést keltő tevékenység végzése tilos.

Figyelemmel arra, hogy a bejelentés szerint a zavaró zajhatásokkal járó, raktározáshoz kapcsolódó tevékenységeket a panaszos ingatlana homlokzatától 8-10 méterre végzi a kőművesként dolgozó szomszéd ingatlantulajdonos, megállapítható, hogy a tevékenység végzése a Zör. 4. § (1) bekezdésében foglalt tilalomba ütközhet.

A Zör. szabályozása azonban e tilalom megszegésének jogkövetkezményeit nem állapítja meg, továbbá nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozólag sem, hogy a Zör.-ben megállapított helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok mely önkormányzati hatóság helyi zajvédelmi hatáskörébe tartoznak.

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja szerint a helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a helyi környezetvédelem.

A Mötv. 41. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

Amennyiben az önkormányzati rendelet nem tartalmaz hatásköri szabályokat, és az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata sem állapít meg adott ügytípusra, feladatkörre átruházott hatásköri rendelkezéseket, az ügy – esetünkben a helyi zajvédelem – a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

A Zör. a helyi zajvédelmi követelményeket az alábbi, összesen két szakaszban állapítja meg, ebből a tényállás szempontjából az alábbiak relevánsak:

*3. § (1) A zajterhelési határértékeket a zaj- és rezgésvédelmi határértékek megállapításáról szóló, mindenkor hatályos, magasabb rendű jogszabályban foglaltak szerint kell megállapítani.*

*4. § (1) Védendő épület, helyiség homlokzatától számított 25 m-en belül környezeti zajt vagy rezgést keltő tevékenység végzése tilos.*

*(2) Olyan lakóépületekben, amelyek nem minősülnek társasháznak 22.00 és 06.00 óra között környezeti zajjal járó tevékenység végzése tilos.*

*(3) Tilos hangosító berendezést elhelyezni a közterülettel határos homlokzaton.*

*(4) A kertépítéssel és fenntartással kapcsolatos zajt keltő tevékenység (például robbanómotoros fűnyírás, motoros fakivágás, kerti traktorműködtetés) a lakóövezetben:*

*- hétköznapokon: 06.00 óra és 20.00 óra között,*

*- szombaton, vasárnap és ünnepnapokon: 09.00 óra és 18.00 óra között végezhető.*

*(5) A külön jogszabályban előírt környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan zaj- és rezgésterhelési határérték megállapítását az 1. számú függelék szerinti nyomtatványon kell kérelmezni.*

<sup>23</sup> <https://or.njt.hu/eli/v01/735814/r/2008/39>

A Zör. 1. §-a a rendelet területi hatályára vonatkozó rendelkezést<sup>24</sup>, a 2. §-a pedig a Zr. 2. § b.), c) és q) pontjainak fogalom-meghatározásait tartalmazza<sup>25</sup>, míg a Zör. 5. §-a pedig az időbeli hatályára vonatkozó záró rendelkezéseket<sup>26</sup> szabályozza.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

(5) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely

- a) a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül szükséges,
- b) normatív tartalommal nem rendelkezik,
- c) felhatalmazás alapján olyan más jogszabályban is megalkotható, amely a jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A Jat. 3. §-a pedig előírja egyébeken mellett azt is, hogy „*A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*”

A Jat. 5. § (1) bekezdése szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra további felhatalmazást nem adhat.

A Zör. szabályozásával összefüggésben vizsgálatunk során az alábbiakat tártuk fel:

1. Megállapítható, hogy a Zör. 2. §-a a Jat. 3. §-ába ütközik, mert megismétli a Zr. 2. § b), c) és q) pontjában szereplő rendelkezéseket, vagyis nem felel meg az ismétlés, a párhuzamos szabályozás tilalmának.

