

**Pomáz Város Önkormányzata
.../2021. (... ..) sz. rendelete**

a zajvédelem helyi szabályozásáról

Pomáz Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (1) bekezdésében és 48. § (4) bekezdésének f) pontjában foglalt felhatalmazás alapján, valamint a Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (1) bekezdésében és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 11. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (3) bekezdésében biztosított véleményezési jogkörében eljáró illetékes környezetvédelmi igazgatási szerv véleményének kikérése után, a következőket rendeli el:

I. Általános rendelkezések

1. §

- (1) A rendelet célja, hogy az egészséges környezethez való jog védelme érdekében szabályozza Pomáz Város területén a zajvédelmet.
- (2) A rendelet célja különösen, hogy megállapítsa a helyi zajvédelem szabályait.

2. §

- (1) A rendelet hatálya az alábbi tevékenységekre terjed ki:
 - a) mozgó árusítás,
 - b) kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvények,
 - c) a b) pont szerinti rendezvényeken a hangosító berendezések üzemeltetése és az élőzene-szolgáltatás,
 - d) vendég-forgalommal együtt járó, zene-szolgáltatást végző egységek nyitvatartásának szabályozása,
 - e) tűzijáték,
 - f) magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő, zajjal járó tevékenységek, és
 - g) szerelési, javítási munkálatok.
- (2) A rendelet hatálya nem terjed ki az alábbi tevékenységekre:

- a) a Pomáz Város Önkormányzata, illetve a tulajdonában lévő intézmények által megrendezett, kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvények,
- b) vallási tevékenység végzése,
- c) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvények,
- d) az önkormányzat által támogatott kulturális rendezvények,
- e) a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések,
- f) közérdekből, kárelhárítási, polgári védelmi céllal figyelemfelkeltésre, megkülönböztetésre, tájékoztatásra használt hangosító berendezés és zajforrás üzemeltetése,
- g) a közterületek hó- és síkosságmentesítésére, továbbá az önkormányzati zöldterületek ápolására szolgáló tevékenységek során igénybe vett berendezések és gépek,
- h) a december 31. napján 20:00 órától január 1. napján 04:00 óráig tartó rendezvények.

3. §

E rendelet alkalmazásában:

1. közterületi rendezvény: közterületként nyilvántartott, vagy közforgalomnak átadott magánterületen szervezett, alkalmi jellegű, tíznél több személy részvételével megtartott, kulturális, szabadidős vagy sportcélú esemény;
2. vendéglátó-terasz, kerthelyiség, előkert: vendéglátóhelyhez vagy vendéglátó egységhez tartozó (beleértve a közterület-foglalási engedély birtokában használt területet is) kültéri fogyasztótér, vendégtér;
3. szabadnap: minden naptári hét szombati napja, amennyiben nem minősül munkaszüneti napnak;
4. munkaszüneti nap: minden naptári hét vasárnapja, továbbá minden évben: január 1., március 15., nagypéntek, húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26.

II. A helyi zajvédelem részletes szabályai

4. §

Hirdetés, illetve figyelemfelhívás céljára szolgáló hangosító eszköz használata, mozgóbolt hangosító berendezéssel történő reklámozása munkaszüneti napokon egész nap, továbbá munka- és szabadnapokon este 20:00 óra és reggel 8:00 óra között tilos.

5. §

- (1) Az e rendelet hatálya alá tartozó közterületi rendezvényre, a közterületi rendezvényen hangosító berendezés üzemeltetésére vagy élőzene-szolgáltatásra az alábbi szabályok vonatkoznak:
 - a. A közterületi rendezvények helyszíne úgy választandó meg, hogy annak zajhatása a lehető legkisebb mértékben zavarja a helyszín környezetében élők, a szálláshelyek, irodaépületek, az egészségügyi, oktatási és szociális intézmények,

gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények, vallásgyakorlásra szolgáló intézmények és a közigazgatási szervek tevékenységét, valamint a kegyeleti szolgáltatást.

- b. A c. pontban foglalt esetet ide nem értve, az e rendelet hatálya alá tartozó közterületi rendezvény csak a 9. § szerint tett előzetes bejelentést követően tartható meg. A bejelentéshez a jelen rendelet 1. sz. mellékletében található formanyomtatvány alkalmazandó.
- c. A nappali (6:00 és 22:00 óra közötti) időszakban 1 órát meghaladó időtartamú, és az éjszakai (22:00 és 6:00 óra közötti) időszakban bármilyen időtartamú, e rendelet hatálya alá tartozó közterületi rendezvény megtartása során hangosító berendezést üzemeltetni, élőzenét, műsort szolgáltatni csak a 9. § (4) bekezdés szerinti engedély alapján, az engedélyben előírt feltételek betartásával szabad. Az engedély kérelem előterjesztéséhez a jelen rendelet 2. sz. mellékletében található formanyomtatvány alkalmazandó.
- d. A rendezvény helyszíni kapcsolattartója a jóváhagyott bejelentést vagy az engedélyt köteles a rendezvény helyszínén tartani és azt az eljáró hatóság felhívására felmutatni.

(2) A jegyző a jóváhagyott bejelentéseket és a kiadott engedélyeket tájékoztatásul haladéktalanul megküldi az illetékes rendőrségnek és az önkormányzat által működtetett közterület felügyeletnek.

6. §

Lakóház 100 méteres körzetében vendéglátó-terasz, kerthelyiség, illetve vendég-forgalommal együtt járó, zene-szolgáltatást végző üzlet az éjszakai időszakban (22:00 és 6:00 óra között) nem üzemelhet.

7. §

- (1) Magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő, zajjal járó tevékenységek különösen a házi, a ház körüli vagy a kerti munkák végzése, amelynek során akár kézi, akár gépi berendezéssel (különösen: robbanó motoros fűnyíró, robbanómotoros permetező, motoros fűrész, kerti traktor, sarokcsiszoló) a környezetben a környéken lakókat vagy tartózkodókat zavaró zajt keltenek.
- (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, amikor magánszemély a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM együttes rendelet 6. §-ában meghatározott közterület-tisztántartási kötelezettségének tesz eleget, kivéve a közterületek hó- és síkosság-mentesítésére szolgáló tevékenységeket.
- (3) Magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő, zajjal járó tevékenységek
 - a) munkanapokon 07:00 és 20:00 óra között,
 - b) szabadnapokon és munkaszüneti napokon 09:00 és 18:00 óra között végezhetők.
- (4) Lakóépületben napszaktól függetlenül tartózkodni kell minden, a mások nyugalmaát indokolatlanul zavaró zajos magatartástól és tevékenységtől. Lakóépületben híradástechnikai- és szórakoztató eszközök és háztartási gépek csak úgy működtethetők,

illetve játék vagy sporttevékenység csak úgy végezhető, hogy az mások nyugalmaát ne zavarja.

- (5) A jelen §-ban rögzített korlátozások nem vonatkoznak a rendkívüli kárelhárítás miatt indokolt tevékenységek végzésére.

8.§

(1) Szerelési, javítási munkálat, illetve ezekhez kapcsolódó rakodási és anyagmozgatási munkálat

- a) belterületen munkanapokon 07:00 és 18:00 óra között, szabadnapokon 08:00 és 17:00 óra között,
- b) külterületen munkanapokon 07:00 és 19:00 óra között, szabadnapokon 08:00 és 18:00 óra között végezhető.

(2) A jelen §-ban rögzített korlátozások nem vonatkoznak a rendkívüli kárelhárítás miatt indokolt tevékenységek végzésére.

III. Eljárási rendelkezések

9. §

(1) Kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvény bejelentésének tudomásulvételéről, továbbá kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényen hangosító berendezés üzemeltetésének, élőzene, műsor szolgáltatásának engedélyezéséről, a közigazgatási bírság kiszabásáról átruházott hatáskörben a jegyző dönt.

(2) Az 5. § (1) bekezdés b. pontja szerinti bejelentést a rendezvény szervezője a rendezvény tervezett megkezdése előtt legalább 8 nappal köteles benyújtani.

(3) Az 5. § (1) c. pontja bekezdés szerinti engedély iránti kérelmet a rendezvény szervezője a rendezvény tervezett megkezdése előtt legalább 8 nappal köteles benyújtani.

(4) A (2) bekezdésben meghatározott bejelentéshez és a (3) bekezdésben meghatározott engedély iránti kérelemhez mellékelni kell:

a) a terület igénybevételére vonatkozó érvényes közterület-használati megállapodást, vagy az erre irányuló kérelem benyújtását igazoló dokumentumot, amennyiben jogszabály ilyen megállapodás kötését írja elő, valamint

b) a helyszínrajzot, melyen fel kell tüntetni az igénybe vett területet - az adott rendezvénytől függően - a hangosító berendezés, a színpad és a hangszórók elhelyezését, valamint a zajjal várhatóan érintett ingatlanok típusát és elhelyezkedését, és

c) amennyiben a bejelentő, illetve a kérelmező nem természetes személy vagy nem személyesen jár el, a képviseletében eljáró személy képviseleti jogát igazoló eredeti, hiteles dokumentumot.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott engedély iránti kérelemhez mellékelni kell ezen felül:

a) az üzemeltetni tervezett zajforrás megnevezését és műszaki leírását, valamint

b) azokat a dokumentumokat, amelyekből megállapítható a zajforrás várható zajkibocsátása és a hatásterületen várható zajterhelés, és

c) a többnapos vagy az éjszakai időszakban (22:00 és 6:00 óra között) is tartó rendezvény esetében a várható zajkibocsátásról és zajterhelésről készített zajvédelmi szakértői véleményt.

(6) Amennyiben a kérelemben közölt adatokból az állapítható meg, hogy az üzemeltetni kívánt zajforrásból származó zaj a környéken élők nyugalma, vagy a zajforrás hatásterületén lévő intézmények működését indokolatlanul zavarná, akkor a 5.§ (1) bekezdés c. pontja szerinti engedélyben a zajforrás üzemeltetésének időtartamára, teljesítményére vonatkozó korlátozás írható elő, vagy az engedély megadása megtagadható.

(7) A 5. § (1) bekezdés c. pontja szerinti engedélyben - indokolt esetben - a rendezvény szervezője részére előírható a zajforrástól származó zajterhelés műszeres vizsgálata és zajvédelmi szakvélemény utólagos benyújtása.

IV. Záró rendelkezések

10. §

(1) Jelen rendelet 2021. ... 1-én lép hatályba.

(2) A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 26/2020. (XI. 02.) rendelet (továbbiakban: R.) 5. § (3) bekezdésében szereplő felsorolás a 18/A. §-sal egészül ki.

(3) Az R. az alábbi 10. alcímmel egészül ki:

„10. A zajvédelem helyi szabályainak megsértése

18/A. §

Aki a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló .../2021. (... ..) sz. rendelet 4. §, 5. §, 6. §, 7. § és 8. §-ában foglalt kötelezettségeit megszegi, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.”

Pomáz, 2021. február ...

polgármester

jegyző

Kihirdettem:

Pomáz, 2021. ...

jegyző

Általános indokolás

Az önkormányzatok által rendeletben szabályozható helyi közügyek közül különösen fontosak a környezetvédelmi kérdések. Ezen belül is a helyi zajvédelem szabályozása egy kiemelt jelentőségű kérdés. Pomáz Város Önkormányzata a korábban hatályos és 2009-ben hatályon kívül helyezett 17/2003. (VI. 17.) sz. önkormányzati rendelet helyett az előterjesztésben foglalt tárgykörökben helyi rendelet alkotását határozta el. A rendelet figyelembe veszi a vonatkozó alaptörvényi és törvényi szintű előírásokat, az országos részletszabályokat és az azok alapján az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntései révén kialakult joggyakorlatot. A helyi rendelet rendelkezik egyfelől az egyes, szabályozás alá vont tárgykörökről, illetve a kapcsolódó eljárási rendelkezésekről, továbbá az előírások megsértéséért kiszabható jogkövetkezményekről is.

Részletes indokolás

1. §

A szakasz a rendelet célját tartalmazza, és egyúttal utal a távlati célja, az egészséges környezethez való jog védelmére, amely tulajdonképpen a jogszabályalkotás alapját képezi.

2. §

A szakasz a rendelet tárgyi hatályát rendezi, mind pozitív (mi tartozik az önkormányzat szabályozási körébe), mind negatív (mi nem tartozik az önkormányzat szabályozási körébe) megközelítésben. A tárgyi hatály alá tartozó szabályozási tárgykörök valójában azok a kérdések, amelyek a magasabb szintű jogszabályok és a kialakult bírói gyakorlat alapján önkormányzati jogalkotás tárgyát képezhetik.

3. §

A szakasz definíciós részt tartalmaz az alkalmazott kifejezések egységes értelmezése érdekében.

4. §

A szakasz megtiltja a mozgóárusításhoz kapcsolódóan hangosító berendezés használatát a település teljes területén munkaszüneti napokon, és este 8 és reggel 8 óra között egyéb napokon.

5. §

A szakasz a közterületi alkalmi rendezvényeket szabályozza. Egyfelől előírja, hogy azokat a lehető legkevesebb zavarást okozó helyszínen kell megtartani. Másfelől minden rendezvényt bejelentési kötelezettséghez köt, végül egyes rendezvényeket, valamint minden rendezvényen a hangosító berendezések használatát engedélyhez köti. Előírja továbbá, hogy a rendezvényeken a megfelelő iratokat készenlétben kell tartani, és az ellenőrzés megkönnyítése végett bevezeti, hogy a rendőrséget és a közterület felügyeletet a hatóságnak a rendezvényekkel kapcsolatos döntéseiről tájékoztatni kell. A rendezvény szervezője az engedélyt vagy a jóváhagyott bejelentést a helyszínen köteles tartani.

6. §

A szakasz időben korlátozza a zeneszolgáltatással járó üzletek működését a lakóházak 100 méteres körzetében.

7. §

A szakasz a magánszemélyek házi és ház körüli zajkeltő tevékenységét szabályozza. Egyfelől időkorlátot határoz meg rájuk, valamint általános jelleggel előírja a szakasz a lakótársak nyugalmanak tiszteletben tartását.

8. §

A szakasz a szerelési, javítási munkálat, illetve ezekhez kapcsolódó rakodási és anyagmozgatási munkákat korlátozza időben.

9. §

A szakasz a rendezvények bejelentésére és a hangosítás engedélyezésére eljárási rendelkezéseket vezet be és részletezi a bejelentéshez és az engedélykérelemhez szükséges mellékleteket és határidőket.

10. §

A szakasz a hatályba lépést rendezi, valamint módosítja a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló helyi rendeletet, és a zajvédelmi rendelet megsértésének esetére az ott alkalmazott jogkövetkezményeket rendeli alkalmazni.

Kelt: Pomáz, 2021.február 10.

Leidinger István
polgármester

Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben

A helyi rendelet-alkotás keretei

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK LEHETŐSÉGEI A ZAJ ELLENI KÜZDELEMBEN

A HELYI RENDELET-ALKOTÁS KERETEI

dr. Gajdics Ágnes Gabriella, dr. Kiss Csaba, dr. Szilágyi Szilvia

Szerkesztette: dr. Szilágyi Szilvia



EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület

Budapest, 2011

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK LEHETŐSÉGEI A ZAJ ELLENI KÜZDELEMBEN

A helyi rendelet-alkotás keretei

Szerzők:

dr. Gajdics Ágnes Gabriella
dr. Kiss Csaba
dr. Szilágyi Szilvia

Szerkesztő:

dr. Szilágyi Szilvia

Kiadó:

EMLA Egyesület

ISBN 978-963-87623-9-9

Budapest, 2011

Támogató:

KvVM Zöld Forrás programja



Tartalom

Bevezető	6
I. A zaj elleni védekezés jogszabályi keretei	8
I.1. Az önkormányzati rendelet-alkotás jogi keretei	8
I.2. Jogalkotási felhatalmazás az önkormányzatok számára a zaj elleni védekezés területén.....	12
I.2.1. Területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése	12
I.2.2. Helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása	15
I.2.3. A zajterhelési határértékek megállapításának lehetősége helyi szinten ..	16
I.2.4. További lehetőségek a zajjal kapcsolatos helyi védelem kialakítására	17
II. Az Alkotmánybíróság önkormányzati zajszabályozással kapcsolatos jogértelmezési gyakorlata	20
II.1. Zajterhelési határértékek önkormányzati rendeletben való rögzítésének korlátai.....	22
II.2. Feladat- és hatáskörök megosztása	27
II.3. A jogbiztonság és a normavilágosság követelménye	28
III. Az OBH jogértelmezési gyakorlata az önkormányzatok zajszabályozása kapcsán.....	31
III.1. Az országgyűlési biztos hatásköre és intézkedési lehetőségei.....	31
III.2. A jövő nemzedékek országgyűlési biztos (JNO).....	32
III.3. Zajvédelmi rendelkezések a településrendezés szabályozásában	33
III.4. Közterület-használat, szabadtéri rendezvények szabályozása.....	35
IV. A zajjal kapcsolatos önkormányzati rendelet-alkotás értékelése	39
IV.1. Az elektronikus információ-szabadsággal kapcsolatos előírások.....	39
IV.2. A vizsgált önkormányzatok zajszabályozással kapcsolatos gyakorlata	44
IV.2.1. A zaj elleni védekezést szolgáló önkormányzati rendeletek által tartalmazott leggyakoribb hibák, hiányosságok.....	48
IV.2.2. Más önkormányzatok számára is megfontolásra érdemes, példa értékű szabályozási megoldások.....	50
Zárszó	55
Felhasznált irodalom	56

A kutatás során vizsgált önkormányzatok.....58

Bevezető

A zaj mindig is kiemelkedő környezeti probléma volt az ember számára. Környezetünkben számos zajforrás működik, ami zavarhatja mindennapi tevékenységünket, nyugodt pihenésünket. Ezek egy része csak átmenetileg és csupán néhány embernek okoz kellemetlenséget, más részük azonban tartósan és nagy területen terheli a környezetet. Az utóbbi csoportba elsősorban a közlekedési létesítmények és a jelentősebb ipari üzemek tartoznak bele.

Egészségügyi kutatások sora tanúskodik arról, hogy a zajnak, különösen a meghatározott határértéket meghaladó zajnak való hosszú távú kitettség káros hatást gyakorol az emberi szervezetre, különféle betegségeket okozva, az egészségügyben pedig súlyos kiadásokat indukálva ezen betegségek gyógyítása kapcsán.

A zaj, a zaj emberi egészségre, környezetre gyakorolt káros hatásai elleni küzdelem évek óta a középpontjában áll mind az Európai Unió környezetvédelmi politikájának, mind a hazai jogalkotásnak. Mind a nemzetközi, mind pedig a hazai jogalkotás igen sokrétű: hazánkban a törvényi szinttől a kormányrendeleten és a miniszeri rendeleteken át egészen az önkormányzati szintig terjed a szabályozás skálája.

A zaj elleni küzdelem, a környezeti, közlekedési zaj elleni védekezés az Európai Unió hatodik környezetvédelmi akcióprogramja, ennél fogva pedig a helyi zajvédelmi szabályozás kiemelt prioritása. A szubszidiaritás alapelvének megfelelően, ha az elvet a környezetvédelem területére alkalmazzuk, a környezeti problémákat azon a szinten kell kezelni, ahol azok a legcélszerűbben és a legkisebb ráfordítással oldhatók meg, figyelembe véve azt is, hogy a döntéshozatal a lehető legközelebb kerüljön azokhoz, akiket az adott problémakör a leginkább érint.

Nyilvánvaló, hogy például a repüléssel, egyéb közlekedési formákkal kapcsolatos zaj-problémák nem, vagy csak kevésbé oldhatók meg a települési önkormányzatok szintjén. Ezzel szemben ugyanakkor számtalan olyan kérdéskör van, a zajtérképek elkészítésétől kezdve a csendes, vagy a zaj ellen fokozott védelmet igénylő területek kijelölésén át a helyi kereskedelmi létesítmények, rendezvények által kibocsátott zaj, de akár a településrendezés kérdésköréig, amelyek települési önkormányzati szinten oldhatók meg leginkább.

Egyesületünk több mint tízéves, környezetvédelmi jogalkalmazás területén szerzett tapasztalatai azt mutatják, hogy a települési önkormányzatok képviselő testületei igen ritkán, illetve, más esetekben nem megfelelően élnek a számukra biztosított jogalkotási felhatalmazással, a zajjal kapcsolatos problémák helyi szinten történő rendezésének lehetőségével.

Jelen kiadvány a gyakorlati jogalkalmazás céljára, elsősorban a települési önkormányzatok döntéshozói számára készült. Programunk keretében összegyűjtöttük, megvizsgáltuk valamennyi megyei jogú város, továbbá megyénként három, véletlenszerűen kiválasztott város és község vonatkozó, a helyi lakosság zaj elleni védelmét szabályozó rendeleteit. Ezen rendeleteket elemeztük és hasonlítottuk össze az irányadó, országos szintű jogszabályi követelményekkel, illetve egymással, különös hangsúlyt fektetve egyes, példaértékű megoldásokra, vagy éppen a kirívó hibákra.

Kutatásunk keretében a zaj elleni védekezés jogszabályi háttérrendszerét is áttekintettük, megvizsgáltuk és elemeztük a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, valamint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa által kimunkált, az önkormányzatok zaj elleni védekezésével, a zaj elleni küzdelem önkormányzati szintű szabályozásával kapcsolatos gyakorlatot is. Ezek gyakorlat legfontosabb megállapításait is tartalmazza kiadványunk.

Célunk – a fentiekén túl –, hogy kiadványunk egyfajta útmutatóként szolgáljon a települési önkormányzatok számára a zaj elleni küzdelem terén. Ennek megfelelően a következőkben bemutatjuk azt is, hogy hogyan javasolt elkészíteni a zajjal kapcsolatos helyi szabályozást ahhoz, hogy az egyaránt megfeleljen az irányadó hazai és uniós előírásoknak, kiállja az alkotmányosság próbáját és emellett védje a helyi lakosságot a környezeti zaj káros hatásaitól.

Az irányadó, felsőbb szintű jogszabályoknak megfelelő helyi zajvédelmi szabályozás, egy átgondolt településrendezési politikával kiegészülve valamennyi helyi lakos számára hasznot jelent; hozzájárul az egészséges települési környezet kialakulásához, a zaj által okozott negatív környezeti hatások csökkentéséhez, az emberi egészség védelméhez.

I. A zaj elleni védekezés jogszabályi keretei

I.1. Az önkormányzati rendelet-alkotás jogi keretei

Az Alkotmány¹ 44/A. § (2) bekezdése szerint:

„A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

Hatályos Alaptörvényünk 7/A.§ (2) bekezdése tartalmazza a jogszabályok felsorolását. Így:

„Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete.”

A jelenleg hatályos jogszabályi és jogalkotási hierarchia alapján az önkormányzati rendelet-alkotás mozgásterét tehát az országos szintű jogszabályok alapvetően meghatározzák. A jogszabályi hierarchia „csúcsán” az Országgyűlés által megalkotott törvények állnak ugyanis, ezeket követik a Kormány rendeletei, a miniszteri rendeletek, majd sorrendben az önkormányzati rendeletek, mint helyi szintű jogszabályok következnek.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint *„a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”*

A szóban forgó szakasz az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.

Az Alkotmány 8. § (2) második fordulata az alapjogok lényeges tartalma korlátozását tiltja. Az Alkotmány alapjogi fejezete az egyes jogok felsorolásakor nem határozza meg, hogy mi tartozik az adott jog lényeges tartalmi körébe. Egyes jogoknál, mint pl. a lelkiismereti és vallásszabadságnál [Alkotmány 60. § (2) bekezdés] az Alkotmány ugyan tartalmaz felsorolást (itt: a vallás, vagy

¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

meggyőződés megválasztása, megváltoztatása, kinyilvánítása, gyakorlása, tanítása), de ezekben az esetekben nem a lényeges tartalom alkotmányi meghatározásával állunk szemben, hanem az adott szabadságjoghoz tartozó egyes (önálló) jogok rögzítésével.

Az Alkotmány más helyen konkrét tiltásokat tartalmaz. Így pl. a 63. § (2) bekezdés kimondja, hogy politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre. Azonban e szabályozási technika sem ad választ arra, hogy az alapjog-gyakorlás konkrét korlátján túl a másik oldalon mi az, amit a törvényi szabályozás nem érinthet: mi az egyesülési jog lényeges tartalma. Tehát az Alkotmány, a 8. § (2) bekezdésén túlmenően semmilyen konkrét iránymutatást nem tartalmaz a lényeges tartalom meghatározására. Mindezek miatt az Alkotmánybíróságra hárult az a feladat, hogy kidolgozza az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének érvényesíthetőségi feltételeit.²

Hogy az Alkotmánybíróság milyen konkrét értelmezési gyakorlatot alakított ki az Alkotmány szóban forgó szakasza és a zajjal kapcsolatos önkormányzati rendelet-alkotás alkotmányos korlátai kapcsán, jelen tanulmányunk külön fejezetben, részletesen tárgyalja.

Végül, az önkormányzati rendelet-alkotás jogi keretei között még az önkormányzatokról szóló törvény³ (Ötv.) rendelkezéseit kell megemlítenünk:

„ A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”⁴

A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. Az önkormányzati rendelet, amint azt a korábbiakban már említettük, jogszabály. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) szerint az önkormányzat jogalkotó szerv, az általa alkotott jogszabály az önkormányzati rendelet.

Az önkormányzati rendelet hatálya az önkormányzat illetékességi területére terjed ki, mondja ki a jogalkotásról szóló törvényben⁵ az Országgyűlés. Az önkormányzati rendeletben pontosan meg kell határozni a hatálybalépés időpontját. Ez történhet egy meghatározott időpont megjelölésével, vagy olyan rendelkezéssel, mely szerint a norma a kihirdetést követő meghatározott napon lép hatályba.

² Lásd az Alkotmány 8.§ (2) bekezdéséhez fűzött indoklást.

³ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

⁴ Ötv. 16.§ (1) bekezdés.

⁵ Jat. 6. § (1) bekezdés.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint az önkormányzati rendeletalkotásnak két esetköre van.⁶ A képviselő-testület:

- a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá
- a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet.

Az első csoportba tartozóan az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásból szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott - helyi társadalmi viszonyokat. 12/1992. (III. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ötv. 16. § (1) bekezdésének alkalmazása során törvény alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni. Alkotmányosan kibocsátottnak számít az a jogszabály, amely a megalkotásának időpontjában szabályozhatta azt a tárgykört, amelyre vonatkozott. Tehát nemcsak törvény, hanem az alkotmányosan kibocsátott országos szintű normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatók önkormányzati rendeletben. Figyelemmel kell lenni e körben azonban arra is, hogy meghatározott tárgykörökben csak törvényben lehet rendelkezni, így körültekintően kell eljárni akkor is, ha nincs törvényi szabályozás.⁷

A második csoportba tartozó - törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására - alkotott rendeletek részben kötelező feladatként, részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - önként alkotott rendeletek. Amennyiben az önkormányzat törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követ el. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, - a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével felhívja feladatának teljesítésére.

A legtöbb önkormányzati rendelet a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására születik. Az Ötv. is több önkormányzati rendelet megalkotására ad felhatalmazást, de számos más törvény is állapít meg jogalkotási kötelezettséget, vagy ad felhatalmazást a képviselő testületeknek. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és egyedi ügyekben szabadon igazgat. Az Alkotmánybíróság rámutatott azonban arra a 9/1995. (II. 22.) AB határozatában, hogy az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy rendelet megalkotására

⁶ Lásd részletesen az Ötv. 16.§-ához fűzött indoklást.

⁷ 1025/H/1994. AB határozat.

vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, és ez vonatkozik jogalkotási kötelezettségére is. Fontos - az Alkotmányban meghatározott szabály -, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes a magasabb - azaz országos szintű - jogszabályokkal.

A Jat. előírásait az önkormányzati rendelet megalkotásánál figyelembe kell venni.

Az önkormányzati rendeletet a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy a jogbiztonság elvét sérti valamely jogszabály határozatlansága és többértelműsége. Rámutatott arra is, hogy az önkormányzati rendeletekben a kötelező erejű jogszabályi rendelkezések megismétlése szükségtelen. Emiatt ugyan törvénysértés még nem történik, ám rámutatott arra, hogy amennyiben önkormányzati rendelet a szabályozásába jogszabályban foglalt taxációt vesz át, abban az esetben annak a jogbiztonság érdekében teljes körűnek kell lennie. A Jat. 3. § második mondata szerint jogszabályban (önkormányzati rendelet) nem ismételtető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes.

Nem sérti a jogforrások hierarchikus viszonyából származó követelményt, ha az önkormányzat a nem törvényi szintű, nem önkormányzati feladatkörbe tartozó tárgyat szabályozó magasabb szintű jogszabály rendelkezését illetékességi területére kiterjedő hatállyal, a helyi közügyet szabályozó rendeletébe átveszi.⁸

Az sem törvénysértő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis - akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül - önmagukban is érvényesek. A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető lehet.⁹

⁸ 638/H/1992. AB határozat.

⁹ 61/1994. (XII. 24.) AB határozat.

I.2. Jogalkotási felhatalmazás az önkormányzatok számára a zaj elleni védekezés területén

A zaj-és rezgés elleni védelem területén a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozás megalkotásán, kialakításán keresztül a települési önkormányzatok jelentős szerepet játszanak.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény rendelkezései alapján¹⁰ a települési önkormányzat képviselőtestületének feladat- és hatáskörébe az alábbi tevékenységek tartoznak a zaj-és rezgés elleni védelem terén:

- területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása;¹¹
- csendes övezet kialakításának elrendelése a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül;¹²
- helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.¹³

I.2.1. Területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése

A szabályozással kapcsolatos alapvető fogalmakat a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban rövidítve: Korm. rendelet) tartalmazza.

A Korm. rendelet 2.§-ában foglalt legfontosabb fogalmak a következők:

a) Védendő (védett) környezet: védendő terület és védendő épület, helyiség, amely emberi tartózkodásra, tevékenység végzésére szolgál, és ahol az emberi tevékenység zavarásának megakadályozása vagy az emberi egészség védelme érdekében a környezeti zaj, rezgés mértékét korlátozni kell;

p) Védendő (védett) terület: a településrendezési terv szerinti

pa) lakó-, üdülő-, vegyes terület,

pb) különleges területek közül az oktatási létesítmények területei, az egészségügyi területek és temetők területei,

pc) zöldterület (közkert, közpark),

¹⁰ 85.§ (1) bekezdés.

¹¹ 85.§ (1) bekezdés c) pont.

¹² 85.§ (1) bekezdés d) pont.

¹³ 85.§ (1) bekezdés e) pont.

- pd) gazdasági területnek az a része, amelyen zajtól védendő épület helyezkedik el;
- q) védendő (védett) épület, helyiség:
- qa) kórtermek és betegszobák,
 - qb) tantermek és előadótermek oktatási intézményekben, foglalkoztató termek és hálólhelyiségek bölcsődékben, óvodákban,
 - qc) lakószobák lakóépületekben,
 - qd) lakószobák szállodákban és szálló jellegű épületekben,
 - qe) étkezőkonyha, étkezőhelyiség lakóépületekben,
 - qf) szállodák, szálló jellegű épületek, közösségi lakóépületek közös helyiségei,
 - qg) éttermek, eszpresszók,
 - qh) kereskedelmi, vendéglátó épület eladóterei, illetve vendéglátó helyiségei, várótermek;
- t) **csendes övezet:** rendeltetése miatt zaj ellen különös védelmet igénylő létesítmények zajtól való fokozott megóvása érdekében kijelölt terület;
- u) **fokozottan védett terület:** a szabadban eltöltött csendes pihenésre, kikapcsolódásra alkalmas közterület, amelyre fokozott zajvédelmi követelmények érvényesek.

A zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület a fentiek alapján tehát lakó-, üdülőterület, egészségügyi terület, zöldterület (védett-, védendő terület) olyan részén jelölhető ki, amelynek funkciója szükségessé, zajhelyzete pedig lehetővé teszi szigorúbb zajterhelési határértékek előírását és teljesítését.

Csendes övezet kijelölésével a fentiek mellett a zaj ellen fokozott védelmet érdemlő létesítmények (kórházak, szállodák, éttermek, lakóépületek) kaphatnak kiemelt védelmet. Ennek keretében a csendes övezet területén a zajforrások működését a helyi rendelet térben, időben és gyakoriságban korlátozhatja, vagy akár meg is tilthatja.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet¹⁴ (a továbbiakban rövidítve Zr.) határozza meg a csendes övezet és a zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölésének részletes szabályait.

Csendes övezet, valamint zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölésére abban az esetben kerülhet sor, ha a kijelölésre szánt terület tényleges

¹⁴ 15-16.§, 33.§.

zajterhelése megfelel a külön jogszabályban a csendes övezetre, illetve zajvédelmi szempontból fokozottan védett területre megállapított határértéknek.

A kijelölését megelőzően a kijelölésre szánt területre a fenti követelmény teljesülésének vizsgálatára éppen ezért zajtérképet kell készíteni és meg kell vizsgálni a zaj elleni védelem érdekében szükséges intézkedéseket.

A kijelölés kezdeményezésére a csendes övezetek esetében a zaj elleni fokozott védelmet igénylő intézmény üzemeltetője, vagy fenntartója is jogosult. Ez esetben a zajtérkép készíttetésének kötelezettsége a kijelölés kezdeményezőjét terheli.

A területet érintően szükséges, fokozott védelem érvényesítése érdekében

- a kijelölt terület zajterhelését befolyásoló források működése - országos közúthálózatba tartozó közutak, vasutak, valamint a kijelölés időpontjában létesítési engedéllyel rendelkező létesítmények kivételével - térben, időben, gyakoriságban korlátozható, megtiltható, illetve ha valamely zajforrás működésének korlátozására, tiltására más hatóság jogosult, kezdeményezhető a szükséges intézkedések megtétele,
- meghatározhatók a közterület felhasználásának zajvédelmi szabályai, amennyiben a kijelölésre közterületen került sor.

Kiemelten fontos szabály, hogy olyan létesítmény, amely új környezeti zajforrás keletkezésével jár, csak akkor létesíthető, ha a létesítmény és a hatásterülete a fokozottan védett területen, vagy csendes területen kívül esik.

Csendes övezet vagy zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelöléséről a települési önkormányzat jegyzőjének értesítenie kell az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget is.

További kötelezettség a csendes övezetek, illetve a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésével kapcsolatban a zaj- és rezgésvédelmi szakértő kötelező megbízása. Környezeti zaj, illetve rezgés elleni védelemre jogosító szakértői engedéllyel rendelkező személyt, illetve ilyen személyt foglalkoztató szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni ugyanis:

- zaj és rezgés elleni védelemről szóló intézkedési terv készítéséhez;
- megfelelő passzív akusztikai védelem tervezéséhez;
- csendes terület, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének előkészítéséhez, ha a kijelölésre szánt területre nem készült külön jogszabály szerinti zajterhelési zajtérkép;
- önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelet tervezet műszaki előkészítéséhez.

A csendes övezetekre, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területekre a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet speciális, az általánosan érvényes határértékeknél szigorúbb zajterhelési határértékeket állapít meg.

Ezen, az általános előírásoknál szigorúbb határértékek betartása, továbbá a terület zaj elleni védelmet megvalósító, privilegizált állapotának megőrzése érdekében az önkormányzatok különböző szabályozási lehetőségekkel élhetnek, így többek között:

- az övezeten belül a megengedett maximális sebesség korlátozása, illetve az út fenntartójánál a sebesség-korlátozás kezdeményezése, amennyiben nem önkormányzati fenntartású útról van szó;
- az övezeten belüli behajtás szabályozása (például a célforgalomnak való engedélyezése);
- zajkibocsátással együtt járó ház körüli munkálatok szabályozása (például a nappali időszakra történő korlátozása), illetve a kifejezetten zajos tevékenységek végzésére további korlátokat lehet előírni (például fűnyírás csak a hétköznapokon, a délelőtti időszakban végezhető);
- közterületi, zajkibocsátással járó rendezvények tartásának teljes/részleges tilalma.

I.2.2. Helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása

A fenti, területi védelmen kívül a települési önkormányzat képviselő testülete rendeletet alkothat a helyi zaj-és rezgésvédelmi szabályokról is. Ezen önkormányzati rendeletben mód és lehetőség van az egyedi, határértékkal nem jellemezhető zavaró zajok szabályozására is. Így a rendelet megtilthatja, vagy korlátozhatja a település egyes részeire vonatkozóan zajos tevékenységek éjszakai folytatását, az állattartást, reklámtevékenység folytatását, intézkedhet a csendháborítás szankcionálásáról, stb.

Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi zaj-és rezgésvédelmi szabályok megalkotásának lehetősége az önkormányzatok számára kizárólag azokra a területekre vonatkozik, amelyeket magasabb szintű jogszabályok (törvények, miniszteri rendeletek, kormányrendeletek) nem szabályoznak.

Ilyen jellegű, magasabb szintű jogszabályok által nem szabályozott területeket jelenít meg a Zr. 1.§ (2) bekezdése, amely a Korm. rendelet hatálya alóli eseteket

sorolja fel. Ennek megfelelően a helyi zaj-és rezgésvédelmi szabályozás hatálya alá vonhatók:¹⁵

- a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységek;
- a közterületi rendezvények.

Tekintettel tehát arra, hogy a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem szabályait a Zr. tartalmazza, a képviselő-testület csak azokban a helyi társadalmi viszonyokban állapíthat meg a zajvédelemre vonatkozó rendelkezéseket, amelyekre nézve a Zr. nem tartalmaz szabályozást.

A magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységek tekintetében sor kerülhet a házi, ház kerüli, kert munkák (fűnyírás, barkácsolás stb.) időbeli, adott esetben térbeli korlátozására, amennyiben ez iránt társadalmi igény merül fel. Fontos szempont a szabályozás kialakításánál az is, hogy vajon az önkormányzat képes lesz-e a szóban forgó szabályok teljesülésének esetről-esetre történő ellenőrzésére, adott esetben az előírásokat be nem tartók szankcionálására.

Ami a közterületi rendezvények megtartásának körülményeit és az ezzel kapcsolatos szabályokat illeti, ismételten fontos hangsúlyozni, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó ilyen rendezvények az önkormányzat által alkotott rendelet hatálya alá nem vonhatók. A közterületi rendezvények esetén egyedi, az önkormányzat által alkotott határérték megállapítására sincs mód, hiszen ezt a kérdést is országos szintű jogszabályok határozzák meg. Azonban, arra minden további nélkül lehetőség van, hogy a szóban forgó rendezvényeket az önkormányzat képviselő testülete időben, térben, esetleg gyakoriságban korlátozza.

Időben, lehetőség van a rendezvények legkorábbi kezdő és legkésőbbi befejező időpontjának meghatározására. Térben a rendezvények egy, vagy több, meghatározott területre korlátozhatók, s kizárhatók a lehetséges helyszínek közül az olyan, zaj-szempontról érzékeny területek, mint például a temetők, kórházak, idősok otthonához közeli területek, akár az ezen intézményektől betartandó minimális távolságot is megadva, a hangosító berendezések használatát, a színpad tájolását, a lehetséges megközelítési útvonalakat is meghatározva.

I.2.3. A zajterhelési határértékek megállapításának lehetősége helyi szinten

¹⁵ A bekezdésben felsorolt, a jogszabály hatálya alóli kivételek további eseteit (munkahelyi zaj) más jogszabályok vonják hatályuk alá, míg más esetekben (vallási rendezvények) az adott tárgykör helyi rendeletben nem szabályozható.

A határértékek kérdéséről, típusairól, megállapításuk módjáról a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban rövidítve Kvt.) 87-89.§-ai rendelkeznek. A Kvt. 89.§ (3) bekezdése szerint a határértéket a miniszter - az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott - rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

Az Ötv. 16.§ (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot önkormányzati rendeletet.

Végül, az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

A fenti rendelkezésekből – figyelembe véve az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatát is¹⁶ – az következik, hogy helyi rendeletben zajterhelési határértékek megállapítására, legyenek azok akár szigorúbbak, akár megengedőbbek a miniszter által megállapított határértékeknél, nem kerülhet sor (mivel a határértékek megállapítását az országos szabályozás a saját maga számára tartja fenn).

I.2.4. További lehetőségek a zajjal kapcsolatos helyi védelem kialakítására

A település-rendezés eszközei

Az önkormányzatok képviselő testületeinek zaj-szabályozással kapcsolatos, előzőekben felsorolt eszközein túl fontos még egy, alapvető eszközt megemlíteni, nevezetesen a településrendezés eszközrendszerét. A településrendezés célja, feladata ugyanis, hogy reális keretek között, a közérdek (országos, térségi és települési) és a jogos magánérdekek összehangolásával:

- biztosítsa a település terület-felhasználása és infrastruktúra hálózata fejlesztési lehetőségeinek térbeli-, műszaki kereteit;
- szabályozza az építés helyi rendjét;
- egyszerre biztosítsa a természeti, táji, környezeti és építészeti értékek védelmét, és azok fejlesztési lehetőségeit;

¹⁶ Lásd többek között az Alkotmánybíróság későbbiekben bemutatásra kerülő 103/2008. (VII.11.) számú határozatát.

- segítse elő az erőforrások kíméletes hasznosítását a településfejlődés fenntarthatóságának biztosításával.¹⁷

Alapos és átgondolt településrendezéssel ugyanis számtalan olyan konfliktus megelőzésére mód nyílik (az egyes építési övezetek kialakítása, az ezekben folytatható tevékenységek, a területhasználat és a beépítés feltételeinek meghatározása útján), amelyek végső soron pusztán azon alapulnak, hogy egymással természetszerűleg össze nem férő tevékenységek (például zajjal járó ipari tevékenységek és lakófunkció) folytatása engedélyezett meghatározott területen, a település rendezési terve, illetve helyi építési szabályzata alapján.

Üzletek éjszakai nyitva tartásának helyi rendelettel történő szabályozása

Végül, szót kell ejtenünk az üzletek éjszakai nyitva tartásának szabályozásáról szóló helyi rendeletek megalkotásának lehetőségéről is.

Hasonló szabályozás megalkotásának lehetőségét a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény teremti meg (a továbbiakban rövidítve Ker.tv.), kiegészülve a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet szabályaival.

A Ker.tv. 6. § (1) bekezdése alapján az üzletek nyitvatartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével a kereskedő állapítja meg.

A 6.§ (4) bekezdése felhatalmazza a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testületét, hogy a helyi sajátosságok figyelembe vételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozza. Ugyancsak a törvény felhatalmazása alapján, az illetékes önkormányzat jegyzője közérdekből (környezetvédelmi szempontok alapján, a zajterhelés csökkentése érdekében, a lakók életkörülményeinek biztosítása céljából) az üzletek nyitva tartását - este 10 óra és reggel 6 óra között - korlátozhatja. E megoldás előnye, hogy érvényesíti a liberalizált kereskedelmi szabályozás elvét, ugyanakkor kivételesen, közérdekből helyi szinten lehetővé teszi a társadalmi szükségleteknek megfelelő - az éjszakai időszakra vonatkozó - nyitvatartási (zárva tartási) szabályok alkalmazását, illetve az egészséges környezethez és a pihenéshez való jog biztosítását.

Mindazonáltal, az éjszakai nyitva tartás helyi szabályozásának kialakítása során is figyelemmel kell lenni a helyi rendeletekkel szemben támasztott törvényi

¹⁷ Magyar Közigazgatási Intézet: Terület-és településrendezési ismeretek. Szerk.: László László. Budapest, 2006. 132.o.

előírásokra, továbbá az Alkotmánybíróság kialakult esetjogára is, így különösen azon előírásra, miszerint a helyi rendelet nem lehet ellentétes az országos szintű szabályozással.

Hogy a fenti szabályok mellett az önkormányzatok rendelet-alkotási jogköre a gyakorlatban miként alakul, elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatában, valamint az országgyűlési biztosok¹⁸ gyakorlatában kristályosodott ki az elmúlt évek során. Így a következő fejezetekben ezen gyakorlat legfontosabb állomásait, eseteit mutatjuk be.

¹⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa gyakorlatáról kell e helyütt szót ejteni.

II. Az Alkotmánybíróság önkormányzati zajszabályozással kapcsolatos jogértelmezési gyakorlata

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban rövidítve: AB) - az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével - felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

Az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban rövidítve Abtv.) rendelkezései szerint az AB hatáskörébe tartozik:

- a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll);
- a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll);
- a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata;
- az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása;
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése;
- az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;
- az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;
- eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az Ötv. 1. § (3) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, döntését kizárólag jogszabálysértés esetén az Alkotmánybíróság, illetve bíróság bírálhatja felül.

A korábban kifejtettek szerint az önkormányzati rendelet a jogalkotásról szóló törvény értelmében jogszabálynak minősül, ezért annak elfogadását követő felülvizsgálata az AB utólagos normakontrollra irányuló eljárásának tárgya.

Az Alkotmány 44/A §-a az önkormányzás emberi jogias, természetjogi koncepcióját fogadja el. Az önkormányzatokat taxatív felsorolt jogokkal ruházza fel, ezzel alapozva meg autonómiájukat.

Az AB **55/1994. (XI.10.) számú határozata** kimondja, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi

önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a 40.§-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja.”

Az Alkotmánybíróság a fentebb említett eljárásokat az arra jogosult indítványa alapján folytatja le, jogszabályok utólagos felülvizsgálatát pedig az Abtv. értelmében bárki indítványozhatja.

Önkormányzati ügyekben a képviselő-testületet széles körű, de nem korlátlan jogalkotási önállóság illeti meg. A képviselő-testület csak a törvények keretei között gyakorolhatja jogalkotói hatáskörét.

Gyakran kerül sor az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervek indítványára. Az Ötv. 99. § (1) bekezdésének előírásai értelmében a törvényességi ellenőrzés körében a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv - határidő tűzésével - felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére.

Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről, vagy egyet nem értéséről tájékoztatást nyújtani, s amennyiben az önkormányzat nem teszi meg a szükséges intézkedést a jogszabálysértés kiküszöbölésére, a Kormányhivatal kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Az önkormányzatok Alkotmány által biztosított joga, illetve egyes esetekben kötelezettsége is a rendeletalkotás, s e rendeletek nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal. A képviselő-testület – amint azt a megelőző fejezetekben már részletesen bemutatuk - a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet.

Az Ötv. - a helyi közszolgáltatások körében - többek között, az önkormányzatok által ellátandó közfeladatként jelöli ki az épített és természeti környezet védelmét. A Kvt. 46. § (1) bekezdésének c) pontja - a Kvt. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai között - külön is kiemeli - hogy a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsátanak ki, illetve határozatot hoznak.¹⁹

¹⁹ 21/2011. (III. 30.) AB határozat.

A helyi viszonyokat rendező szabályozások kialakítása során számos kérdés merülhet fel, melyek megoldásában segítséget nyújtanak az AB döntései, melyek önkormányzati rendeletek felülvizsgálata kapcsán születtek, s a bennük rögzített jogértelmezés iránymutatásul szolgálhat hasonló esetekben.

Az önkormányzati zajsabályozás – tapasztalataink szerint – igen sokszínű képet mutat. Zajvédelmi rendelkezések részletezettebben megjelennek a helyi önkormányzat képviselő-testülete által alkotott külön rendeletben, vagy helyi építési szabályzatban, de zajvédelmi célú, elszórtan megjelenő normák a közterületek használatára, állattartásra, vagy éppen üzletek, vendéglátó-ipari egységek nyitvatartási idejére vonatkozó rendeletekben is fellelhetők.

Az önkormányzati rendeletekkel szemben támasztott legfontosabb követelményeket elsősorban az Alkotmány rögzíti.

A következőkben bemutatásra kerülő alkotmánybíróági döntések nagy része olyan önkormányzati rendeletek felülvizsgálata nyomán született, melyek a zajvédelem helyi rendjét kívánták kialakítani, szabályozni.

Az AB elemzett döntései alapján az alábbi kérdésekben alakult ki az önkormányzati zajsabályozást érintően kikristályosodott jogértelmezés:

- Határértékek megállapításának korlátai az önkormányzati rendeletekben;
 - tartalmi korlátok
 - formai-eljárási korlátok (hatáskörök megosztása, gyakorlása)
- A jogbiztonság és a normavilágosság követelménye.

II.1. Zajterhelési határértékek önkormányzati rendeletben való rögzítésének korlátai²⁰

A Kvt. kapcsolódó szabályainak értelmében a települési önkormányzat 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 – **törvényben, vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben** - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

²⁰ 21/2011. (III.30.) AB határozat.

A kibocsátási és igénybevételi határértékek megállapításánál a szennyezettségi határérték mellett figyelembe kell venni a környezet, illetve adott eleme pillanatnyi és célállapotát, valamint a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát. A Kvt. 89. § (3) bekezdése szerint pedig a határértéket a miniszter - az érdekelt miniszterekkel együttesen kiadott - rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

Utólagos normakontroll keretében az AB megsemmisítette Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatának egyik rendelkezését, mely a település területén megengedett zajterhelési határértéket rögzített.²¹

Az AB eljárását az indítványozó arra való hivatkozással kérelmezte, hogy a zaj-és rezgésterhelési határértékekről szóló 8/2002. (III.22.) KöM-EüM együttes rendelet, illetve a helyébe lépő 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról (a továbbiakban: Rendelet) a zajterhelési határértékeket kógens, eltérést nem engedő módon határozza meg.

A Rendelet kimondja, hogy az üzemi, vagy szabadidős zajforrástól származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken a Rendelet 1. számú melléklete tartalmazza, mely határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő

- a) nappal (6:00-22:00): a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,
- b) éjjel (22:00-6:00): a legnagyobb zajterhelést adó fél óra.

A Rendelet 1. mellékletében, a zajtól védendő területeken üzemi és szabadidős létesítményektől származó zajterhelés esetére az alábbi határértékeket rögzítette:

Sor-szám	Zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre* (dB)	
		nappal 06-22 óra	éjjel 22-06 óra
1.	Üdülőterület, különleges területek közül az egészségügyi területek	45	35
2.	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	50	40
3.	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	55	45
4.	Gazdasági terület	60	50

²¹ 21/2011. (III. 30.) AB határozat.

Csömör Nagyközség felülvizsgált rendeletében a következő határértékek szerepeltek:

„53. §

B) Zaj- és rezgés elleni védelem

(1) A település közigazgatási területén megengedett zajterhelési határérték:

nappal: 60 dB

éjjel: 50 dB”.

A támadott rendelkezés a település közigazgatási területére vonatkozóan állapított meg zajterhelési határértékeket, melyek enyhébbek voltak a fenti, miniszteri rendeletben foglalt értékeknél.

Az AB korábbi döntéseiben²² is foglalkozott az általános, miniszteri rendeletben meghatározott határértékek és az önkormányzati zajvédelmi rendeletalkotás viszonyával, s elismerte, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényekben és a Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására, illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén.

Fontos korlátja e szabályozási lehetőségnek, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult.²³

A vizsgált esetben a képviselő-testület figyelmen kívül hagyta a Kvt. 89. § (3) bekezdése szerinti korlátozást, nem az általános határértékeket alkalmazta, enyhébb zajterhelési határértékeket állapított meg a központi jogszabályban meghatározott általános határértékekhez képest. Mivel a rendelet határértékeket rögzítő pontja sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, hiszen az ellentétes volt más jogszabállyal, így azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Előfordul olyan eset is, mikor a helyi önkormányzat által meghatározott határértékek rendeleti szabályozása hatásköri okok miatt nem áll összhangban a hatályos jogszabályokkal.

Budapest VI. kerület Terézváros Önkormányzata a kerület közigazgatási területére vonatkozóan állapított meg zajvédelmi követelményeket, az üzemi létesítménytől származó zajok terhelési határértékeinek meghatározásával. A határértékek a 8/2002 (III.22.) KöM-EüM együttes rendeletben meghatározott határértékeknél

²² 937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.

²³ 34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1350, 1356.

szigorúbbak voltak, emellett a miniszteri rendeletben megjelölt nappali és éjszakai időszavakat megváltoztatva három időzónát állapítottak meg.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint 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.

A települési önkormányzat a közérdek védelmében jogosult rendeletet alkotni, de nem terjeszkedhet túl az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott jogalkotói hatáskörén, így a települési önkormányzatot **az önálló zaj- és rezgésvédelmi kérdésekben történő rendeletalkotás során többirányú kötelezettség is terheli.**

Tartalmi jellegű az a korlátozás, miszerint az önkormányzat az előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozhat, illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén és önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel – ahogy arról már szó esett - erre a Kvt. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy környezetvédelmi hatóság jogosult.

Fontos kiemelni a Kvt. fentiekben már hivatkozott 48.§ (1) bekezdését is, amely abban az esetben teszi lehetővé a települési önkormányzat képviselő testülete számára a más jogszabályokban foglaltaknál szigorúbb szabályozás kialakítását, ha megelőzően ennek módját és mértékét külön törvény, vagy kormányrendelet már meghatározta.

További korlát, hogy a fővárosi kerületi önkormányzatok illetékességi területére vonatkozóan csak **a fővárosi közgyűlés határozhat meg az előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó előírást**, vagyis a Terézvárosi Önkormányzat képviselő-testülete túlterjeszkedett jogalkotói hatáskörén önmagában azzal, hogy határértékeket állapított meg.

Szár Község zajvédelmi rendelete egyes előírásait, illetve mellékletét az AB ugyancsak megsemmisítette.²⁴ A községi önkormányzat rendeletének érintett rendelkezései:

„3. § (1) A zajforrásból származó külső környezeti zajterhelés nem haladhatja meg a mellékletben szereplő zajterhelési határértékeket.

(2) Az (1) bekezdés szerinti zajterhelési határérték teljesülésétől függetlenül a zajforrásból származó zaj egyenértékű A-hangnyomásszintje a megítélési idő 5%-át

²⁴ 103/2008. (VII. 11.) AB határozat.

meghaladó - a megítélési időben összegzett - időtartamban nem haladhatja meg 10 dB-nél nagyobb mértékben a melléklet határértékeit.”

(...)

3. Az Ör. melléklete:

„A zajforrásból származó megengedett megítélési szint LAM dB

Sor- szá m	Területi funkció	Megengedett megítélési szint LAM dB		
		nappal (6-18h)	átmeneti időszak (18-22h és munkaszüneti napokon 6-22 h)	éjjel (22-06 h)
1.	Hétfélig házas terület, védett természeti terület kijelölt része	45	40	35
2.	Lakóterület ²	50 ¹	45 ¹	40
3.	Egyéb övezetek	60	55	50

1 A kertek pihenést szolgáló területén, terasz, pihenő-, díszkert, valamint a pihenésre, szabadidő eltöltésre szolgáló közterület; park, játszótér területén is.

2 Települési gyűjtő út (Rákóczi F. utca) közvetlen közelében és azok tengelyétől mért 50 méteres sávban legfeljebb 10 dB-lel magasabb zajszint engedhető meg.”

A zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 2. § p) pontja szerinti zajtól védendő területekre (pl. lakó-, üdülő-, zöldterület) a zajt kiváltó tevékenységtől, a zajforrástól (üzemi létesítmény, közlekedés, építőipari tevékenység) függően, illetőleg a Korm. r. 2. § q) pontja szerinti zajtól védendő épületek zajtól védendő helyiségeinek (kórtermekben, lakószobákban stb.) osztályozásától függően, két (nappali és éjjeli) napszakra figyelemmel állapítanak meg határértékeket.

E rendelkezésekkel ellentétesen azonban az önkormányzat rendeletének 3. §-a, valamint melléklete a zajforrás által kibocsátott zajterhelésre és a környezeti zajforrás hatásterületének területi funkciója alapján, továbbá nem kettő, hanem három (nappali, éjjeli és átmeneti) napszak figyelembevételével határozta meg a határértékeket. Az önkormányzat ezzel tartalmilag új határértékeket állapított egyes tevékenységekre.

Mindezek alapján az AB megállapította, hogy Szár Község Önkormányzatának képviselő-testülete túlerjeszkedett a törvényekben megállapított jogalkotói

hatáskörén, figyelmen kívül hagyva a Kvt. 89. § (3) bekezdése szerinti korlátozást és a törvényi felhatalmazás alapján alkotott általános határértékeket.

Közterületi értékesítés során hangosító eszköz használatának korlátozása²⁵

Az AB nem találta alkotmány sértőnek, illetve a megkülönböztetés tilalmába (Alkotmány 70/A. § (1) bek.) ütközőnek az alábbi rendelkezést Szár Község Önkormányzatának zajvédelmi rendeletében:

„7. § Közterületen történő értékesítés esetén hirdetés, vagy figyelemfelhívás céljára szolgáló hangosításokat okozó eszköz használata hétköznap és szombaton 8 és 12 óra, valamint 17 és 19 óra között engedélyezett, vasárnap tilos.”

Az AB döntése indokolásában kifejtette, hogy a Kormányrendelet 2. § i) pontja értelmében a közterületen történő értékesítés esetén hirdetés, vagy figyelemfelhívás céljára szolgáló hangosító eszköz üzemi, szolgáltató tevékenységhez használt zajforrásnak (berendezésnek) minősül.

Az önkormányzati rendelet érintett szabálya egész napra zéró toleranciát írt elő azzal, hogy hétköznapon és szombaton egyes napszakokra, továbbá vasárnap - függetlenül a zaj mértékétől - a közterületen történő értékesítéshez kapcsolódó hangosítás zajvédelmi bírság kiszabását vonja maga után.

Az AB rögzítette, hogy az önkormányzati szabályozás a közterületi értékesítési tevékenységhez nem szükségszerűen kapcsolódó hirdetés és figyelemfelhívás céljára szolgáló hangosító eszköz használatát tiltja, s e tilalom minden közterületen értékesítést folytató vállalkozóra azonos módon vonatkozik, így nem állt fenn megkülönböztetés a szabályozással érintett jogalanyok vonatkozásában, nem kezeli eltérően a szabályozás a helyi és nem helyi vállalkozókat, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.

II.2. Feladat- és hatáskörök megosztása²⁶

A települési önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a közgyűlés - jogosult a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján megalkotni a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályokat, melyek a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag szigorúbb környezetvédelmi előírások lehetnek.

Budapest Főváros Terézvárosi Önkormányzat képviselő-testülete - meghatározott közigazgatási terület rész kivételével - megtiltotta szombaton, vasárnap, és egyéb

²⁵ 103/2008. (VII. 11.) AB határozat.

²⁶ 34/2008. (IV.3.) AB határozat.

munkaszüneti napokon egész nap, illetőleg munkanapokon 20.00 és 7.00 óra között a gépi munkavégzéssel és tehergépjármű-forgalommal együtt járó bontási és építési tevékenység végzését a lakóépületek 30 méteres körzetében. Emellett, a rendelet előírta, hogy a korlátozás alól a polgármester - a Terézvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Építési Hatóságának szakmai véleménye alapján - felmentést adhat.

A zaj- és rezgésvédelem tárgykörében az AB eljárása idején a 284/2007. (X.29.) Kormányrendelet szabályai voltak hatályban, mely az önkormányzati rendeleti szintnél magasabb jogforrási szintű szabályozást tartalmazza, s amelyben az emberi környezet és az emberi egészség megóvása érdekében kerültek megállapításra az azokat veszélyeztető zajok és káros rezgések elleni védelem alapvető szabályai.

Az önkormányzati rendelet támadott rendelkezésében a fővárosi kerületi képviselő-testület úgy állapított meg az alapvető szabályoknál nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat, hogy figyelmen kívül hagyta a Kvt. kizárólagos hatáskört megállapító rendelkezését, amely a fővárosi közgyűlést jelöli ki önkormányzati rendeletalkotásra, így a főváros területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírások meghatározására. E tényre figyelemmel állapította meg az AB, hogy Budapest Főváros Terézvárosi Önkormányzat képviselő-testülete túlterjeszkedett jogalkotói jogosultságán.

II.3. A jogbiztonság és a normavilágosság követelménye

Ahogy a korábbiakban már esett róla szó, az önkormányzati rendeletekkel szemben a jogalkotásról szóló törvényben (Jat.) foglalt követelmények is érvényesülnek. Megszövegezésüknek ezért a jogbiztonság érdekében egyértelműnek kell lenniük. A Jat. 18. § (2) bekezdése értelmében a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.

Nagyberény Község Önkormányzatának a temetőkről és a temetkezésről szóló helyi rendelete tartalmazott zajvédelmi célú előírásokat, többek között a 9. § (2) bekezdésében:

„A temetőktől számított 250 méteren belül mindennemű lőfegyver sport, gyakorló és vadászati célú használata, erős zaj okozása tilos!”

Az említett rendelkezést két okból is támadták, egyrészt azért, mert – az indítvány szerint – az önkormányzatnak nem volt hatásköre a temetők körzetében megtiltani akár a sport, gyakorló és vadászati célú lőfegyverhasználatot, másrészt, mivel az

„erős zaj okozása” nem elég konkrét és a jogalkalmazás során túlzott mérlegelési jogkört enged a hatóságoknak.

Az AB²⁷ az első érv kapcsán nem állapított meg alkotmányellenességet. Az AB szerint a képviselő-testület elfogadhatóan élt rendeletalkotási jogával. *„Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.”*

Az AB véleménye szerint a lőfegyver használatára vonatkozó korlátozás alkotmányossága is ez alapján ítélandó meg. A magasabb szintű jogszabályok a fegyver használatára vonatkozóan elsősorban az élet védelme érdekében szükséges korlátozásokról rendelkeznek.

Az önkormányzati rendeletben foglalt korlátozásra azonban kegyeleti okokból került sor, a helyi viszonyokra figyelemmel és konkrétan meghatározott objektumok (temető) körzetében tiltja a fegyver használatát, ugyanakkor nem zárta ki fegyver munkavégzési célra történő használatát.

A második érveléssel kapcsolatban az AB helyt adott az indítványban foglaltaknak és rögzítette, hogy az **„erős zajt okoz” megfogalmazás jogszabályban való szerepeltetése sértette a Jat. rendelkezéseit.**

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „pusztán az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, nem szükségképpen jelenti a Jat. idézett szabályának megsértését. A leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-előkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabály-értelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály értelmezés eszközeivel kell felszámolni. Ugyanez az irányadó arra az esetre, ha valamely rendelkezés kétségtelenül nem áll összhangban a Jat. idézett szabályával, de a jogszabály értelmezés révén gondoskodni lehet a szóban forgó jogszabály helyes alkalmazásáról. (...) Alkotmány-sértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a

²⁷ 31/2008. (III. 12.) AB határozat.

tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő. (2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992, 716-718.; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994, 781-784.)²⁸

Az önkormányzati rendelet a zaj okozását kizárólag annak erőssége alapján tiltja, ez alapján azonban nem egyértelmű, hogy a zaj-okozás erősségének mércéje objektív, vagy szubjektív jellegű-e, vagyis egy objektív zajszint feletti zaj-okozást tilt a rendelet, vagy inkább valamennyi zaj-okozást, amely alkalmas mások zavarására. Az AB nem találta egyértelműen szabályozottnak, hogy az „erős” zaj okozása, annak indokoltságára tekintet nélkül tiltott-e.

A rendeletben foglalt tilalom túlzott jogalkalmazói értelmezésnek adott teret, így sértette a Jat. 18. § (2) bekezdésében foglalt normavilágosságra vonatkozó követelményt.

²⁸ 31/2008. (III.12.) AB határozat.

III. Az OBH jogértelmezési gyakorlata az önkormányzatok zajsabályozása kapcsán

III.1. Az országgyűlési biztos hatásköre és intézkedési lehetőségei

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (a továbbiakban Obtv.) első rendelkezése szerint az országgyűlési biztos feladata, hogy - az Alkotmány 32/ B. § (1) bekezdésében rögzítettekkel összhangban - az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános, vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az országgyűlési biztoshoz az Obtv. értelmében bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Az ombudsman eljárásának feltétele, hogy a panaszos a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítse, illetve jogorvoslati lehetőség ne legyen számára biztosítva. Ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az országgyűlési biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet fordulni.

Fontos azonban, hogy az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Ha az országgyűlési biztos a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására ajánlást tehet a visszásságot előídező szerv felügyeleti szervének, illetve, ha e visszásságot az előídező szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az országgyűlési biztos kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását.²⁹

Az országgyűlési biztos az Alkotmánybírósághoz fordulhat utólagos normakontrollt kérve, illetve kezdeményezheti a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, vagy az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezését. További intézkedési lehetőségei közé tartozik az illetékes ügyésznél ügyészi óvás benyújtásának kezdeményezése is.

²⁹ Obtv. 20. § (1) bek.; 21. § (1) bek.

III.2. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (JNO)

Az Obtv. 2007 évi módosításával új külön biztos kapott megbízatást az Országgyűléstől az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását, s feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános, vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

A fent említett intézkedési lehetőségeken túl a jövő nemzedékek ombudsmanja:

- felhívhatja a környezetet károsító személyt vagy szervezetet e tevékenységének megszüntetésére és a környezetet károsító magatartás tanúsítását megelőző környezeti állapot helyreállítására,
- felhívhatja a hatáskörrel rendelkező hatóságot a környezet védelmére vonatkozó intézkedés megtételére,
- általános jelleggel, valamint egyedi ügyben meghatározott szerv, intézmény, hatóság vagy személy részére ajánlást bocsáthat ki,
- a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntéssel szemben felügyeleti eljárás lefolytatását, illetve végrehajtásának felfüggesztését kezdeményezheti, valamint annak bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet,
- véleményezi a feladatkörével összefüggő jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteit, feladatkörében jogalkotásra tehet javaslatot,
- megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési, területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit,
- véleményezi a környezetvédelmi, vagy természetvédelmi tárgyú, valamint az emberiség közös örökségét és közös gondjait érintő nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére vonatkozó előterjesztéseket, közreműködik e nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések elkészítésében, továbbá figyelemmel kíséri, értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését,
- részt vesz a feladatkörével összefüggő ügyekben az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselt magyar álláspont kialakításában,
- részt vehet a jogszabály rendelkezése alapján kötelezően tartandó, feladatkörével összefüggő közmeghallgatáson.

A vizsgálatunk során áttekintett ügyekben, melyek települési önkormányzatok zajsabályozási, egyben jogalkalmazási gyakorlatát és azok esetleges hiányosságait érintették, az ombudsman (2008-ig az általános biztos, ezt követően a jövő

nemzedékek országgyűlési biztosa) főként az egészséges környezethez (Alkotmány 18. §), a tulajdonhoz (Alkotmány 13. § (1) bek.), illetve a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogok sérelmével (Alkotmány 70/D. §) összefüggésben rendelt el vizsgálatot.

Az egészséges környezethez való jog magában foglalja az egészség zajjal szembeni védelmét is, vagyis ezen alkotmányos jogból eredő követelményeket a zajvédelmi szabályozás során is érvényesíteni kell.

A magántulajdon sérthetlensége, élvezetének zavartalansága ugyancsak hivatkozási alapot képez sok, zajterhelés miatt indított eljárásban a panaszosok oldalán, de ugyanígy az önkormányzat is tulajdonosként (nem pedig hatóságként) jelenik meg gyakran a közterületek – rendezvények szervezéséhez kapcsolódó - átengedésekor.

Az utóbbi évtized során az országgyűlési biztos joggyakorlatában és megállapításai mentén helyi önkormányzati autonómia elvéből kiindulva rávilágított az önkormányzatok, mint jogalkotók hangsúlyos és speciális szerepére a helyi zajvédelemben.

III.3. Zajvédelmi rendelkezések a településrendezés szabályozásában

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 8. § a) pontja szerint, a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét, figyelembe véve az egészséges lakó- és munkakörülmények követelményeit.

A Kvt-ben megfogalmazott környezetjogi alapelv, a **megelőzés** elvének érvényesülése a várható, ismert negatív környezeti hatásokkal szemben való előzetes fellépést igényli. A megfontolt, zajvédelmi szempontokat is figyelembe vevő helyi **településtervezés** jelentősége a későbbi konfliktushelyzetek megelőzésében mutatkozik meg. A JNO véleménye szerint az egyes védelmet élvező, vagy akár ipari övezetek kialakítása során az önkormányzati jogalkotónak nem csupán azt kell szem előtt tartania, hogy a határértékek a későbbiekben teljesüljenek majd, hanem azt is, hogy a zajterhelés ne növekedjen számottevően a korábbi állapothoz képest.

Gyakori problémaként jelentkezett a JNO gyakorlatában, hogy egyes zajforrások azért jelentenek problémát, mert a település lakott területe - növekedése folytán - azokhoz egyre közelebb kerül.

„Az újabb konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzésében a településtervezésnek igen fontos szerepe van. Elsődleges cél, hogy a zajos ipari területek és a védendő területek egyre jobban és tartósan elkülönüljenek egymástól, és közöttük átmeneti zónák alakuljanak ki, illetve maradjanak meg. Rendkívül fontos az is, hogy az önkormányzat a környezetterhelő források telepítését lehetővé tevő döntéseinél, az ipari, stb. övezetek kijelölésénél ne pusztán a határértékek majdani teljesülését tartsa szem előtt, hanem legyen figyelemmel arra is, hogy az új funkciók ne eredményezzenek jelentős zajterhelés-növekedést a meglévő állapothoz képest.”³⁰

A túlzott zajkibocsátásból eredő konfliktusok valószínűleg megelőzhetők lennének felelősségteljes településrendezési, hatósági és környezethasználói döntésekkel, melynek hiányában azonban utólag, igen költséges módon kell biztosítani a zaj elleni védelmet, ha egyáltalán az még lehetséges.

A telepengedélyezési szabályok 2008-as megváltozásával, a vonatkozó szabályozás enyhülésével és egyszerűsödésével egyes üzemek és üzletek különösebb engedélyezési eljárás nélkül – bejelentéssel egyidejűleg - kezdenek meg tevékenységüket. Ez a hiányzó, előzetes hatósági kontroll azonban súlyos következményekkel jár az ombudsman álláspontja szerint, mivel ez a zaj elleni védelem teljes hiányát eredményezheti ipari üzemek és kereskedelmi üzletek esetében, s a felmerülő problémákat utólagos hatósági fellépéssel már nem lehet megfelelően kezelni.

A 2010-es beszámolóban összefoglalt ombudsmani javaslatok szerint a **településrendezésre vonatkozó részletes szabályok** előírására van szükség a zajvédelmi szabályozásban, emellett indokolt a zaj elleni védelem szintjének növelése érdekében a településrendezési döntések előkészítéséhez **zajvédelmi munkarész** készítése.

E jelentésben kritikaként fogalmazódott meg továbbá, hogy a **településrendezési eljárás hatályos szabályai nem biztosítják megfelelően a környezeti szempontok érvényesíthetőségét.**

„Az egészséges környezethez való jog és a belőle fakadó követelmények – a fenntartható fejlődés, a megelőzés és a környezet egészének magas szintű védelme – érvényesítése az alapjog objektív lényegéből („alanytalanságából”) adódóan az állam és az önkormányzatok feladata és felelőssége, mégpedig elsődlegesen a szabályozáson és az állami intézmények eljárásain keresztül. Ezen alapjogból, valamint a településrendezés céljából, lényegéből és az ezért viselt felelősségből is következően az önkormányzatoknak a településrendezési döntések meghozatala

³⁰ JNO 2008-2009. évi beszámolója

során különös figyelmet kell fordítaniuk a település meglévő és tervezett zajforrásaira és zajtól védendő területeire, létesítményeire, ezek összehangolt, egységben szemlélt védelmére. A gondos tervezésben nyújthat segítséget a – beszámoló más fejezetében külön is elemzett – stratégiai környezeti vizsgálat, a zajtérképezés és a hozzá kapcsolódó intézkedési terv.”

III.4. Közterület-használat, szabadtéri rendezvények szabályozása

Az ombudsman már 2004-ben átfogó vizsgálatot folytatott le a szabadtéri rendezvények lakókörnyezetre gyakorolt zavaró hatásai tárgyában, s megállapításait összefoglaló jelentésben rögzítette.

E jelentésben elismerte, hogy az önkormányzat jelentős bevételeket érhet el a közterületek használatának átengedésével, s emellett közösségi igényeknek is eleget tesz, mellyel hozzájárul a közösség kulturális fejlődéséhez, de emellett kifejtette, hogy - az Alkotmány értelmében - a helyi önkormányzás a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

Az Ötv. rendelkezései szerint a települési önkormányzat feladata a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység támogatása, ugyanakkor – az országgyűlési biztos szerint - különösen a lakóházak közvetlen közelében, vagy azok között a tömör, városias beépítésű területek nem alkalmasak a folyamatos hangerősítő szabadtéri rendezvények lebonyolítására, hiszen a **rendszeres zajos programok a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot sérthetik.**

A országgyűlési biztos álláspontja szerint fontos leszögezni azt is, hogy „[...] *sűrű, nagyvárosias beépítettségű lakóterületeken a zenés (hangosító berendezést alkalmazó) rendezvények rendkívül zavarhatják a környéken lakókat, emellett a közlekedést, a lakóhelyek megközelítését is megnehezíthetik, végső soron a megszokott életvitelt is megváltoztathatják. Szabadtéri rendezvények tartásához nem elegendő egy viszonylag nagyobb beépítetlen terület, tekintettel kell lenni a lakókörnyezet érdekeire is. A helyszín gondos kiválasztásával megelőzhetőek a lakossági panaszok. (...) A közterületek használatának, rendjének szabályozásakor (annak eseti engedélyezésekor) a tulajdon hasznosításához fűződő önkormányzati érdek, illetve a rendezvényekkel közvetlenül érintett lakosság érdekei közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni, különös figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzás alanya a választópolgárok közössége. A helyi közhatalmat gyakorló, tulajdonosként a "szomszéd" tulajdonosokkal egyenjogú önkormányzatnak fokozott kötelezettsége a lakók zavartalan nyugalmanak biztosítása legalább 22.00 - 06.00 óra között. (...) A zeneszolgáltatás (hangosító berendezés alkalmazása) nem*

sértheti a lakóknak az ingatlanok használatához fűződő törvényes érdekeit, nem teheti lehetetlenné az ingatlanok rendeltetésszerű használatát.” (OBH 3071/2003.; OBH 6108/2005.)

A Zr. hatálya nem terjed ki közterületen tartott rendezvényekre, melynek eredményeként jelentős jogsérelem érheti az annak környezetében élőket. **A JNO álláspontja szerint az önkormányzatok felelőssége, hogy a rendezvények megtartásának szabályait helyi rendeletben meghatározzák.**

Az országgyűlési biztos a vizsgálatai eredményeként kiadott állásfoglalásában megállapította, hogy **az önkormányzatok számára nem tekinthető csupán lehetőségnek a közterületi rendezvényekre vonatkozó szabályozás kialakítása.** Az ombudsman álláspontja szerint az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. § (1) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos jogok sérelmének veszélyét eredményezi, ha az önkormányzat nem rögzíti e szabályokat, a zaj- és rezgésterhelési határértékeket, azok betartatása garanciáit és a jogsértés következményeit is.

Az önkormányzati zajvédelmi jogalkotás kapcsán az országgyűlési biztos újabb beszámolóiban is rögzítette,³¹ hogy – mivel az önkormányzatok alkothatnak további, kiegészítő jellegű szabályokat – a helyi rendeleteknek igen nagy a jelentősége egyrészt az egészséges környezethez való jog, másrészt a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog hatékonyabb érvényesülésében.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint: *„Az Ötv-ben meghatározott feladatok teljesítése, az önkormányzati tulajdon hasznosításához, a turizmus fejlesztéséhez fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni. Ez az egyensúlyi állapot azzal valósítható meg, ha a rendezvényeket több helyszínen tartják, nem egyetlen területet terhelve az összes programmal (a programhoz választják a legalkalmasabb helyszínt), meghatározzák a szabadtéri rendezvények helyszínéül szolgáló közterületeken engedélyezhető maximális rendezvényszámot és azok időtartamát, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik. A körültekintő szabályozás és szervezés a lakók számára is elfogadhatóbbá teheti a programokat.”³²*

Javaslatként megfogalmazásra került, hogy a hosszabb ideig tartó hangerősítő rendezvényeket kevésbé beépített területeken kell megrendezni, illetve – mivel a közterület felügyelő munkaideje hamarabb lejár, mint a rendezvény befejezésének ideje - a zajvédelmi hatóságnak többféle, alkalmas módon kell gondoskodnia a rendezvények és utómunkálataik ellenőrzéséről.

³¹ JNO 2008-2009. évi beszámolója

³² Uo.

A közterület-használatból eredő zajok kapcsán az ombudsman kifejtette, hogy „[...] a közterületet vendéglátó-ipari hasznosítása, valamint a közterületen történő alkalmi és mozgó árusítás esetén a polgármesternek – a tulajdonosi hozzájárulás megadása tekintetében – minden esetben fokozott körültekintéssel kell vizsgálnia, hogy a közterület tervezett használata – figyelemmel az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. § (1) bekezdésében foglaltakra (egészséges környezethez való jog, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog), illetve a pihenéshez való jogra – nem jár-e a fenti alkotmányos jogok sérelmével.”

A hozzájárulás megadásakor az illetékes hatóságnak mérlegelnie kell, hogy a tervezett közterület használat nem jár-e olyan környezeti érdeksérelemmel, amely esetben a veszélyhelyzet az igénybevétel feltételeinek meghatározásával sem hárítható el, emellett megfelelő időben értesíteni kell a közterületi rendezvényről az ott élőket, hogy ügyféli jogait érvényesíthessék.

A beszámoló tartalmazza, hogy a szabályozás tekintetében koncepcionális bizonytalanságot tapasztaltak, mivel a közterület-hasznosítás tekintetében kétfajta szabályozási modell volt elkülöníthető egymástól. Egyrészt az önkormányzat, mint tulajdonos az adott közterületet egy, a polgári jog szabályozási körébe eső megállapodás keretében hasznosítja, illetve a másik megoldás, hogy a közterület használatát közigazgatási jogi jogviszonyban, önkormányzati hatósági ügyként engedélyezik. Ennek eredményeként azonban a szabályozási hiányosság az egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz, mivel a szerződéses megoldásban a közterület használatával együtt járó környezeti terhelés miatt érintettek ügyféli jogai nem érvényesíthetők. Mind az Alkotmánybíróság, mind az ombudsman álláspontja³³ szerint közhatalmi jogkörben, közigazgatási jogviszonyként szabályozandó e tárgykör, mivel így biztosítható a részvételi és jogorvoslati jogok érvényesíthetősége.

Megjelenik továbbá az országgyűlési biztos legutóbbi jelentésében a hosszabb, nagyobb volumenű közterületi rendezvényekkel kapcsolatos szabályozási kompetencia kérdése is. A beszámoló szerint „A fesztiválok jelentős tömegeket mozgatnak meg, és azok mind helyfoglalásukat, mind egyéb környezeti hatásaikat (elsődlegesen zajhatások, de jelentős lehet a gépjárműforgalom, a hulladéktermelődé, sőt közegészségügyi problémák is adódhatnak) tekintve lényegesen meghaladják a helyi viszonyok között elfogadható és szokásos mértéket.”

Az országgyűlési biztos ezért átfogó jogalkotási javaslatának tervezetében felvetette, hogy a jogalkotó gondolja újra a közterületi rendezvények szabályozását

³³ JNO 2010. évi beszámolója

és – az egymástól elkülönülő helyi rendelkezések helyett - teremtsen központi, egyben megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozást.

IV. A zajjal kapcsolatos önkormányzati rendelet-alkotás értékelése

Vizsgálatunk keretében hazánk teljes területére kiterjedően megyénként hét település (megyeszékhely, ezen felül három, véletlenszerűen kiválasztott város és három, hasonló módon kiválasztott község), összesen 139 önkormányzat (illetőleg fővárosi kerület) zajjal kapcsolatos szabályozását néztük meg.

Több célunk volt e vizsgálattal kapcsolatban: egyrésztől egyfajta áttekintést kapni arról, hogy ma hazánkban a települési önkormányzatok szabályozzák-e, s amennyiben igen, úgy miként a zaj elleni védekezés kérdéskörét. Másrésztől ismereteket kívántunk szerezni arról, hogy ez a szabályozás miként viszonyul az országos szintű szabályozáshoz, az Alkotmánybíróság, továbbá az országgyűlési biztosok kapcsolódó gyakorlatához; szabályozásra kerülnek-e olyan kérdéskörök, amelyek vonatkozásában a települési képviselő testület nem rendelkezik jogalkotási felhatalmazással? Harmadrészt, felmérésünk alapján megkíséreltünk egyfajta „jó gyakorlat kódexét” összeállítani: összegyűjteni azon, említésre és általános használatra érdemes megoldásokat, amelyek egy-egy település gyakorlatában, szabályozásában megjelennek.

Végül, felmérésünk egy vonatkozásban túl is mutat a zajjal kapcsolatos hazai önkormányzati szabályozás elemzésén: azt is szemlélteti, hogy az általunk vizsgált önkormányzatok miként érvényesítik gyakorlatukban az elektronikus információ-szabadsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket.

IV.1. Az elektronikus információ-szabadsággal kapcsolatos előírások

Jelenleg hazánkban az elektronikus információ-szabadsággal kapcsolatos rendelkezéseket, a nyilvánosság információhoz való jogát és a közigazgatási-, illetve más szervek kapcsolódó feladatait több jogszabály tartalmazza.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2005. június 1-jétől hatályos 19. § (2) bekezdése szerint az állami, önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek rendszeresen elektronikusan, vagy más módon közzéteszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat. A törvényi rendelkezés szerint a tájékoztatás módját és a vonatkozó adatok körét jogszabály állapítja meg.

A közérdekű adatok elektronikus közzétételéről, a jogalkotás és a bírósági határozatok nyilvánosságáról az elektronikus információszabadságról szóló 2005.

évi XC. törvény (a továbbiakban rövidítve: Törvény) rendelkezik. Az elektronikus információszabadság törvényi szabályozásának célja az, hogy pontosan meghatározza az elektronikus közzététel kötelezettségének tartalmát.

A közzététel hagyományos (az elektronikustól eltérő) módja számos lehet: az erre köteles szerv a közérdekű adatokat az általa szerkesztett időszaki kiadványok, közkönyvtárak részére átadott kötetek, beszámolók, prospektusok útján juttathatja el a nyilvánossághoz. A mai technikai viszonyok között azonban kézenfekvő élni az elektronikus közzététel lehetőségével.

A közérdeklődésre leginkább számot tartó közérdekű adatoknak az elektronikus közzététele számos kedvező eredménnyel jár: hozzájárul az internet magyar nyelvű tartalmának jelentős bővüléséhez, az internet használatának terjedéséhez azzal, hogy ráébreszti a polgárokat az elektronikus információszerzésben rejlő lehetőségekre, az adatok gyorsabb, naprakészebb, és hosszú távon olcsóbb közzétételére ad módot, végül lehetővé teszi a polgár számára az anonim információszerzést is.³⁴

A Kormány 305/2005. (XII.25.) rendelete a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadat-kereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról rendelkezik. Szabályozza a közzététel szervezési és ügyviteli feltételeit, a honlap kialakítását, a közzététellel kapcsolatos feladatokat.

Az informatikai és hírközlési miniszter 18/2005. (XII.27.) IHM rendelete a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról rendelkezik, meghatározva azt a csoportosítást, amelynek eleget téve az adatokat közzé kell tenni. Ez biztosítja, hogy a közfeladatot ellátó szervek adatai egységes szempontok alapján kereshetővé váljanak.

Jelen keretek között elsősorban az elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezéseit emeljük ki. A jogszabály 3.§-a a törvény célja szempontjából az egyik legfontosabb rendelkezést tartalmazza: előírja a közzétételi listákon meghatározott adatokat kezelő szervek azon kötelezettségét, amely szerint az adatokat az Interneten kell közzétenniük.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény előírja meghatározott szervezetek számára internetes honlap fenntartásának kötelezettségét. A honlap-fenntartási kötelezettség nem jelenti feltétlenül önálló honlap fenntartásának kötelezettségét. A kötelezett szervek gazdaságossági vagy más megfontolásokból

³⁴ Lásd az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény preambulumaéhoz fűzött indoklást.

együttműködhetnek, közösen is tarthatnak fenn honlapot, természetesen úgy, hogy a közzétett közérdekű adatok a szervezeteknek megfelelően elkülöníthetőek legyenek, vagyis legyen világos, hogy melyik adat melyik szervtől származik, és úgy, hogy az adatot kereső állampolgár a közös honlapot fenntartó szervezetek honlapját könnyen megtalálja. Ez elsősorban az önkormányzatok számára jelenthet hatékony megoldást, hiszen a kistéleplések nem képesek minden esetben önállóan fenntartani honlapot. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 41. §-ának megfelelően e feladat ellátására társulásokat hozhatnak létre, vagy az erre a célra kialakított központi honlapot is igénybe vehetik.

Nem minden közérdekű adatot kezelőnek kell tehát saját honlapot fenntartania, ilyen kötelezettséget csak az országos illetékességű szervezetek, valamint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, és taxatív felsorolt szervezetek tekintetében határoz meg a Törvény. Minden más közfeladatot ellátó szerv számára megadja a választás lehetőségét abban a kérdésben, hogy saját honlapon teszik-e közzé az adataikat, vagy ebben más szervezettel együttműködnek.

Az Avtv. 19. § (1) bekezdésének meggyökeresedett értelmezése szerint közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek - a közfeladat ellátásával összefüggésben - azok a szervezetek is, amelyek ezt a feladatot az állammal, állami szervezettel, vagy az önkormányzattal kötött szerződés alapján látják el.

A közzététel, illetve a honlap-fenntartás kötelezettsége magában foglalja a közzétett információ naprakészen tartásának kötelezettségét. Ennek előírása internetes közegben különösen indokolt, tekintettel egyrészt arra, hogy például az önkormányzati szervezetek honlapjainak elemzésekor sok esetben találkozhatunk elavult tartalommal, másrészt pedig arra, hogy az elektronikus közzététel kötelezettségét éppen az indokolja, hogy ez a közzétételi mód teszi lehetővé a mindig aktuális tartalom elérhetőségét, a folyamatos pontosítást, aktualizálást, frissítést.

A törvény ezért kötelezővé teszi a tartalom naprakészen tartását, oly módon, hogy az adatfelelőst, vagyis azt a szervezetet teszi felelőssé a közzétett közérdekű adatok hitelességéért, pontosságáért, amelynek a tevékenységével összefüggésben azok keletkeztek. Az adatfelelős, illetve az adatközlő a törvény végrehajtásának megfelelő biztosítása érdekében belső szabályzatban állapítja meg a közzétételi kötelezettség teljesítésének részletes szabályait.

A közzététel módjának sajátosságaiból adódóan a közzétett közérdekű adatok átmeneti elérhetetlenségének technikai akadályai is lehetnek, amelyek elhárítása a honlap-fenntartás részét kell hogy képezze. A törvény szerint a technikai akadályok elhárítása, a folyamatos elérhetőség a fenntartó, illetve az adatközlő felelősségébe tartozik.

Az egyértelmű jogalkotás érdekében a törvény rögzíti, hogy a kötelezően közzéteendő adatok nem fedik le az összes közérdekű adatot, tehát a listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozóan nem érinti a közfeladatot ellátó szervezetek az Avtv. hatályos 20. §-a alapján terhelő tájékoztatási kötelezettségét, sőt, még a kötelezően közzétett adatok tekintetében sem mentesíti a közfeladatot ellátó szervezetet az alól a kötelezettség alól, hogy egyedi igények esetén a közérdekű adatot az igénylő rendelkezésére bocsássák.

Az általános közzétételi lista három részből (a szervezeti, a tevékenységre és működésre, valamint a gazdálkodásra vonatkozó adatok listájából) áll. A szervezetre vonatkozó adatok kötelező közzétételének célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv és vezető tisztségviselői legfontosabb adatai mellett a közfeladatot ellátó szervezetnek más (mind a neki alárendelt vagy általa alapított, mind pedig a felettes, felügyelő, ellenőrző) szervezetekkel való kapcsolata átlátható legyen.

A tevékenységre, működésre vonatkozó adatok - az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdését is figyelembe véve - nem csupán a feladatok és hatáskörök katalógusát, hanem a közfeladatot ellátó szerv által kezelt adatokra, az általa nyújtott, vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatásokra, a jogszabálytervezetek és egyéb előterjesztések nyilvánosságára vonatkozóan is tartalmaz rendelkezést. Hangsúlyosan szerepel a listában a közfeladatot ellátó szerv szakmai tevékenységének értékelését lehetővé tevő információk kötelező közzétételének elrendelése.

A gazdálkodásra vonatkozó adatok köre egyrészt az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet azon szabályait tartalmazza, amelyek a közfeladatot ellátó szervezetek jelentős többségére vonatkoznak, másrészt kötelezően közzéteendőnek minősíti a közbeszerzési, illetve a koncessziós szerződések törvényben meghatározott nyilvános adatait.

Az általános és a különös közzétételi listák a jogalkotó, illetve a közfeladatot ellátó szervezet döntését tükrözik a kötelezően közzéteendő adatok köréről. A közfeladatot ellátó szervezetekhez érkező, a nem kötelezően közzétett közérdekű (és közérdekből nyilvános) adatokra vonatkozó tömeges adatigénylés esetén biztosítani kell, hogy a honlapokra ez utóbbi adatok is kötelezően felkerüljenek, azaz a közzétételi listákat módosítsák. Ez az adatot kezelő szervezetnek látszólag teher, valójában azonban könnyebbség, hiszen jelentősen csökkenhet az adatigények teljesítésével kapcsolatos adminisztratív teher.

A közpénzek felhasználásáról, a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló 2003. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Üvegseb törvény) már korábban is elrendelte bizonyos közérdekű adatok internetes közzétételét. A törvény annak érdekében, hogy a közzétett adatokra egységes szabályozás vonatkozzon, segítve ezzel a

jogalkalmazást és az adatkeresők eligazodását, úgy rendelkezik, hogy az Üvegseb törvény szerint közzéteendő adatokat is a Törvény általános szabályai szerint (bárki számára, azonosítás nélkül, stb.), a Törvény alapján közzétett adatokkal azonos felületen kell közzétenni.

A jogalkotás nyilvánosságánál is fontosabb érdek a jogszabályok nyilvánossága. Ez a követelmény levezethető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság fogalmából. Az internet használatának elterjedésével a jogbiztonság követelménye a jog megismerhetőségének magasabb fokú elvárásával bővült ki. Elvárható az államtól, hogy a jogszabályok megismerhetőségét mindig a legmagasabb technikai színvonalon, a lehető legtöbb ember számára a lehető legalacsonyabb költséggel biztosítsa. Ez azzal teljesülhet, ha a jogszabályok hiteles szövege az interneten keresztül bárki számára elérhető.

A Törvény 14. §-a alapján a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményében (a továbbiakban: jogszabálygyűjtemény) a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik

- az önkormányzati rendeletek kivételével az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály hatályos szövegének az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben, továbbá
- az állami irányítás a Magyar Közlönyben közzétett egyéb jogi eszköze hatályos szövegének az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben történő közzétételéről.

Ez a gyűjtemény - rendszeresen frissítve - a jogszabályoknak és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek az aktuális napon hatályos szövegét tartalmazza. A jogszabálygyűjtemény biztosítja a jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközei számára, címére, valamint szövegében történő keresés lehetőségét.

A Törvény 15.§-a szerint a helyi önkormányzat jegyzője az önkormányzat rendeletét annak kiadmányozását követően haladéktalanul, elektronikusan, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervén keresztül megküldi a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős miniszternek. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről – az önkormányzati rendeletek elektronikus közzétételének kötelezettsége tehát e módon valósul meg.

Ugyanakkor, mivel honlap fenntartása (akár önállóan, akár más önkormányzatokkal együttműködve) a települési önkormányzatok számára kötelező, továbbá a Törvény

alapján a tevékenységükkel, működésükkel kapcsolatos adatok körében³⁵ kötelező közzétenniük

- a testületi szerv (képviselő-testület) döntései előkészítésének rendjével,
- az állampolgári közreműködés (véleményezés) módjával, eljárási szabályaival kapcsolatos adatokat, továbbá az alábbi adatokat:
- a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága,
- döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalóit;
- a testületi szerv szavazásának adatai,
- a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztéseket a benyújtás időpontjától

nehezen látható be, hogy a testületi szerv (képviselő testület) ülésein elfogadott önkormányzati rendeletek mindezek mellett miért ne jelenhetnének meg az önkormányzat honlapján.

IV.2. A vizsgált önkormányzatok zajszabályozással kapcsolatos gyakorlata

Vizsgálatunk során a fentieknek megfelelően kizárólag azokat az önkormányzati rendeleteket vizsgáltuk, amelyek elektronikus úton elérhetőek voltak, akár az adott önkormányzat honlapján, akár az Önkormányzati Rendeletek Tárában.³⁶

A vizsgált önkormányzati rendeleteket egységes szempontrendszer alapján elemeztük, amely szempontok a következők voltak:

- Rendelkezik-e a település saját zajvédelmi rendelettel;
- Amennyiben nincs a településnek önálló zajvédelmi szabályozása, úgy rendelkezik-e a település környezetvédelmi jogszabállyal, vagy más olyan jogszabállyal, amelyben található a zaj elleni védekezést szolgáló rendelkezések;
- Melyek azok főbb kérdéskörök, amelyeket a rendelet szabályoz;
- A zajjal kapcsolatos védekezést szolgáló szankció-rendszer a rendeletben;
- Rendelkezik-e a jogszabály területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánításáról, csendes övezet kialakításáról a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül;
- Állapít-e meg a rendelet speciális, helyi határértékeket a zajkibocsátás vonatkozásában, illetve rendelkezik-e más, olyan kérdésekről, amelyek szabályozása nem a település képviselő testületének hatáskörébe tartozik;
- Egyedi megoldást, más önkormányzatok számára megfontolásra érdemes rendelkezést tartalmaz-e a jogszabály?

³⁵ Melléklet II. pont 8., 9. alpont.

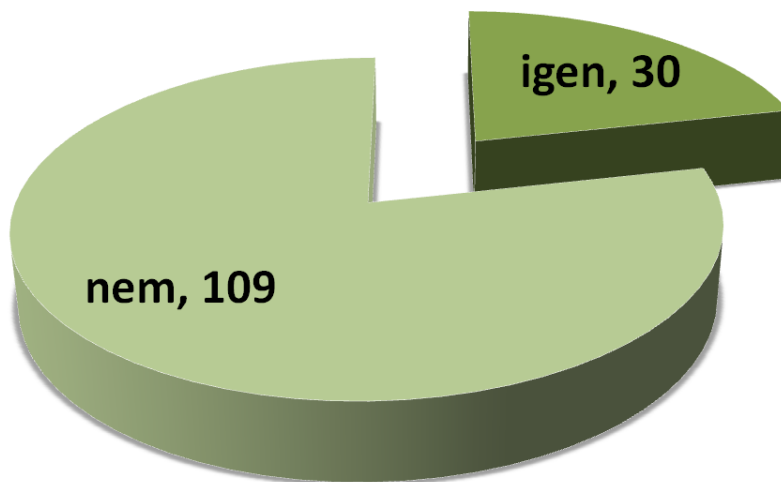
³⁶ <http://nrt.bm.hu/>

Az általunk elemzett települési önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban az alábbi főbb megállapításokat tehetjük:

A legtöbb önkormányzatnak nincs önálló helyi zajvédelmi szabályozása. Ez a jelenség nem korrelál egy-egy arányban az önkormányzat méretével. Így bár előzetesen azt a feltevést tehetjük magunkévá, miszerint a kistelepüléseknek nincs önálló zajrendelete, a nagyvárosoknak pedig igen, a tapasztalat ezt nem teljesen igazolja. A feltevésnek az a része, miszerint a kisebb méretű települések (községek) nem rendelkeznek önálló szabályozással, általában igaz. Ellenben nem igaz az a feltevés, hogy a nagyobb városok, megyei jogú városok mindegyike alkotott zajvédelmi rendeletet. A két véglet közötti kategória, a városok esetében inkább azt tapasztaljuk, hogy nem mindegyikük tulajdonít fontosságot a kérdésnek, és a többség nem alkot önálló zajrendeletet.

Az általunk vizsgált önkormányzatok vonatkozásában az önálló zajrendeletek előfordulási gyakoriságát az alábbi ábra szemlélteti:

1. számú ábra: Rendelkezik-e a település önálló zajszabályozással?

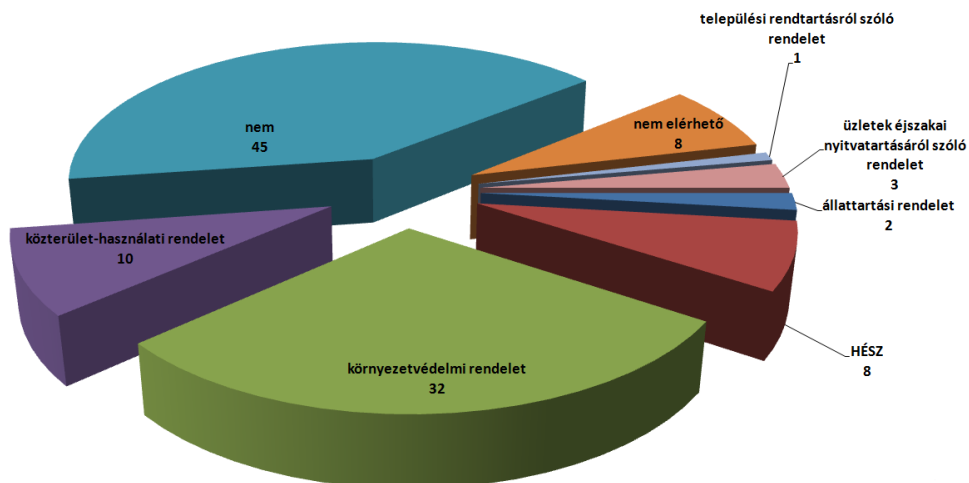


Azon önkormányzatok közül, melyeknek nincs önálló zajvédelmi rendelete, a legtöbb rendelkezik környezetvédelmi rendelettel, mely kisebb-nagyobb terjedelemben kitér a zajvédelem kérdésére is. Itt is fellelhető az a törvényszerűség, hogy a kistelepüléseknek általában nincs környezetvédelmi rendelete, azonban már nem annyira szignifikánsan, mint az önálló zajrendelet kérdésében. Az elemzést nehezíti, hogy annak ellenére, hogy számos vizsgált önkormányzatnak van környezetvédelmi rendelete, ezek szövege nem elérhető az Interneten.

Hogy a zajjal kapcsolatos szabályozás azon önkormányzatok esetében, amelyek önálló zajrendelettel nem rendelkeznek, pontosan hol, milyen típusú rendeletben jelenik meg, igen széles változatosságot mutat. Ennek szemléltetésére szolgáljon a következő ábra:

2. számú ábra

Ha nincs a településnek önálló zajvédelmi szabályozása, van-e másik olyan rendelet, ahol vannak zajvédelmi rendelkezések?



A legtöbbször szabályozott, zajkeltő tevékenység a köztéri rendezvények, illetve ezt követi majdnem azonos gyakorisággal a vendéglátó-ipari tevékenység, a zeneszolgáltatás. Ennél kevesebbszer fordul elő a háztartási jellegű tevékenységek (fűnyírás, barkácsolás, stb.) szabályozása, majd még kevesebbszer a mozgóárusítás szabályozása. Az építkezés, bontás kevés esetben kerül szabályozásra, illetve egy-egy elszórt esetet találunk, amikor különleges eseményeket szabályoz a helyi jogalkotó (pl. légi bemutatók, tűzijáték).

A legtöbb önálló zajrendelet, illetve sok környezetvédelmi rendelet is tartalmaz szabálysértési rendelkezéseket, ezeket általában úgy megfogalmazva, hogy a megelőző kötelezettségek megszegését általános jelleggel szankcionálja ezzel a jogintézménnyel. A bírság mértéke legtöbbször 30.000 Ft, esetenként találkozunk 50.000 Ft-os felső határral is.

Az eljáró hatóságok között általában a jegyzőt és a polgármestert találjuk, illetve egy-egy esetben pl. az önkormányzati környezetvédelmi bizottságot. A közterület-felügyelet feljogosítása eljárásra általános, helyszíni bírság kiszabási jogosultságuk is nagyon elterjedt a helyi rendeletekben.

Bár evidensnek tűnne, mégis a helyi szabályozásoknak csak egy kisebb része említi meg explicite azt a lehetőséget, hogy a zajkeltő tevékenység felfüggeszthető, korlátozható, megtiltható.

A vizsgált rendeletek ritkán jelölnek ki csendes, vagy fokozottan védett övezetet, ezeket is általában a nagyobb városok, ott is a legismertebb létesítményeik (pl. megyei jelentőségű kórház, országosan ismert műemléki templom, stb.) körül. Holott, a csendes övezet, zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölése az, a jogalkotó által általánosan privilegizált zajvédelmi intézkedés, amellyel az általánosan érvényes zajterhelési határértékekhez képest fokozott zajvédelmet lehet megvalósítani egy-egy olyan területen a település közigazgatási területén belül, amely a zaj ellen fokozott védelmet igényel.

Önálló, helyi zajkibocsátási, vagy zajterhelési határértékek megadásával, bonyolult műszaki tartalom megalkotásával a helyi rendeletek általában ritkán foglalkoznak, így elenyésző azon önkormányzatok száma, ahol erre sor került. Ahol viszont igen, ott eltérő a szabályozási metódus: van, ahol mechanikusan megadott dB-lel kevesebbet írnak elő, mint az országos szabályozás, de van olyan is, ahol egy az országostól teljesen eltérő szisztémát alakított ki az önkormányzat a határértékekre. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a megoldás (helyi eltérés az országos szintű jogszabályokban megállapított határértékektől akár szigorúbb, akár megengedőbb irányba) a hatályos szabályozás szerint nem megengedett.

A vallási és gyülekezési jog gyakorlását szolgáló rendezvényeket a helyi rendeletek nem szabályozzák, sőt, ahol szót ejtenek ezekről, sietnek megjegyezni, hogy ezek nem tartoznak a helyi zajszabályozás hatálya alá.

Mindazonáltal azok az önkormányzatok, melyek szabályozzák helyi rendeletben közigazgatási területükön a zajvédelmet, jelentős kreativitásról tesznek tanúbizonyságot. Számos olyan rendelkezést tartalmaznak a helyi rendeletek ugyanis, melyek átvétele más önkormányzatok által, de adott esetben akár az országos szabályozásba való beemelése is, bátran ajánlható. Ilyenek például a nyugalmat és pihenést megzavaró tevékenységek általános tilalma, a főforgalmi utak mentén a lakófunkciónak kereskedelmi funkcióval való felváltására ösztönzés, a pirotechnikai eszközök használatának korlátok közé szorítása, a berendezések jó műszaki állapotának az üzemeltető általi garantálásának kötelezettsége, vagy a nagy zajjal járó rendezvények, események előzetes lakosságtájékoztatási kötelezettsége.

A zaj elleni védelmet célzó rendeletek által leggyakrabban szabályozott kérdéskörök:

- mozgó árusítás;

- mobil reklámtevékenység;
- zajjal járó háztartási és ház körüli tevékenység;
- szabadidős tevékenységek;
- sport, szabadidős, zenei szabadtéri rendezvények;
- légi bemutatók;
- tűzijáték;
- élőzene-szolgáltatás, utcazene;
- vendég-forgalommal együtt járó, zene-szolgáltatást végző egységek éjszakai nyitva tartásának szabályozása;
- építkezési zaj.

IV.2.1. A zaj elleni védekezést szolgáló önkormányzati rendeletek által tartalmazott leggyakoribb hibák, hiányosságok

Jogszabály-szerkesztési megoldások

A helyi rendeletekben rendszeresen található utalás az országos szintű, ám időközben hatályon kívül helyezett jogszabályok megnevezésére, számára. Az is gyakori, hogy a rendelet akár a zajterhelési határértékeket megállapító rendelkezéseket, akár konkrét szabályokat az országos szintű jogszabályból szó szerint átemel.

Ez problémát jelent minden olyan esetben, amikor a helyi rendelet megalkotását követően az országos jogszabályok módosulnak, hatályon kívül kerülnek, azonban a helyi rendelet átdolgozására nem kerül sor ennek megfelelően. Jogszabály-szerkesztési megoldásként vagy egy általános megfogalmazás és utalás lenne javasolható a mindenkori országos szabályozásra, vagy a helyi rendeletet minden, hasonló esetben hatályosítani kell.

Végül, szeretnénk hangsúlyozni, milyen fontos a jogszabály-szerkesztés során a pontos és precíz megfogalmazás. Feltehetően rendszeres jogsértésben vannak annak a településnek a polgárai, amelynek környezetvédelmi rendelete a következő előírást tartalmazza: „Tilos a város kül- és belterületi zöldterületein: a) olyan magatartást tanúsítani, amely mások nyugalma, pihenését nem zavarja.”

A rendelet hatálya

Igen változatos, hogy a zaj elleni védelmet célzó helyi rendeletek milyen tevékenységi körre terjesztik ki hatályukat. Míg a rendeletek többsége a zajjal járó tevékenységek széles körét hatálya alá vonja, sok olyan rendelettel is találkoztunk, amelyek potenciálisan szabályozható tevékenységeket (pl. magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységek, reklámozás, hirdetés) kifejezetten kivesszik a szabályozás hatálya alól.

Sok esetben előfordul, hogy a rendelet egyáltalán nem magyarázza meg azokat a fogalmakat (időszakos-, rendszeres-, folyamatos működés, közterületi rendezvény, szabadidős-és sporttevékenység, jelentős zajkibocsátás stb.), amelyeket aztán következetesen használ és alkalmaz, holott ezek pontos ismerete a rendelet alkalmazásához és rendelkezéseinek betartásához/betartatásához elengedhetetlen.

Határértékek helyi rendeletben történő megállapítása

Gyakran előfordul egyedi zajkibocsátási, zajterhelési határértékek megállapítása a település egyes területeire, bizonyos típusú tevékenységekre, legyen a határérték akár szigorúbb, akár megengedőbb az országos szintű szabályozásnál.

Ugyancsak gyakori az eseti eltérések lehetővé tétele az országos szinten megállapított zajterhelési határértékek megtartása alól, amelyet akár a település polgármestere, akár a jegyző jogosult engedélyezni.

Amint azt az előzőekben már részletesen kifejtettük, a hatályos jogszabályi környezetben nincs lehetőség arra, hogy a települési önkormányzatok képviselő testülete az országos szabályozáshoz képest szigorúbb, megengedőbb, vagy éppen más típusú határértékeket állapítson meg.

A közterületi rendezvények kérdése

Amint azt az országgyűlési biztosok gyakorlata alapján már kifejtettük, alapvetően két lehetőség kínálkozik az önkormányzatok számára a közterületek használatának átengedésére.

A közterületek használatának átengedése megvalósulhat egyrészt a polgári jog szabályai alapján, a szervezővel, rendezővel, kérelmezővel kötött bérleti szerződés keretében, vagy alapulhat a közigazgatási jog szabályain, amely esetben az engedélyezési folyamat egészére a közigazgatási eljárási törvény szabályai fognak vonatkozni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata,³⁷ valamint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása³⁸ alapján a közterület-használat szabályozásával az önkormányzat közhatalmi megbízatásának tesz eleget, s a városrendezési tervek előírásait érvényesítve, továbbá a városképi, műemlékvédelmi, közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai, stb. szempontokat mérlegelve közérdekű

³⁷ Lásd 46/B/1996., 41/2000. (XI. 8.) AB határozat.

³⁸ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalás-tervezete a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményeiről. Ügyszám: JNO-525-1/2011.

lakossági igényeket elégít ki, azaz alkotmányos feladatkörében jár el. A közigazgatási engedélyezési eljárás létjogosultságát támasztja alá az is, hogy e módon a lakosság egészséges környezethez való joga is jobban érvényesíthető, a közterület-használat feltételei jobban ellenőrizhetők és a rendelkezések megsértőivel szembeni fellépés is hatékonyabban gyakorolható, mint egy esetleges polgári jogi jogviszony keretei között.

A leírtak ellenére az általunk vizsgált önkormányzati rendeletekben gyakori a közterületek polgári jogi szerződés keretében történő átengedése.

Az engedélyezés szabályai között tapasztalható bizonytalanságok

Azon szabályozás, amely a zajterhelési határértékek betartása alól vendéglátó ipari egységek, közösségi létesítmények esetén kivételt enged abban az esetben, ha a szomszédos építmény, terület tulajdonosa, használója írásban rendelkezik arról, hogy a zaj nem zavarja, nincs összhangban az országos szintű szabályozással, hiszen ilyen jellegű, kivételt engedő szabályt az országos szabályozás nem ismer.

Hasonlóképpen, több helyi rendelet is előírja, hogy kereskedelmi, vendéglátó-ipari egységekben, közösségi létesítményekben zenét szolgáltatni, hangosító berendezést üzembe helyezni és üzemben tartani zajvédelmi engedélyezés alapján lehet. Emellett ugyanakkor az engedélyezéshez kapcsolódó szabály az is, hogy kereskedelmi egység, közösségi létesítmény, vendéglátó-ipari egység zajvédelmi engedélyezésénél fegyelembe kell venni a forgalmához valószínűsíthetően hozzá tartozó gépjárművek zajkibocsátását is. Azonban, ezen, utóbbi rendelkezés jogalapja és gyakorlati megvalósíthatósága kérdéses, még ha az elérni kívánt cél érthető és méltánylandó is.

IV.2.2. Más önkormányzatok számára is megfontolásra érdemes, példa értékű szabályozási megoldások

Jogszabály-szerkesztési megoldások, tartalmi elemek

Az általunk vizsgált önkormányzati rendeletek többsége tartalmazott fogalom-meghatározásokat a bevezető rendelkezések között. Ugyanakkor, hogy ezek milyen fogalmakra terjednek ki, továbbá milyen részletességgel, már változatos képet mutat. Általános jelleggel elmondható, hogy az értelmező rendelkezések és a rendeletben használt és alkalmazott fogalmak pontos magyarázata elősegíti a rendelet hatékony érvényesítését, a jogalanyok számára megkönnyíti a jogszabály rendelkezéseire történő igazodást.

Csendes övezetek, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölése, illetve a kapcsolódó, zaj elleni védelmet célzó részletszabályok megállapítása

A csendes övezet, zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölése a zaj ellen fokozott védelmet igénylő területeken, s ezen, fokozott védelem érvényesítése nem csak a zajvédelmi szabályokban, de a település rendezési tervében, helyi építési szabályzatában is, igen fontos és előre mutató rendelkezése több, általunk vizsgált önkormányzati rendeletnek is.

A szabályozás érvényesítését segíti elő, ha a csendes övezetek kijelölése mellett a rendelet a zaj elleni védelmet célzó részletes szabályokat is tartalmaz. Ilyen szabályok lehetnek többek között:

- a csendes övezetekben zajkibocsátással járó ipari tevékenység újonnan történő létesítésének tilalma, illetve annak előírása, hogy újonnan csak nappal üzemelő kereskedelmi egység létesíthető;
- éjszakai időszakban az átmenő tehergépjármű forgalom tilalma;
- a csendes övezetekben a szabadtéri műsorszórás teljes tilalma, illetve annak előírása, hogy ezeken a területeken magas (meghatározott körülmények között működő, vagy határértéket elérő) zajkibocsátással járó rendezvény nem engedélyezhető.

Az általunk vizsgált önkormányzati rendeletek túlnyomó többsége tartalmaz egy átfogó jellegű szabályt, amely általános jelleggel tilt minden olyan tevékenységet, amely mások pihenését vagy nyugalomát bármely módon zavarja. Egy ilyen, kétarcú szabály valamennyi előnye és hátránya általános jellegében rejlik: átfogó jellege miatt kevésbé megfogható, azonban, ugyancsak emiatt, szinte valamennyi esetre alkalmazható. A közösségben, egymás mellett élők azon, általános kötelezettségét foglalja magában, hogy legyenek tekintettel másokra, szomszédjaikra, minden körülmények között az adott helyzetben általánosan elvárható módon.

Szintén a rendelet hatékonyságát szolgálja, ha az engedélyhez kötött tevékenységek (közterület-használati engedély-köteles szabadtéri rendezvények, mobil reklámtevékenység stb.) engedélyezési feltételeit, szabályait maga a jogszabály tartalmazza, adott esetben egy kérelem-nyomtatvány bevezetésével és a kapcsolódó, az engedély iránti kérelem mellékleteként benyújtandó mellékletek felsorolásával.

Előre mutató, az integráció elvének gyakorlati megvalósítását elősegítő előírás, amellyel több települési rendeletben is találkoztunk: e szerint a tervezett úthálózat és a beépítésre szánt területek fejlesztésénél a zaj elleni védelmet, a határértékek tarthatóságát megfelelő nyomvonalvezetéssel és létesítmény elhelyezéssel,

városrendezési, forgalom-szervezési, védelmi eszközök igénybe vételével is biztosítani kell. Új út létesítésénél, a meglévő felújításánál (mely a forgalom jelentős és tartós megváltozását eredményezi) megfelelő beépítési távolság biztosításával, illetve műszaki intézkedésekkel, vagy passzív akusztikai védelemmel kell biztosítani a zajvédelmi követelmények teljesülését, melyet a hatóságoknak ellenőrizni kell.

A közterületi rendezvények szabályozása

Több helyi rendelet tartalmazza azt a megoldást, hogy a közterületen tartott, a lakosság nyugalma potenciálisan zavaró rendezvényeket kizárólag a település – rendeletben pontosan meghatározott – területein engedélyezi. Egy ilyen megoldás azért is szolgálhatja hatékonyan a helyi lakosság nyugalma, mert az önkormányzat szakemberei a település ismeretében előre pontosan meghatározhatják, mely területek lehetnek ilyen rendezvények megtartására a leginkább alkalmasak, másrésztől, közterület-foglalási igény már nem is érkezik olyan területekre, ahol rendezvények megtartását a hatóság egyébként sem engedélyezné.

A közterületen megtartott rendezvényekkel kapcsolatban számtalan lehetősége van az önkormányzatoknak a lakosság zaj elleni védelmének biztosítására, a kapcsolódó szabályok megállapítására. Ilyen előírás, amelyet az önkormányzati rendeletek közül több is tartalmaz, hogy hangosító berendezés és/vagy élőzene engedélyezése körében, amennyiben az engedély kiadása ellen az érintett lakók meghatározott része (például több mint fele) írásban tiltakozik, úgy az engedély megtagadható.

Hasonló szabály, amely meghatározott időszakokban, így például munkaszüneti napokon a település templomainak 100 méteren belüli körzetében 9.00 - 12.00 óra között megtiltja a mobil műsorszórást, illetve amely előírja, hogy iskolák, óvodák, irodaépületek, templomok, temetők 200 méter sugarú környezetében nappal tartott szabadtéri rendezvények engedélyezéséhez az engedélyező hatóságnak (amely többségében átruházott hatáskörében a település polgármestere, vagy a jegyző) ki kell kérnie ezen intézmények, létesítmények vezetőinek, illetve fenntartóinak véleményét is.

Gyakori megoldás az is, hogy a rendelet a szóban forgó egyeztetés lefolytatását és az engedély iránti kérelemhez való csatolását a közterület-használati engedélyért folyamodó fél számára írja elő.

A helyi lakosság tájékoztatását és a várható zavarásra való előzetes „felkészülését” szolgálja az az előírás, amely nagyobb zajjal járó sport, szabadidős, zenei, vagy egyéb rendezvényekről meghatározott időszakkal az esemény megkezdése előtt a lakosság helyi sajtó, média útján történő tájékoztatását írja elő.

Több, az utcai zenélés kérdését szabályozó előírással is találkoztunk a helyi rendeletekben; ilyen többek között az utcai zenélés meghatározott területekre (akár utca-szinten felsorolva) és meghatározott időszakokra történő korlátozása, annak kikötése mellett adott esetben, hogy erősítő berendezést nem alkalmazhatnak.

A lakhatás nyugalmát célzó előírás, amely szerint a lakásokat és szálláshelyeket is magában foglaló több funkciós létesítményekben hangosító berendezés megadott idő után csak akkor üzemeltethető, ha szakértő igazolja a zajvédelmi követelmények teljesítését. A szakértői vizsgálatot ilyen esetekben célszerűen maga az önkormányzat rendeli meg, végzi/végezteti el, a kötelezett költségek megtérítésére való egyidejű kötelezése mellett.

Magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységek

Több önkormányzati rendelet meghatározza nyári és téli időszámítás szerint napszakokra lebontva azokat az időszakokat, amikor zajos tevékenység (fűnyírás, favágás stb.) nem folytatható, vagy éppen a magánszemélyek által használt pirotechnikai eszközök használatát időkorlátok közé szorítja (a lehetséges leghosszabb időtartam és legkésőbbi időpont meghatározásával).

Kerti összejövetelek, családi rendezvények megtartásával kapcsolatban több rendelet is tartalmazza azt az előírást, hogy fokozott figyelemmel kell lenni a szomszédok nyugalmának biztosítására. Ez ugyancsak meglehetősen általános rendelkezés, ugyanakkor lehetőséget biztosít az önkormányzat számára, hogy ilyen jellegű bejelentés esetén eljárjon, szükség esetén a rendeletben meghatározott szankciókat alkalmazza.

Hasonló jellegű szabályok megalkotásakor azt kell az eljáró képviselő-testületnek különös tekintettel mérlegelnie, hogy képes lesz-e az önkormányzat mindezen rendelkezések ellenőrzésére, betartatására, a rendelet szabályait megsértőkkel szemben a hatékony és gyors fellépésre.

Vendéglátó ipari tevékenység

Egyes rendeletek előírják, hogy a település közigazgatási területén a vendéglátó egységek kerthelyiségeiben és teraszain hangosító berendezés meghatározott időszakban (pl.: 22.00 óra és 6.00 óra között) nem üzemelhet, illetve, hogy ilyen egységek engedélyezésére családi házas, lakóházas övezetben egyáltalán nem kerülhet sor.

Panasz-, vagy közérdekű bejelentés esetén az engedélyezett, vagy működő hangosító berendezés által okozott zajterhelés ellenőrzése érdekében zajvizsgálat rendelhető el. Ha a vizsgálat a határérték túllépését igazolja, a vizsgálat költségeit a berendezés üzemeltetője köteles viselni. A határérték túllépése esetén az üzemeltetőt olyan műszaki, vagy egyéb intézkedésekre kell kötelezni, melyek biztosítják a határérték betartását.

Szankcióként több rendelet is tartalmazza azt a rendelkezést, miszerint azon üzemeltető, aki hangosító berendezését engedély nélkül üzemelteti, vagy bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, tevékenységének azonnali beszüntetésére kötelezhető. Ha a tevékenységből eredő zaj meghaladja a zajterhelési határértékeket, az üzemeltető a zajt okozó tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, beszüntetésére kötelezhető.

Zárszó

A zaj napjaink egyik kiemelkedő problémájának tekinthető. Az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt negatív hatása ma már nem vitatott; a WHO és az Európai Bizottság nemrégiben kiadott jelentése³⁹ által is alátámasztottan a túlzott környezeti zaj súlyos veszélyt jelent európaiak milliói számára, s a második legnagyobb környezeti kockázatot jelenti a levegőszennyezés után.

A zaj számtalan forrásból ered; a közlekedési forrásokból, különböző ipari forrásokból és az emberi tevékenységből - legyen szó akár munkáról, vagy éppen a szabadidő eltöltéséről – eredő zaj összeadódik, ezáltal terhelve az emberi szervezetet. A zajszennyezés közvetlen hatása a halláskárosodás, a közvetett hatások pedig a szorongás, stressz, depresszió, pszichés kommunikációs problémák. Krónikus esetekben szív- és érrendszeri betegségek is kialakulhatnak.

A túlzott mértékű zaj káros hatásait elkerülendő, a jogi szabályozás is megpróbál lépést tartani ezen „fejlődéssel”: ma már részletes szabályok léteznek mind a különböző forrásokból származó zajkibocsátásra, mind pedig a védendő környezet maximálisan megengedett zajterhelésére nézve.

Ezen eszköztár egyik, a szubszidiaritás európai szintű alapelvén nyugvó építő kövei az önkormányzatok és a részükre biztosított jogalkotási felhatalmazás. Nyilvánvaló, hogy számtalan olyan kérdés van a zajszabályozás területén is, amely helyi szinten nem megoldható, akár a probléma költség-vonzatai, akár a szükséges eszköztár és szakértelem összetett jellege miatt. Ugyanakkor számos olyan kérdéskört is felsorolhatunk, amely leginkább helyi szinten szabályozható, kezdve a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekkel, folytatva a csendes övezetek, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésével, egészen az üzletek éjszakai nyitva tartása szabályozásával bezárólag.

Ezzel a felhatalmazással az önkormányzatok - eltérő mértékben és részletességgel ugyan - általában élnek is, ugyanakkor a szabályozás konkrét kialakítása (ahol létezik ilyen szabályozás) a legtöbb esetben már nem sikerül maradéktalanul.

Kiadványunk az önkormányzatok zajszabályozás területén dolgozó munkatársai, döntéshozói számára készült elsősorban, s a szerteágazó jogszabályi környezetben, alkotmánybíróági és ombudsmani gyakorlatban való jobb eligazodást hivatott szolgálni.

³⁹ World Health Organization, European Commission: Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. World Health Organization 2011.

Felhasznált irodalom

Jogsabályok

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1989. évi XXXII. törvény az alkotmánybírósról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
2005. évi XC. törvény a közérdekű adatok elektronikus közzétételéről, a jogalkotás és a bírósági határozatok nyilvánosságáról az elektronikus információszabadságról
2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról
284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól
210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről
27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról
8/2002. (III.22.) KöM-EüM együttes rendelet a zaj-és rezgésterhelési határértékekről
27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról
18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról

Az Alkotmánybírósrág határozatai

- 12/1992. (III. 25.) AB határozat
638/H/1992. AB határozat
61/1994. (XII. 24.) AB határozat
55/1994. (XI.10.) AB határozat
9/1995. (II. 22.) AB határozat
46/B/1996. AB határozat
937/B/2000. AB határozat

41/2000. (XI. 8.) AB határozat
ABH 2004. 1893, 1900.
34/2008. (IV. 3.) AB határozat
ABH 2008. 1350, 1356
103/2008. (VII. 11.) AB határozat
31/2008. (III. 12.) AB határozat
21/2011. (III. 30.) AB határozat

Könyvek, publikációk

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának 2008-2009. évi, valamint 2010. évi beszámolója

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalás-tervezete a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményeiről. Ügyszám: JNO-525-1/2011.

Magyar Közigazgatási Intézet: Terület-és településrendezési ismeretek. Szerk.: László László. Budapest, 2006.

World Health Organization, European Commission: Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. World Health Organization 2011.

A kutatás során vizsgált önkormányzatok

Békéscsaba (Békés megye)

Bélmegyer

Csorvás

Gerendás

Gyula

Kardoskút

Orosháza

Budapest (Pest megye)

Csobánka

Kiskunlacháza

Nagykáta

Nagykőrös

Szentendre

Valkó

Debrecen (Hajdú-Bihar megye)

Balmazújváros

Fülöp

Hortobágy

Nyíradony

Polgár

Vekerd

Eger (Heves megye)

Gyöngyösoroszi

Hatvan

Heves

Kisköre

Mátraszentimre

Noszvaj

Győr (Győr-Moson-Sopron megye)

Hidegség

Kapuvár

Levél

Mosonmagyaróvár

Sopron

Vének

Kaposvár (Somogy megye)

Balatonfenyves
Görgeteg
Marcali
Nagyatád
Siófok
Várda

Kecskemét (Bács-Kiskun megye)

Akasztó
Bácsalmás
Baja
Dunafalva
Kiskőrös
Zsana

Miskolc (Borsod-Abaúj-Zemplén megye)

Aggtelek
Gelej
Muhi
Ózd
Putnok
Sárospatak

Nyíregyháza (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye)

Érpatak
Mátészalka
Nyírbogdány
Szabolcs
Tiszavasvári
Záhony

Pécs (Baranya megye)

Almáskeresztúr
Drávaszabolcs
Erzsébet
Komló
Szentlőrinc
Villány

Salgótarján (Nógrád megye)

Balassagyarmat
Diósjenő
Erdőkürt

Mátraszele
Pásztó
Rétság

Szeged (Csongrád megye)
Csongrád
Eperjes
Hódmezővásárhely
Makó
Mártély
Röszke

Szekszárd (Tolna megye)
Bátaapáti
Bátaszék
Dombóvár
Fadd
Hőgyész
Paks

Székesfehérvár (Fejér megye)
Cece
Dunaújváros
Enying
Martonvásár
Pákozd
Ráckeresztúr

Szolnok (Jász-Nagykun-Szolnok megye)
Abádszalók
Jászboldogháza
Kunszentmárton
Mesterszállás
Törökszentmiklós
Zagyvarékas

Szombathely (Vas megye)
Bő
Bük
Sárvár
Szentgotthárd
Vasasszonyfa
Zsédény

Tatabánya (Komárom-Esztergom megye)

Bábolna

Bakonysárkány

Dunaalmás

Esztergom

Keszthely

Oroszlány

Veszprém (Veszprém megye)

Bakonybél

Herend

Megyer

Pápa

Szigliget

Tapolca

Zalaegerszeg (Zala megye)

Balatongyörök

Gellénháza

Keszthely

Lakhegy

Letenye

Zalalövő