2. Megállapítható, hogy a Zör. 4. § (5) bekezdése, valamint 1. számú függeléke ugyancsak a Jat. 3. § és 5. §-aiba ütköznek, továbbá ellentétesek a Zvhr. 3. § (1) bekezdésével és 2. számú mellékletével, mert a Zr. tárgyi hatályát érintő rendelkezéseket állapítanak meg, amelyek tekintetében a jogalkotásra egyfelől a Kvt. 110. § (7) bekezdés 23. pontja a Kormány, másfelől a Kvt. 110. § (8e) bekezdés b) pontja pedig a környezetvédelemért felelős miniszter részére ad felhatalmazást. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

---

<sup>24</sup> 1. § E rendelet hatálya a Budapest Főváros XVIII. kerület közigazgatási határán belül azokra a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő, illetve közterületi rendezvények keretén belüli tevékenységekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.

<sup>25</sup> 2. § (1) E rendelet alkalmazásában:

a) környezeti zaj: a levegőnek olyan mértékű és minőségű nyomásingadozása, amely a védendő környezetben észlelhető;

b) környezeti rezgés: környezeti rezgésforrástól származó, a szilárd test olyan mértékű és minőségű ismétlődő rugalmas alakváltozása, amely a védendő környezetben levő épület szerkezetén keresztül hat az ott tartózkodó emberre;

c) védendő (védett) épület, helyiség: ca) kórtermek és betegszobák,

cb) tantermek és előadótermek oktatási intézményekben, foglalkoztató termek és hálóhelyiségek bölcsődékben, óvodákban, cc) lakószobák lakóépületekben, cd) lakószobák szállodákban és szálló jellegű épületekben, ce) étkezőkonyha, étkezőhelyiség lakóépületekben, cf) szállodák, szálló jellegű épületek, közösségi lakóépületek közös helyiségei, cg) éttermek, eszpresszók, ch) kereskedelmi, vendéglátó épület eladóterei, illetve vendéglátó helyiségei, várótermek;

<sup>26</sup> 5. § (1) E rendelet a kihirdetés napját követő 15. napon lép hatályba, rendelkezéseit a rendelet hatályba lépése után indult ügyekben kell alkalmazni.

(2) E rendelet hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 33/2001. (X. 16.) Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzati rendelet, valamint az azt módosító 41/2003. (XI. 04.) Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzati rendelet és a 43/2005. (X. 04.) Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzati rendelet.

3. A Zör. 4. § (1) bekezdése olyan zajvédelmi rendelkezést tartalmaz, amely alkalmas lehet a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekből származó zajterhelés miatti környezeti konfliktusok csökkentésére, megelőzésére, azonban a Zör. nem tartalmazza a 4. § (1) bekezdésében foglalt tilalom megsértése esetére sem a jogkövetkezményeket megállapító, sem pedig a jogérvényesítéshez szükséges, megfelelő és alapvető eljárásjogi szabályokat sem. Így a Zör. 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés normatív tartalmához szükséges jogszabályi rendelkezések, feltételek hiányoznak. Ebből következőleg megállapítható, hogy a Zör. nem felel meg a jogalkotás szakmai követelményeinek és a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközik, mert szabályozási tartalma nem egyértelmű, hiányos.

4. A Zör. 4. § (4) bekezdése leszűkíti a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységek körét a kertépítésre és fenntartásra, és a Zör. sem itt, sem másutt nem állapít meg olyan rendelkezést, amely a zajkeltő egyéb célú gépek, pl. barkácsgépek, takarítógépek, aggregátorok stb. háztartási használatára vonatkozna. Álláspontunk szerint a Zör. indokolatlanul és az ügy alapján életszerűtlenül szűkíti le a zajt keltő háztartási igényt kielégítő tevékenységek körét kizárólag a kertépítésre és fenntartásra vonatkozólag. Ugyancsak aggályos lehet a szabályozásban meghatározott időtartam a zajt keltő gépek használatára a Hér.-ben foglalt határértékek teljesülése szempontjából.

**Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a Zör. hiányosságai, jogszabállyal ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.**

#### **Intézkedéseink**

1. Az Ajbt. 37. § alapján felkérjük Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának polgármesterét, hogy gondoskodjon a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontjának felhatalmazása alapján olyan helyi zajvédelmi rendelet megalkotásáról, amely a jelentésünkben megállapított visszásságokat orvosolja és megfelelően biztosítja a hasonló környezeti konfliktusok kialakulásának megelőzését.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának jegyzőjét, hogy a jövőben a bejelentések megalapozottsága vizsgálata során a jelentésben foglalt megállapításaink figyelembevételével járjon el.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos