

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének**

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-184/2018. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-249/2018.; AJB-254/2018.; AJB-255/2018.;
AJB-2200/2018.; AJB-2209/2018.; AJB-2210/2018.; AJB-3740/2018.)

Előadó: Dr. Garaguly István

**Érintett szervek: Agrárminisztérium, Somogy Megyei Kormányhivatal
Kaposvári Járási Hivatala, Zamárdi Város Önkormányzatának
Képviselő-testülete és Jegyzője, Velence Város Jegyzője, Gárdony Város
Jegyzője, Székesfehérvár Megyei Jogú Város Jegyzője, Debrecen Megyei
Jogú Város Jegyzője**

2018.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-184/2018. számú ügyben**
(kapcsolódó ügyek: AJB-249/2018.; AJB-254/2018.; AJB-255/2018.; AJB-2200/2018.; AJB-
2209/2018.; AJB-2210/2018., AJB-3740/2018.)

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához az utóbbi években is számos panasz érkezett a jelentősebb nyári, szabadtéri zenés fesztiválok zavaró zajhatásaival kapcsolatban.

Korábban 2011-ben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, majd 2012-ben az alapvető jogok biztosa egyaránt átfogó vizsgálatot is folytattak e problémakörhöz kapcsolódóan.

Az átfogó vizsgálat eredményeit rögzítő JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás (a továbbiakban: JNO Állásfoglalás) a szabadtéri rendezvények vonatkozásában legfontosabb hiányosságként azt emelte ki, hogy hiányzik a közterületi rendezvényekre vonatkozó központi szabályozás azáltal, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) a közterületi rendezvényeket¹ expressis verbis kivette a hatálya alól, és ezzel a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletben (a továbbiakban: Hér.) megállapított határértékek alkalmazhatósága is vitathatóvá vált.

Tekintettel arra, hogy szabadtéri rendezvényekre vonatkozó zajvédelem központi szabályozásának szükségessége tekintetében vita alakult ki a jogalkotó és a biztos között, az AJB-6758/2012. számú Jelentés (a továbbiakban: Jelentés) ismételten hangsúlyozta, hogy a fogalmi bizonytalanságok a problémák kialakulásához vezetnek és nehezítik a megelőző, megfelelően hatékony jogalkalmazást. A Jelentés ismételten megállapította azt is, hogy a közterületi rendezvények² zajvédelmének *kizárólag* „helyi közügyként” való szabályozhatósága, az e vizsgálatba bevont önkormányzati rendeletekben ténylegesen is megmutatkozó szabályozása nem érvényesítheti hatékonyan az egészséges környezethez való jogot, ezen alapjogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez a központi szabályozás módosítása, vagy önálló keretszabály megalkotása volna szükséges.

Eljárásunk szempontjából lényeges, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010-ben a nyári kulturális fesztiválokra irányadó Hér. 2. § (4) bekezdése szerinti magasabb, „kedvezményes” határértékek és szabályok alkotmányellenessége miatt az Alkotmánybírósághoz fordult.³ Jogutódként az alapvető jogok biztosa által 2012-ben fenntartott⁴, majd az Alkotmánybíróság végzése⁵ nyomán 2016-ban ismételten fenntartott és a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja tekintetében kiegészített⁶ indítványt az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB Határozatában – alkotmánybírói különvélemény mellett – elutasította. Az Alkotmánybíróság e határozatában foglaltak a korábbi jelentések egyes megállapításai szempontjából ugyanakkor döntő jelentőségűek.

A korábbi jelentések, állásfoglalások vizsgálati ideje szerinti hatályos jogszabályokhoz képest alapvető változás, hogy 2016. február 1-től hatályosan a Zr. definiálja – egyebek mellett – a

¹ A Zr. időközben bekövetkezett módosítása nyomán jelenleg hatályosan a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvények, és a beiktatott g) pont szerinti, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvények nem tartoznak a Zr. tárgyi hatálya alá.

² Ld. előző lábjegyzet

³ JNO-360-2/2010

⁴ AJB-700-4/2012.

⁵ II/902-19/2012. AB számú végzés

⁶ AJB-915/2016

„közterület” fogalmát, továbbá a Zr. tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezések is változtak. A korábbiakhoz képest egyfelől „a közterületi rendezvények” helyett „a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények” fogalom szerepel a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában a Zr. tárgyi hatálya alól kivett esetkörben, valamint az esetkör kiegészült a g) pont szerinti, gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekkel.

A jelen vizsgálat megindítására alapul szolgáló panaszok közös sajátossága egyfelől, hogy a Balaton-parton, a Velencei tó partján, valamint Budapesten megrendezett szabadtéri szórakoztató zenei rendezvények, fesztiválok (SZIGET Fesztivál 2014, 2018., Balaton Sound 2014, 2015, 2016, 2017, Strand-B.My Lake 2015, 2016, 2017, EFOTT 2017, Agárdi Popstrand 2017) zavaró zajhatásait ezekben *nem csupán azon településeken élők sérelmezik, ahol e fesztiválokat megrendezik, hanem a panaszok a szemközti partokon, valamint a szomszédos településeken, vagy Budapesten a rendezvényhelyszínhez képest más fővárosi kerületben, illetve más településen élőkől is tekintélyes számban érkeztek.*

A Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja 2016. február 1-től hatályos rendelkezése szempontjából figyelemre méltó az is, hogy a fenti fesztiválok közül egyeseket *kizárólag közterületen*, másokat pedig *részen* rendezték meg *közterületen*.

A Debreceni Nagyerdei fesztiválokkal kapcsolatos panasz alapján indult vizsgálatunk eredményeinek jelen átfogó jelentés részeként való tárgyalását pedig az indokolja, hogy bár e rendezvények hatásterülete nem érint más településeket, azonban ezeket a fesztiválokat – a vizsgált esetek egy részéhez hasonlóan – *részen közterületen, vagy kizárólag közterületen* tartják meg.

Az újabb panaszok ismételten felvetették az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk, amelyet – tekintettel az állampolgárok nem meghatározható, nagyobb csoportjának érintettségére – hivatalból kiterjesztettünk a panaszokkal összefüggő lényeges kérdésekre, valamint a korábbi jelentésekben, állásfoglalásokban megfogalmazott ajánlások utóvizsgálatára is.

Vizsgálatunk során megkerestük a Földművelésügyi Minisztériumot (a jelenlegi Agrárminisztérium jogelődjét)⁷, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt, a Somogy Megyei Kormányhivatal Siófoki Járási Hivatala Földhivatali Osztályát, a Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft.-t, Zamárdi Város Jegyzőjét, Tihany Város Jegyzőjét, Balatonfüred Város Jegyzőjét, Budapest Főváros III. Kerület Óbuda Jegyzőjét és Polgármesterét, Budapest Főváros IV. kerület Újpest Jegyzőjét, Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Jegyzőjét, Velence Város Jegyzőjét, Gárdonyi Város Jegyzőjét, Székesfehérvár Megyei Jogú Város Jegyzőjét, Kápolnásnyék Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét, Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjét az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a vizsgálathoz szükséges iratok másolatának bekérésével.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

⁷ A Földművelésügyi Minisztérium neve a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény 1. § a) pontja alapján 2018. május 18-tól kezdődő hatállyal Agrárminisztérium

- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/49/EK Irányelve (2002. június 25.) a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (HkörTv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Ppkt.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (ÖTÉK)
- A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.)
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NaturaKr.)
- A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (Hér.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFR)
- A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (Zer.)
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (NaturaR.)
- A Debreceni Nagyerdő Természetvédelmi Terület létesítéséről szóló 10/1992. (III. 25.) KTM rendelet (NagyerdőR.)
- Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 24/2005. (VI. 13.) rendelete (óbudai Ör.)
- Zamárdi Város Képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 39/2014. (VI. 24.) önkormányzati rendelete (Zör.)

A megállapított tényállás

I. A JNO-állásfoglalás és az átfogó Jelentés utóélete

1. Jelen vizsgálat keretében először áttekintjük a korábbi átfogó JNO-állásfoglalás, illetve a Jelentés utóéletét is, értékelve a hatályos joganyag alapján a korábbi megállapítások, ajánlások érvényét, illetve a továbbgondolásra váró kérdéseket a panaszokban kirajzolódó jelenlegi problémák szempontjából.

1.1. A JNO-állásfoglalásra adott válaszában⁸ a vidékfejlesztési miniszter vitatta a közterületi, szabadtéri zenés rendezvények központi zajvédelmi szabályozásának szükségességét.

Véleményében kifejtette, hogy a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában szereplő tárgyi hatály alóli kivétellel „a tárca nem a szabadtéri rendezvényeket kívánta szabályozási körön kívül vonni, hanem a tevékenység rendszeres, illetve alkalmi jellege volt az elsődleges szempont.” „Az országosan egységesen alkalmazandó határértékek egy olyan rugalmatlan megoldási lehetőséget biztosítanak ennek a problémának a megoldására, amely figyelmen kívül hagyja annak a közösségnek az érdekeit, akit a szabályozás érint.” A miniszter álláspontja szerint a közterületi rendezvények „hatásos kezelésére *kizárólag helyi közügyként* van lehetőség.”

Az állásfoglalásban megfogalmazott ombudsmani megállapítással ellentétes miniszteri álláspont szerint az sem jelent problémát, hogy az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre. „A határérték bevezetésének egy adott tevékenység vonatkozásában akkor van létjogosultsága, ha betartására van műszaki megoldás. A hangosítást igénylő, közterületen megtartott fesztiválok, koncertek nem tartoznak ebbe a körbe.”⁹

A miniszter szerint az állásfoglalás alapjául szolgáló környezeti konfliktusok kezelésére elégséges eszköz az, hogy „Rendeletben az önkormányzat a rendezvényeket térben, időben, gyakoriságban korlátozhatja, előírhatnak a lakosság tájékoztatására vonatkozó szabályokat, bizonyos rendezvényeket (pl. hangosítást igénylő zenei fesztivál) a lakott terület egészéről, vagy annak egy bizonyos, zajvédelmi szempontból érzékeny részéről kizárhatja”.

A Jelentéshez adott véleményében a *közigazgatási és igazságügyi miniszter* kifejtette, hogy a közterületi rendezvények kérdéskörében egy általános, keretjellegű központi szabályozást sem tartalmi okokból, sem pedig a helyi közügyek körébe tartozó jellegükre tekintettel nem tart megvalósíthatónak, de *azt nem tartja megvalósíthatatlannak, hogy az ágazati szabályozás a jövőben a zajterhelés vonatkozásában a közterületi rendezvényeket a hatálya alá vonja, akár a Zr. módosításával*.¹⁰

A közigazgatási és igazságügyi miniszter e tájékoztatásában rámutatott arra is, hogy a „közterületi rendezvény” különböző jellegű eseményeket egyaránt jelenthet, így a közterületi rendezvények mérete, jelentősége és hatása eltérő. „Nyilvánvaló, hogy igen jelentős eltérések lehetnek például a Sziget fesztivál és egy falusi augusztus 20-i ünnepség között, noha mind a kettő közterületi rendezvénynek tekinthető.”

1.2. A Jelentésre adott állásfoglalásában a vidékfejlesztési miniszter korábbi véleményét változatlanul fenntartotta, és kifejtette, hogy „A közterületi rendezvények rendkívüli sokszínűségére, illetve eltérő jellegére tekintettel nem állapíthatóak meg olyan központi határértékek, amelyek egyaránt lehetővé teszik, hogy a rendezvényeket azok jellegének megfelelően meg lehessen tartani, emellett kiküszöbölik a rendezvény lakosságot zavaró hatását. (...) A fenti indokokra tekintettel álláspontom változatlan abban a tekintetben, hogy a közterületi rendezvények zajterhelésének *kezelése legmegelőbbben helyi közügyként, a helyi közösség érdekeinek figyelembevételével valósítható meg*. A települési önkormányzatoknak lehetőségük van a közterület felhasználására vonatkozó szabályokat helyi rendeletben előírni, a rendezvényeket térben, időben, gyakoriságban korlátozni, ezen kívül lehetősége van a közterület-használatra vonatkozó szerződésben magánjogi szankciókat is megállapítani, amely eszközök alkalmazásával álláspontom szerint biztosítható a közterületi rendezvények helyi közérdekkel való összeegyeztetése.”¹¹

⁸ KmfF/239/2/2011.

⁹ Ehhez kapcsolódóan meg kell, hogy jegyezzük, hogy a hangosítást igénylő rendezvények esetén éppen az erősítő (hangosító-berendezés) használata teszi elvben alapvetően egyszerűvé a határértékek betartását, a zajkibocsátás csökkentését.

¹⁰ KIM-XX/AJFO/1632/4/2013.

¹¹ JF/67/10/2014. A Jelentésnek a közterület, közterületi rendezvény fogalmának, valamint a kulturális fesztivál fogalmának meghatározására és pontosítására vonatkozó intézkedése tekintetében a jogszabály-módosítás előkészületeiről adott tájékoztatást a miniszter. A fogalmi pontosítás a Zr. 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelettel, illetve a Hér.-nek a 91/2015. (XII. 23.) FM rendelettel való módosításával megvalósult, az ezzel kapcsolatos kérdéseket „A vizsgálat megállapításai az ügy érdeme tekintetében” fejezetben értékeljük.

1.3. A közterületi rendezvényekre vonatkozó központi zajvédelmi szabályozás hiánya miatti visszasság megállapításammal egyidejűleg a JNO Állásfoglalás és az átfogó Jelentés is egyaránt leszögezte, hogy sérti a jogbiztonság követelményét az, hogy a Zr.-ben nincsen meghatározva, hogy a Hér. szerinti határértékek alkalmazhatóak-e azon eljárásokban, amelyek nem tartoznak a Zr. tárgyi hatálya alá.

Ezzel összefüggésben időközben bekövetkező lényeges fejlemény, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010-ben tett indítványa alapján az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB Határozatában (továbbiakban: AB Határozat) kimondta, hogy „Az R. [Hér.] a miniszter – más miniszterekkel egyetértésben, de – önálló jogalkotási hatáskörében, és nem a ZajKr.-ből származtatott jogalkotási hatáskörében került megalkotásra. Ezt támasztja alá, hogy a Kvt. 89. § (3) bekezdése a miniszter saját hatáskörébe tartozó jogalkotási feladatként határozza meg (az érdekelt miniszterekkel egyetértésben, de nem a ZajKr.-től vagy más kormány szintű rendeletről függően) a határérték kibocsátását. Ehhez hasonlóan a Kvt. 110. § (15) bekezdése a minisztert (értsd: a földművelésügyi minisztert) hatalmazza fel a levegő, a környezeti zaj és környezeti rezgés vonatkozásában a szennyezettségi határérték kiadására, az egészségügyért felelős miniszter egyetértésével. Ebből az következik, hogy a zajvédelmi határértékek biztosan vonatkoznak minden zajt okozó tevékenységre. (..)

Az R. [Hér.] tárgyi hatálya teljes és területileg az egész országra kiterjed. Ebből az a következtetés is adódik, hogy a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényre az R. [Hér.] általános határértékei irányadóak, nem pedig a „kedvezményes” R. [Hér.] 2. § (4) bekezdési szabályok, hiszen utóbbi a nem közterületen megtartott rendezvényre vonatkozóan írja elő a speciális nappali és éjszakai időszakot, valamint a megemelt dB értéket. Mivel viszont a miniszteri felhatalmazás közvetlenül a törvényből folyik, a határértékek minden zajforrásra (így a most vizsgált szabadidős zajforrásokra is) irányadó módon szabályozottak. Pusztán abból, hogy a ZajKr. kivette a tárgyi hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket, az tényleg következik, hogy nem kell előre szabadidős zajforrási határérték megállapításáért folyamodni, de az nem, hogy bármilyen zajkeltő tevékenységet érvényes zajvédelmi határérték nélkül lehetne folytatni. Ez az abszurd következtetés azt is jelentené, hogy pl. valamely vallási tevékenység, mint tárgyi hatály alól kivett zajforrás bármilyen hangerővel szólhatna. Ellenkezőleg: arra vonatkoznak az R. [Hér.] szerinti határértékek, mivel ott a tárgyi (és területi) hatály teljes.”

Vizsgálatunk szempontjából ugyancsak lényeges utóbbi fejlemény, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének és a Hér. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjának utólagos normakontrolljára irányuló bírói kezdeményezésre indult eljárásában hozott 17/2018. (X. 10.) AB határozatában – egyebek mellett – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a környezetvédelem jelen eljárással érintett területén – hasonlóan a víz és a levegő minőségének védelméhez, avagy a rezgésvédelem területéhez – a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi határértékek jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás anyagi jogi magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. A határérték azonban nem önmagában, hanem számos egyéb anyagi jogi és eljárási jellegű – például szervezeti és adminisztratív – rendelkezéssel együtt érvényesül annak érdekében, hogy a határérték betartása a gyakorlatban megvalósuljon.”

2. Eljárásunk során észleltük, hogy a panaszokkal érintett Balatonsound 2014 és Sziget fesztivál 2014. szabadtéri rendezvények esetén a közterületi rendezvényekre, illetve a „legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális rendezvények”-re vonatkozó jogszabályi rendelkezések eltérő értelmezésén alapuló, heterogén joggyakorlat mutatkozott meg annak ellenére is, hogy ezeket kizárólag közterületen rendezték (és rendezik) meg.

A Balatonsound 2014. esetében a központi zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok: a Zr. és a Hér. alapján folytatta le Zamárdi Város jegyzője zajkibocsátási engedélyezési eljárását.

Ezzel szemben a Sziget Fesztivál 2014. zajkibocsátási engedélyezési eljárását helyi környezetvédelmi ügyként az óbudai Ör. alapján a polgármester folytatta le és engedélyezte.

2.1. A földművelésügyi miniszter által többször is kifejtett álláspontban foglaltaknak a Sziget Fesztivál 2014. engedélyezése, vagyis az óbudai Ör.-en alapuló eljárás, illetve a Sziget Fesztiválnak a kizárólag az óbudai, III. kerületi önkormányzat közigazgatási területét érintő helyi környezetvédelmi ügyként való definiálása felel meg.

Eljárásunk során a Sziget fesztiválok engedélyezéséhez alapul szolgáló óbudai Ör. szabályozását megvizsgálva azonban megállapítottuk, hogy annak számos rendelkezése jogszabályba ütközött, ezért az ezekkel kapcsolatos előkérdések tisztázhatósága érdekében az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése alapján kezdeményeztük az Ör. ezen rendelkezéseinek jogszabályokkal való összhangja felülvizsgálatát a Kúriánál¹².

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványban foglaltaknak részben helyt adva Köf.5050/2015/4. határozatában megállapította, hogy Budapest Főváros III. Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata által alkotott, a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 24/2005. (VI. 13.) rendelet 1. § (4) bekezdés b) és c) pontja, 2. § (4) bekezdése törvénysértő, ezért e rendelkezéseket *megsemmisítette*; míg az Ör. 1. § (2) bekezdése, 1. § (3) bekezdés a) és b) pontja, 1. § (4) bekezdés e) pontja, 2. § (1a)-(5) bekezdés és 4. § (5) bekezdése törvényellenességének megállapítására irányuló indítványt pedig *elutasította*.¹³

A határozat indokolása szerint a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja értelmében az önkormányzat felhatalmazással rendelkező *önkormányzati hatósági ügyként szabályozni* a helyi érdekeltségű közterületi rendezvényekre vonatkozó zajvédelmi szabályokat. A határozat indokolása alapján önkormányzati hatósági ügyekben az önkormányzatnak lehetősége van önkormányzati rendeletben a helyi környezetvédelemmel összefüggő feladataihoz kapcsolódóan a képviselő-testülettől származtatott helyi zajvédelemmel összefüggő hatáskört megállapítani a polgármester¹⁴ számára.

Az önkormányzati rendeletalkotással összefüggésben lényeges kiemelni ugyanakkor, hogy mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján önkormányzati zaj- és rezgésvédelmi rendelet „önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Kvt. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy környezetvédelmi hatóság jogosult.” Vagyis a határértékek megállapítására vonatkozó törvényi felhatalmazás egyértelműen kizárja annak az elvi lehetőségét is, hogy az önkormányzat zajvédelmi rendeletében – egyébként a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján – a Hér.-ben megállapított határértékekhez képest szigorúbb határértékeket állapítson meg.

A Kúria határozata szerint „Az önkormányzati jogalkotói hatáskör további korlátja – az indítványozó által is hivatkozott módon – a fővárosi kerületi önkormányzatokat érinti, mivel illetékességi területükre vonatkozóan csak a fővárosi közgyűlés határozhat meg az előirtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó rendeletet.”¹⁵

Az indítvány nyomán a Kúria határozatában az óbudai Ör. 2. § (4) bekezdésének a zajkibocsátási határértékekre vonatkozó első mondatát is megsemmisítette, mert az a Hér.-rel azonos szabályok alkalmazását rendeli, s nem pedig nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi szabályokat állapít meg. Az indokolás szerint a Kvt. 48. § (1) bekezdésnek helyes tartalma, hogy az önkormányzat a környezetvédelem más jogszabályok által már elért védelmi szintjét nem csökkentheti, a helyi önkormányzatok is kötelesek a környezetvédelmi status quo megtartására. Jogalkotási felhatalmazásuk van viszont a környezet védelmének szintjét emelni, akár a központi jogszabályban meghatározottakhoz képest is. Az óbudai Ör. most vizsgált 2. § (4) bekezdés első mondata nem állapít meg a Hér.-ben meghatározottaktól szigorúbb

¹² AJB-3535-22/2014. számú indítvány

¹³ Magyar Közlöny 2016. március 3., csütörtök 29. szám
(<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2016&szam=29>)

¹⁴ Vagy a Möt. 41. § (4) bekezdés szerint a bizottság, a részönkormányzat testülete, a jegyző és a társulás számára

¹⁵ 34/2008. (IV. 3.) AB határozat

előírásokat, így formálisan a kiegészítő szabályozás ezen a ponton a Kvt. 48. § (1) bekezdésével ellentétessé vált.

Az indítvány alapján ugyancsak megsemmisítette a Kúria az óbudai Ör. kifogásolt, 1. § (4) bekezdés b) pontja szerinti, valamint 2. § (4) bekezdésében foglalt, hatásterületre vonatkozó szabályozását.

A Kúria határozatának indokolása szerint „az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja szerint „hatásterület: a környezeti zajforrástól számított 100 méteres távolságon belüli terület, de legfeljebb a III. kerület illetékességi területéig terjedő terület.” Az Ör. 2. § (4) bekezdés utolsó mondata szerint: „Ha két - hangosító berendezést is működtető - közterületi rendezvény hatásterülete fedésben áll, a környezetvédelmi és vízügyi miniszteri rendelet 1. melléklet 3. pontjában meghatározott zajkibocsátási határértéket kell alkalmazni.”

A Kvt. 4. § 20. pontja a következő definíciót adja: „hatásterület: az a terület vagy térrész, ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet;”

Megállapítható tehát, hogy ugyanabban a tárgyban, ugyanannak a fogalomnak más-más tartalmat ad a Kvt. és az Ör. A ZajKr. 5-8. §-ai a hatásterület megállapításának szabályairól szólnak, ami teljesen eltérő attól, amit az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja és 2. § (4) bekezdés utolsó mondata meghatároz. Az eltérő szabályok a jogalkalmazásban a Jat. 2. § (1) bekezdését sértő jogbizonytalanságot eredményeznek. Így az Ör. ezen rendelkezései az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütköznek. Erre tekintettel a Kúria az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontját és 2. § (4) bekezdés utolsó mondatát a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

II. A panaszok szerinti hatósági ügyekben felmerülő aktuális kérdések

Az alábbiakban a vizsgálattal érintett ügyekből azon kérdéseket, problémákat foglaljuk össze, amelyek vizsgálatát – a panaszokra figyelemmel – szükségesnek tartjuk a beadványok, valamint a megkeresett szervek tájékoztatása és a megküldött iratok alapján.

1. Sziget Fesztivál 2014 és 2018.

A Sziget Fesztivál helyszínéül szolgáló Óbudai-sziget Közpark területe részben Budapest Főváros Önkormányzata, részben pedig Budapest Főváros III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata tulajdonában álló közterület.

Tulajdonosi érdekeltsége miatt a III. kerületi önkormányzat jegyzőjének kizárási okról szóló bejelentésére előzetes tájékozódásunk alapján a korábbi években (2011, 2012) a Sziget Fesztivál zajkibocsátási határérték megállapítása iránti eljárást a Budapest Főváros Kormányhivatala által kijelölt Újbuda-XI. kerületi jegyző folytatta le.

Megkeresésünkre a XI. kerületi jegyző ugyanakkor arról tájékoztatta Hivatalunkat, hogy a panasszal érintett, Sziget Fesztivál 2014.-hoz kapcsolódóan már a III. Kerületi helyi környezetvédelmi hatóság adta ki a zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot.

Budapest Főváros III. kerület Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának főosztályvezetője megkeresésünkre arról tájékoztattott¹⁶, hogy a Sziget Fesztivál 2014. rendezvény tekintetében az üzemeltető (fesztivál rendező cég) kérelmére a nyári kulturális fesztiválokra irányadó zajkibocsátási határértéket az Ör. alapján környezetvédelmi hatóságként a polgármester állapította meg határozatában.¹⁷

A tájékoztatás szerint a fesztivál ideje alatt több lakossági panasz érkezett a III. kerületből, továbbá Pomázról, a XIII. kerületből és Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalától áttétel útján. Valamennyi panaszost tájékoztatták a rendezvény részére megállapított határértékekről, és az akusztikai szakértővel végeztetett ellenőrző mérésekről, valamint arról, hogy a panaszokkal

¹⁶ VIII/0694-20/2014.

¹⁷ VIII/1694-3/2014. számú határozat

közvetlenül a Fesztivál üzemeltetőjéhez fordulhatnak, aki saját szakértőjével folyamatos zajméréseket végez, egyidejűleg a párhuzamos zajmérés lehetőségét is felajánlották a hivatal részéről. A bejelentéseket továbbították az üzemeltető (fesztivál rendezőcég) részére.

A fesztivál ideje alatt a polgármesteri hivatal 2014. augusztus 13-án és 15-én 23:00 órától, valamint 16-án és 17-én 22:00 órától független szakértőt rendelt ki zajmérések elvégzésére a lakossági bejelentések alapján az önkormányzat közigazgatási területén kijelölt, összesen 8 zajmérési ponton¹⁸.

A mérések alkalmával a rendezvény zajkibocsátása két napon – a jegyző tájékoztatása szerint – jelentősen túllépte a megállapított határértékeket a Gázgyári belső ltp. és az Almási Balogh Lóránd utcai mérési pontokon. A tájékoztatásban részletesen nem ismertetett mérési eredmények alapján felhívták az üzemeltető figyelmét a határérték túllépésére és felszólították annak elhárítására. Ennek ellenére további folyamatos túllépés volt tapasztalható, ezért a sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. részére eljárási bírságot szabtak ki.

A 2018 évi, augusztus 8-14. között megrendezett Sziget Fesztivállal kapcsolatosan megkeresésünkre a Polgármester tájékoztatása¹⁹, valamint az ahhoz mellékelten megküldött iratok szerint a Fesztivál zajterhelése miatt több, mint ötven panasz érkezett a III. kerületben élők mellett a IV., a XIII., a XV. kerületből, továbbá Budakalászárol is.

A panaszosokat az Önkormányzat tájékoztatta a helyi zajvédelmi hatósági határozatban előírt nappal (6:00-23:00 óráig) 65 dB, éjjel 55 dB határértékről, a hivatalból kirendelt zajszakértői ellenőrző mérésekről, illetve az ezen mérések eredményeként lehetséges jogkövetkezményekről, valamint arról, hogy a panaszokat továbbította a Sziget Zrt. részére.

A megküldött iratok szerint az Önkormányzat költségvetésében bevételi oldalon az előírt zajterhelési határértékek túllépése miatt kiszabott közigazgatási bírsággént 2014. évben 1.000.000.-Ft (+317.500-Ft zajszakértői díj), 2015. évben: 900.000-Ft (+476.250-Ft zajszakértői díj), 2016. évben 900.000-Ft (+476.250-Ft zajszakértői díj), 2017. évben ugyancsak 900.000-Ft (+476.250-Ft zajszakértői díj) összeget számoltak el.

2. Balaton Sound 2014.

2.1. Előljáróban rá kell mutatnunk arra, hogy a Zamárdi nyári szabadtéri zenés fesztiválok helyszínéül szolgáló strand területe *kizárólag közterület*. A Somogy Megyei Kormányhivatal Siófoki Járási Hivatalának megkeresésünkre adott tájékoztatása²⁰ szerint a Balaton Sound 2014. és az egyéb nyári fesztiválok helyszínéül, „telephelyként” a kérelemben és az engedélyben megjelölt Zamárdi Szabad Strand területének hrsz.-ei²¹ Zamárdi Város Önkormányzatának tulajdonában álló, kivett közterület, közpark, közút és töltés ingatlanok.

A Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. (továbbiakban: rendező) Zr. 10.-§-a alapján 2014. május 22-én benyújtott, szabadidős zajforrás zajkibocsátási határértéke megállapítása iránti kérelmet nyújtott be Zamárdi Város Önkormányzatának jegyzőjéhez (továbbiakban: Jegyző).

A kérelemhez mellékelten a rendező a tervezett zenei fesztivál zajvédelmi szakértő által készített akusztikai hatástanulmányát is benyújtotta.

Az Akusztikai hatástanulmány tartalmazza egyebek mellett a „Hangterjedés a Balaton vizén” alfejezetben a Balaton északi parti települések közül Tihany, Balatonfüred, Csopak és Palóznak területén végzett mérések szerinti, a koncert és a koncert utáni zajállapotok egyesített átlagára, valamint zajcsillapítás különbségére vonatkozó adatokat is, kiegészítve azzal, hogy „A

¹⁸ Harrer Pál u. 18., Benedek Elek u. 2., Folyamőr u. 2, Miklós tér – Sorompó u. felől, Búza u. 8., Gázgyári külső ltp., Almási Balogh Lóránd u. 1/b., Kazal u. 44.

¹⁹ 735-2/PM/2018.

²⁰ 37473/2015.

²¹ Zamárdi belterület 3270/1.; 3271/1.; 3272/4.; 3285.; 3286/1.; 3429.; 3430/1.; 3431.; 3433/1.; 3433/2. hrsz.-ú ingatlanok

Balatonfüred viszonylatú eredmények közötti jelentős eltéréseket a változékony meteorológiai állapotok következtében létrejött hangterjedési anomáliák okozhatják. A kisebb szórás érdekében jóval több mérési lehetőség kellene.”²²

Az akusztikai hatástanulmány rögzítette, hogy „a hangos zeneszolgáltatásnál az L_{Aeq} szint (a kötelező szabványos A-súlyozás következtében) alulbecsüli a valós hangosságérzetet, mivel ebben az intenzitástartományban a hallószerv már kvázi lineáris jelleggel érzékeli a zajhatást. A lakosság hangosságérzetét (és panaszát) jobban kifejezi, ha a szubbasszus sáv (25-125Hz) eredő jelszintje alapján ítéljük meg a zajvédelmi helyzetet.”²³

Az északi Balaton part zajcsökkentése érdekében az akusztikai hatástanulmány a Zamárdi vízparttól számított 28 méter széles földszávon a zeneszolgáltatás megszüntetésével számol, amelynek következtében „az ottan zajforrások megszüntetésével a zajszint 6,3dB-el csökkenhet az északi part irányában a 30m-es referencia ponthoz képest.”

A jegyző 2014. június 12-én kelt határozatában²⁴ a Balaton Sound 2014. fesztivál 2014. július 10-14-ig tartó időszakára a legfeljebb nyolc napon át tartó nyári kulturális fesztiválokra irányadó nappal (6:00-23:00) 65 dB, éjjel 55 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg.

Megjegyzendő, hogy az ebben az időben hatályos, Zamárdi Város Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításáról szóló 9/2008. (IV.29.) számú rendeletének tárgyi hatálya az önkormányzat tulajdonában álló területeken hangosító berendezés működtetésével tartott rendezvényekre nem terjedt ki.

2.2. Az engedélyezési dokumentáció alapját képező akusztikai hatástanulmányban foglalt szakkérdések tekintetében megkerestük²⁵ a Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft.-t, amely megkeresésünket áttette a földművelésügyi miniszternek.

A szakértő szervezettől három szakkérdés tekintetében kértünk állásfoglalást:

1. Az akusztikai hatástanulmány 56. oldalán említett új, a szubbasszus sáv eredő jelszintjének figyelembevételén alapuló méréstechnikai eljárás jogszabályoknak és szabványoknak való megfeleléséről;

2. A mérési eredmények szabályszerűségéről és a Balaton északi partján mért zajterhelésről;

3. A zajcsökkentő intézkedéseknek a Balaton északi partját érő zajterhelés hatásairól.

A Minisztérium válaszában foglalt állásfoglalása szerint

1. Az akusztikai hatástanulmány 56. oldalán említett, a szubbasszus sáv eredő jelszintje szerinti mérési módszer bevezetésére nem került sor, így annak szabványoknak való összevetése nem lehetséges.

2. Az akusztikai hatástanulmány 57-58. oldalán található táblázatban foglalt mérési eredmények a feltüntetett dátumok alapján a fesztivál időtartama alatt készültek, azonban csak Zamárdi területén. Az akusztikai hatástanulmányban a Balaton északi partját ért zajterhelésre vonatkozóan semmilyen mérési adat nem található meg.

A Minisztérium állásfoglalása szerint a táblázatban szereplő, Zamárdiban elvégzett mérések eredményei sem vehetőek figyelembe, mert a zajmérés dokumentáció szerint nem a vonatkozó előírásoknak megfelelően mérték őket. Például az MSZ-18150 szabvány 3.3. pontja szerint „Szeles időben a mérőmikrofonon a szél ellen védelmet nyújtó eszköz legyen és a műszerkönyv előírásai szerint kell mérni. 5 m/s szélesség felett nem szabad mérni.”

Az akusztikai hatástanulmányban rögzített mérési körülmények e követelménynek nem felelnek meg, mert a szélesség jóval meghaladta a szabványban előírt azon mértéket (július 10-

²² Ld. Master Card Balaton Sound – A 2014. évi fesztivál környezettudatos zajvédelmi tervezése. Akusztikai hatástanulmány (Millei Zaj- és Rezgésvédelmi Kft.) 40. oldal „Google térkép környezetben ábrázolt hangterjedés mérések” c. ábrát és az 58. oldalt

²³ Ld. Akusztikai hatástanulmány 56. oldal

²⁴ 963-1/2014. számú határozat

²⁵ AJB-184-2/2018.

én 9,7 m/s; július 11-én 8,3 m/s; július 12-én pedig 7,5 m/s volt a mérési körülmények között a szélesség), amely felett egyáltalán nem lett volna szabad zajméréseket végezni. Ezért a mérési eredmények további elemzése és értékelése irreleváns következtetésekre vezetne.

3. Az akusztikai hatástanulmány szerint a Balaton északi partjának védelme érdekében a part menti 28 m széles földszávon megszűnne a zenezolgáltatás, amelynek eredményeképpen „a zajszint 6,3 dB-el csökkenhet az északi part irányában a 30 m-es referencia ponthoz képest.

A Minisztérium állásfoglalása szerint „Amennyire a zajmérési dokumentáció 57. oldalán szereplő, egymásnak ellentmondó megállapításokból kikövetkeztethető, a szakértő a partvonalról 30 méterre levő referenciapontra számította ki a 6,3 dB-es zajcsökkenést, amely esetében valóban reális az ilyen mértékű csökkenés a zajforrástól való távolság közel kétszeresére való növekedése miatt. Könnyen belátható ugyanakkor, hogy a túlparti településekről nézve a „védőtávolság” növekedésének aránya, és ezzel együtt zajcsillapító hatása elenyésző (Tihany 2,5 km-re, Balatonfüred 8 km távolságra található a fesztiváltól). Szakmai álláspontunk szerint tehát az északi parton nem várható lényeges zajterhelés csökkenés attól, hogy a part menti 28 m-es sávban megszűnik a zenezolgáltatás. Ezen intézkedés mérésekkel történő ellenőrzésére vonatkozóan a megküldött dokumentáció sem tartalmazott semmilyen információt.”

A Minisztérium állásfoglalása szerint az akusztikai hatástanulmányról „általánosságban elmondható, hogy áttekinthetetlen, rendszertelen felépítésű és szerkezetű. Nagy terjedelme elsősorban műszerkönyvek, jogszabályok, szabványok szövegeinek minden változtatás nélküli bemásolásának eredménye, miközben a méréseket nem szabályosan végezték, a zajcsökkentés érdekében javasolt intézkedés pedig nincsen meggyőzően alátámasztva, illetve utólag sem történt meg hatékonyságának méréssel történő ellenőrzése.”

3. Balaton Sound, Nagyon Balaton Strand, B.my.Lake Fesztiválok 2016-2017

A 2014-es Balaton Soundhoz kapcsolódó, fentebb ismertetett zajkibocsátási engedélyezési eljárás szempontjából alapvetően lényeges különbség²⁶, hogy időközben Zamárdi Város Önkormányzatának Képviselő-testülete új zajvédelmi rendeletet alkotott. A zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 39/2014. (VI. 24.) önkormányzati rendelet (Zör.) hatálya 2014. június 24-től kiterjed a közterületen – nem az Önkormányzat és szervei által – megrendezett mindazon rendezvényre, amelyen hangosító berendezést üzemeltetnek.²⁷

A Zör. 1. § (5) bekezdése, valamint 2. § f) pontja, valamint 5. § (4) bekezdés 5. pontja szerint a hatálya alá tartozó tevékenységekre, eseményekre vonatkozóan a Jegyző határozza meg zajkibocsátási engedélyben a Hér. szerinti határértékeket.

A Zör. sajátossága, hogy egyfelől az 5. § (1) bekezdése a 8:00 és 23:00 óra közötti időszakban megrendezett rendezvényekre írja elő a zajkibocsátási engedélyt, ugyanakkor az 5. § (4) bekezdés 6. pontja szerint lehetővé teszi, hogy „A Jegyző június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során a rendezvény befejezésének időpontjára és a zaj - jogszabályban meghatározott- határértékére, eseti jelleggel, határérték -és időtartam túllépést engedélyezhet.”

A panaszbeadványok²⁸ alapján küldött megkeresésünkre²⁹ Zamárdi jegyzője azt a tájékoztatást³⁰ adta, hogy 2016-ban a Strand-B.my.Lake fesztivál kapcsán összesen 13 db panaszbejelentés érkezett, melyből 6 db Balatonfüredről, 2 db Tihanyból, 1 db Csopakról és 2 db

²⁶ Korábban Zamárdi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályairól szóló 9/2008. (IV. 29.) rendelete volt hatályos

²⁷ Zör. 1. § (3) bek., 2. § a) pontja és 5. §-a.

²⁸ AJB-2450/2016., AJB-6307/2016., AJB-6326/2016.

²⁹ AJB-1984/2017.

³⁰ 1347-1/2017.

Zamárdiban nyaralóktól származik. A helyiektől érkezett beadványokban a Balaton Sound fesztivál zajhatásaira is panaszkodnak.

2016-ban a Strand-B.my.Lake fesztivál kapcsán zajvédelmi bírságot szabott ki a jegyző, azonban az elsőfokú határozatot a másodfokon eljáró Baranya Megyei Kormányhivatal megsemmisítette.

2017-ben a Balaton Sound Fesztivál miatt 2 db bejelentés érkezett, mindkettő helyiektől. A Strand-B.my.Lake Fesztivál kapcsán Zamárdiban érdekelt személyektől 9 db, Balatonfüredről 4 db, Alsóörsről 1 db panasz érkezett.

3.1. Zajkibocsátási engedélyezési eljárások 2016-ban

2016-ban a Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. kérelmére a Balaton Sound Fesztivál zajkibocsátási engedélyét³¹, valamint a VOLT Produkció Kft. (továbbiakban: Fesztiválrendező) kérelme alapján a Nagyon Balaton Strand és a B.my.Lake Fesztivál zajkibocsátási engedélyét³² a Jegyző egyaránt a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében adta meg a Hér. 2. § (4) bekezdése alapján a nem közterületen tartott alkalmi rendezvényre irányadó időszakokra (nappal 6:00-23:00, éjjel 23:00-6:00-ig) irányadó, az általános határértékeknél magasabb, nappal 65 dB, éjjel 55 dB határértékekkel.

A Jegyző a Hér. 1. mellékletében foglalt általános határértékeknél a Hér. 2. § (4) bekezdése szerinti magasabb határértékeket a kérelmezők „Zajhatárérték emelésére irányuló” kérelmei alapján engedélyezte, amelyek a Hér. 2016. január 31-ig hatályos szövege szerinti „június 1 és szeptember 15 közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztivál” jellegére hivatkoztak.

Mindkét határozat indokolása tartalmazza a jogszabályi hivatkozásokat, azonban ezek között a Zör. nem fellelhető. A határozatot a Jegyző a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében, a központi jogszabályok (Zr., a Hér., a Zer., valamint a Ket.) rendelkezései, valamint Zamárdi Város Képviselő-testületének a helyi építési szabályokról szóló 1/2006. (I. 20.) rendelete (HÉSZ.) alapján hozta.

3.2. Zajvédelmi határérték túllépés miatt zajvédelmi bírság megállapítása 2016-ban

A Jegyző a Nagyon Balaton rendezvénysorozat keretében 2016. augusztus 24-28. között megrendezett Strand és B.my.Lake Fesztivál rendezvényen a szabadidős zajforrás határértéket meghaladó zajkibocsátása miatt zajvédelmi bírság megfizetésére kötelezte határozatában³³ a Fesztiválszervezőt. A jegyző a Zr. 4. §-a szerinti zajvédelmi hatáskörében járt el, a Zr. a Hér. és a Ket. alapján hozta meg döntését.

A határozatot a Fesztiválszervező fellebbezése nyomán a Baranya Megyei Kormányhivatal megsemmisítette³⁴. A másodfokú határozat indokolása szerint a rendezvény kizárólag közterületen került megrendezésre és alkalmi rendezvénynek minősül, ezért az elsőfokú határozat a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjába ütközik, amely szerint a Zr. hatálya nem terjed ki a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre.

3.3. Zajkibocsátási engedélyezési eljárások 2017-ben

2017-ban a Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. kérelmére a Balaton Sound Fesztivál zajkibocsátási engedélyében³⁵ 2017. július 5-én 12:00 órától július 10-én 6:00 óráig tartó

³¹ 860-4/2016. ügyiratszámú határozat

³² 1157-2/2016. ügyiratszámú határozat

³³ 1554-2/2016. számú határozat

³⁴ 9383-6/2016. számú határozat

³⁵ 851-1/2017. számú határozat

időtartamra, valamint a VOLT Produkció Kft. kérelme alapján a Nagyon Balaton Strand és a B.my.Lake Fesztivál zajkibocsátási engedélyét³⁶ 2017. augusztus 3-án 12:00 órától augusztus 27-én 8:00 óráig tartó időtartamra a Jegyző az üzemi, szabadidős létesítményekre vonatkozó zajkibocsátási határértéket nappali időszakra (6:00-23:00 óra között) 65 dB-ben, éjjeli időszakra (23:00-6:00 óra között) 55 dB-ben állapította meg.

Az előző évi zajkibocsátási engedélyekhez hasonlóan a határozatokat a jegyző a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében ugyancsak a központi jogszabályok (Zr., a Hér., a Zer., valamint a Ket.) rendelkezései, és a HÉSZ alapján hozta.

3.4. Zajhatárérték-túllépés miatti eljárások, bírságot kiszabó határozatok 2017-ben

3.4.1. A Jegyző által megbízott zajvédelmi szakértő által a Balaton Sound rendezvénynapjain³⁷ lefolytatott ellenőrző mérések eredményeit tartalmazó zajvizsgálati jegyzőkönyv³⁸ a zajkibocsátási engedélyben megállapított 65 dB és 55 dB határértékekhez képest az egyes mérőpontokon 2-19 dB túllépést rögzített.

A zajvizsgálati eredmények alapján a Jegyző végzéssel³⁹ hivatalból eljárást indított 2017. július 18-án.

Az eljárásban hozott határozatával⁴⁰ a Jegyző a zajvédelmi határérték túllépése miatt a Fesztiválszervezőt közigazgatási bírsággal sújtotta. A határozat indokolása szerint a közigazgatási bírság kiszabására a Zör. 1. § (5) bekezdése és 6. § (1) bekezdése alapján került sor, a Jegyző hatáskörét a Zr. 4. §-ára alapította.

A Fesztiválszervező fellebbezése alapján a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala 2018. január 15-én kelt másodfokú végzésével⁴¹ az elsőfokú határozatot a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja alapján – az utólagos tényállás-tisztázás lehetetlensége miatt – megsemmisítette. Az indokolás szerint a mérési pontok kijelölése nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, valamint az elsőfokú hatóság döntését megalapozó zajmérési jegyzőkönyv hiányos, mert nem tartalmazza a Hér. 5. melléklet 21. pontja szerinti helyszínrajzot. Az indokolás szerint az alapzaj mérésére vonatkozó adatok azért nem fogadhatóak el, mert a rendelkezésre álló adatok alapján a vizsgálati időpontokban folyamatosan koncertek voltak. Az elsőfokú határozat szerint a bírság összegét a Jegyző a Zör. alapján állapította meg, amely ellentétes a zajkibocsátási engedéllyel. A másodfokú hatóság arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének, valamint a döntése alapjául szolgáló zajmérés, az arról készült jegyzőkönyv jogszabálysértő.

3.4.2. A Jegyző a Strand és a B.my.Lake fesztiválok kezdőnapján, 2017. augusztus 23-án végzett hatósági ellenőrzés zajvédelmi határértéket meghaladó eredményei nyomán a VOLT Produkció Kft. (továbbiakban: Fesztiválszervező) által a zajártalom csökkentése érdekében benyújtott zajvédelmi intézkedési tervet 2017. augusztus 24-én kelt határozatával⁴² jóváhagyta, a Fesztiválszervezőt az abban megállapított intézkedések betartására kötelezte.

A Jegyző 2017. augusztus 25-én kelt levelében tájékoztatta a Fesztiválszervezőt arról, hogy a fesztivál zajkibocsátása, különösen az alacsony frekvenciájú, mély hangok messzire ható dübörgése, esetenként rezgéssel együtt járó zavaró hatása miatt személyesen, írásban, telefonon és a Somogy Megyei rendőrkapitány útján panaszbeadványok sorozata érkezett a B.my.Lake Fesztivál hatásterületén a Siófok-Sóstói városrészből, az északi parton Alsóörsről, Tihanyból és

³⁶ 1111-1/2017. számú határozat

³⁷ 2017. július 6. 21:00-22:00 és 23:00-24:00, július 8. 21:00-22:00 és 23:00-24:00 és július 9-én 1:00-2:00 óra közötti időszakokban

³⁸ 851-4/2017.

³⁹ 851-5/2017. számú végzés

⁴⁰ 851-8/2017. számú határozat

⁴¹ SO-04Z/TO/243-01/2018. ügyiratszámú végzés

⁴² 1111-4/2017. számú határozat

Balatonfüredről, valamint a városban több ingatlantulajdonostól. A Jegyző arra is rámutatott, hogy az alacsony frekvenciájú hangokat a zajszakértők egybehangzó tájékoztatása szerint a zajmérő műszerek nem mérik.

A Jegyző megbízásából készített, 2017. augusztus 23, 24, és 25-én a nappali és az éjszakai időszakban végzett zajmérések eredményeit tartalmazó zajmérési jegyzőkönyv⁴³ mind a nappali, mind az éjszakai időszakban az egyes mérési pontokon 2-20 dB határérték-túllépést rögzített a zajkibocsátási engedély szerinti nappal 65 dB, éjszaka 55 dB határértékhez képest.

A Zajmérési jegyzőkönyvben megállapított, a Kiss Ernő utcában kijelölt mérőponton 2017. augusztus 25-én éjszaka mért, 20 dB-es, és más mérőpontokon mért ennél alacsonyabb értékű zajterhelési határérték-túllépés miatt a Jegyző határozatában⁴⁴ közigazgatási bírságot szabott ki a Zör. 1. § (5) bekezdése, valamint 6. § (1) bekezdése alapján. A Jegyző hatáskörét a Zr. 4. §-ára alapította.

4. A Velencei tó partján megrendezett szabadtéri nyári fesztiválok 2017-ben

4.1. A 2017. július 11-16. között megrendezett Egyetemisták és Főiskolások Országos Turisztikai Találkozója 2017 (EFOTT) velencei helyszíne a fentebb bemutatott Sziget Fesztivál és zamárdi fesztiválok helyszíneitől abban különbözik, hogy az EFOTT-ot *nem* kizárólag közterületi ingatlanok területén rendezik meg, így a Zr. hatálya ezekre a fesztiválokra kiterjed, ellentétben a fentebb tárgyalt fesztiválokkal.

Velence Város Önkormányzata jegyzőjének (továbbiakban: Jegyző) tájékoztatása⁴⁵ szerint az EFOTT Kft. 2017. május 29-én benyújtott rendezvénytartási kérelmében helyszínként megjelölt⁴⁶ ingatlanok közül több is⁴⁷ Velence Város Önkormányzatának kizárólagos tulajdonát képezi. Ezért a Jegyző 2017. június 12-én kelt végzésben megkereste a Fejér Megyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal), hogy az EFOTT rendezvénytartási engedélye kiadása ügyében más eljáró hatóságot jelöljön ki. A Kormányhivatal 2017. június 20-án kelt végzésével⁴⁸ kizárta a Jegyzőt az eljárásból, és az eljárás lefolytatására a Kápolnásnyéki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét jelölte ki. Kápolnásnyék jegyzője 2017. július 11-én kelt határozatában⁴⁹ az alkalmi zenés, táncos rendezvény megtartását az eljárásba bevont szakhatóságok által megállapított feltételekkel engedélyezte.

Az EFOTT Kft. (továbbiakban: Rendező) zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmét 2017. június 26-án nyújtotta be a Jegyzőnek, aki 2017. június 29-én kelt végzésében megkereste a Kormányhivatalt, hogy az előzővel azonos kizárási ok miatt az eljárás lefolytatására más hatóságot jelöljön ki.

A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala (a továbbiakban: Járási hivatal), mint önkormányzati ügyekben másodfokon eljáró területi környezetvédelmi hatóság végzésében⁵⁰ kizárta a Jegyzőt az eljárásból, és a zajvédelmi hatósági eljárás lefolytatására a Székesfehérvár Megyei Jogú Város jegyzőjét jelölte ki.

A székesfehérvári jegyző 2017. július 11-én kelt határozatában⁵¹ nappal (6:00-23:00) 65 dB, éjjel (23:00-6:00) 55 dB zajterhelési határértéket állapított meg a határozatban táblázatos formában meghatározott, a velencei HÉSZ szerint kertvárosias, illetve falusias lakóterületen lévő

⁴³ 1111-5/2017.

⁴⁴ 1111-7/2017. számú határozat

⁴⁵ 1688/2018. sz. tájékoztatás

⁴⁶ Velence 585/17-18, 585/24, 585/26, 585/27-35, 585/42-45, 996/3, 997/7, 4511/3, 4517, 4511/16, 4511/17, 4511/18, 4511/19, 4514 és Sukoró 019/16 hrsz.-ú ingatlanok

⁴⁷ Velence 585/17-18, 585/24, 585/26, 585/27-35, 585/42-45, 996/3, 997/7, 4511/3

⁴⁸ FE/03/1735-2/2017. számú végzés

⁴⁹ 1831-7/2017. számú határozat

⁵⁰ FE-08/KTF/5430-2/2017. számú végzés

⁵¹ 110271/2/2017. számú határozat

védendő épületek vonatkozásában. A határozat 4. pontja a Rendező önellenőrzési kötelezettségeként előírta, hogy a rendezvény ideje alatt műszeres méréssel történő nappali és éjszakai zajterhelési vizsgálatokat kell végezni a zajvédelmi határértékek mindenkor teljesülésének ellenőrzése érdekében. A vizsgálatról szóló jegyzőkönyvet és szakértői véleményt a székesfehérvári jegyző részére kell a rendezvény befejezését követő 20 napon belül benyújtania a Rendezőnek.

A Rendező megbízásából a zaj- és rezgésvédelmi szakértő által készített „EFOTT RENDEZVÉNY Velence, Tóparti út – Szakértői vélemény a rendezvény zajterhelés vizsgálatáról” című dokumentumot⁵² (a továbbiakban: zajvizsgálati jegyzőkönyv) a Rendező 2017. augusztus 8-án nyújtotta be a Jegyzőnek.

A zajvizsgálati jegyzőkönyv szerint a rendezvény a Velencei Városi strand és a mellette lévő ingatlan területén, a partvonal és az M7-es autópálya között került megrendezésre, a vizsgálati mérőpontok között egy mérőpontot az Enyedi utca 6. szám alatti védendő ingatlan homlokzata előtt (M1) kettő mérőpontot pedig a rendezvény helyszínétől ÉNY-ra, az M7-es autópálya túloldalán a Hegyalja utca 18, valamint a Kadarka utca 4. szám alatti védendő ingatlan homlokzata (M2/1; M2/2) előtt jelölt ki a zajvédelmi szakértő.

A 2017. július 11-17 között rögzített mérési adatokat összesítő 2.3. pont alatti táblázat az M1 mérőponton nappal 55,7 dB, éjjel 54,9 dB zajterhelési értéket rögzített, az M2/1 mérőponton a nappali időszakban – az M7-es autópálya forgalmából adódó alapzaj miatt – nem tudta az alapzajtól függetlenül meghatározni a rendezvény zajterhelését, éjszaka 54 dB zajsztintet mért, az M2/2. mérőponton nappal ugyancsak nem volt alapzajtól függetlenül meghatározható zajsztint, éjszaka pedig 46,6 dB zajsztintet rögzített. A zajvédelmi jegyzőkönyv függeléke tartalmazza a konkrét mérési időszakok adatait táblázatos és grafikonos formában.

A zajvizsgálati jegyzőkönyv 3. pontja alatti „Minősítés” című fejezetben a szakértő rögzítette azt, hogy a mérési eredmények alapján a 2017. július 11-17-ig tartó időszakra vonatkoztatottan a rendezvény zajterhelése az engedélyben megállapított határértéknek megfelelt, azt egyik mérőponton (M1, M2/1, M2/2) sem lépte túl. Ugyanitt végső konklúzióként a szakértő megállapította, hogy *„A rendezvényhez legközelebb eső ponton folyamatos mérést végeztünk, illetve naponta történtek ellenőrző mérések a hatásterületen belül a határértékek betartása érdekében, az érintett lakosság részéről panaszbejelentés érkezett, ezeket a tájékoztatással megnyugtatóan sikerült megoldani, a tájékoztatást követően címüket nem adták meg, ezért műszeres mérést nem tudunk végezni.”*

A Jegyző tájékoztatása szerint zaj miatt panaszbejelentések a szemközti part településeiről: Agárdról, valamint Gárdonyból érkeztek e-mailen, amelyeket a jegyző áttett a Kormányhivatal kijelölése alapján eljáró székesfehérvári, valamint kápolnásnyéki jegyzőnek.

A kijelölés alapján zajvédelmi hatóságként eljáró székesfehérvári jegyző az Agárd, Füzér utcai, Velencefürdő Cserje utcai és gárdonyi bejelentőket tájékoztatta az általa megadott zajterhelési határértékekről, valamint a határozat 4. pontja szerint benyújtandó zajmérési jegyzőkönyv alapján a zajvédelmi bírság kiszabásának lehetőségéről, amelyről – a zajmérési jegyzőkönyv benyújtását követően – utólagos tájékoztatást ígért a bejelentőknek.

Az ígért utólagos tájékoztatást a székesfehérvári jegyző 2017. szeptember 7-én email-en adta meg a bejelentők részére, amely szerint a Rendező által megküldött „mérési jegyzőkönyv és szakértői vélemény szerint a rendezvény ideje alatt több ponton zajtól védendő épületek homlokzata előtt végzett mérések alapján zajhatárérték túllépés nem történt, így az ügyben további hatósági intézkedés nem indokolt.”

4.2. Az Agárdi Popstrand zajterhelésével kapcsolatosan Gárdony Város Jegyzője azt a tájékoztatást⁵³ adta, hogy az Agárdi Popstrand az agárdi Napsugár strand területén belül működik,

⁵² 110271/12/2017.

⁵³ 7204/2017. számú tájékoztatás

amely ingatlan Gárdony Város Önkormányzat tulajdonában van. Ezen kizáró ok miatt az Agárdi Popstrand vonatkozásában a gárdonyi jegyző sem zajvédelmi határérték megállapítása iránt eljárást, sem egyéb hatósági eljárást nem folytatott le. Tájékoztatása szerint közérdekű bejelentés, panasz sem érkezett a nyári fesztiválok zajhatásai miatt.⁵⁴

5. Debrecen Nagyerdei Stadionban és a Nagyerdő területén rendezett 2016. évi fesztiválok

A Debreceni Nagyerdő 1939-től hazánk első természetvédelmi területe, jelenleg a természeti területi védettségét a NagyerdőR. biztosítja.

Debrecen Nagyerdei Stadionban és a mellette lévő tölgyes területén megrendezett 2016. évi fesztiválokkal, alkalmi rendezvényekkel kapcsolatos panasz szerint Debrecen nem rendelkezik a zajvédelem helyi szabályairól szóló rendelettel.

A Nagyerdei Stadionban és a Nagyerdő területén a különböző fesztiválok, kiemelten a Campus fesztivál a nyári szezonban közel 40 napos éjszakai zavarást jelentenek a közeli lakóövezetben, az egészségügyi intézményekben, a Vakok és Csökkentlátók Otthonában, az Idősoththonban élők számára. A panaszos arra is rámutatott, hogy korábban a város lakóövezetétől 6-8 km-re lévő Kemping területén rendezték a Campus Fesztivált, amely ott senkit nem zavart, azonban a Nagyerdei Stadion felépülése után az önkormányzati tulajdonban lévő rendezvényszervező cég részére önérdeke ellenére és a környezetben élők érdekét figyelmen kívül hagyva adja meg az önkormányzati hatóság az engedélyeket, amelyek érvényesülését nem ellenőrzi, csupán önellenőrzést ír elő.

A panasz alapján megkeresésünkre Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) azt a tájékoztatást⁵⁵ adta, hogy a nyári szezonban több szabadtéri rendezvényt tartottak itt.

5.1. Ezek közül három kizárólag Nagyerdei Stadion területén (Mulat Debrecen május 27-28.; Zamat pálinka és Kolbászfesztivál szeptember 23-25.; és yoUDay egyetemi tanévnyitó rendezvény szeptember 28.). E három rendezvény esetén zajkibocsátási határérték megállapítására nem került sor, mert a rendezvények vélelmezett hatásterületén védendő építmény nem található. A Jegyző tájékoztatásában ehhez kapcsolódóan kifejtette, hogy „A rendezvények vélelmezett hatásterületén kizárólag védendő terület (közpark) fekszik, amelyet funkciójának megfelelően nappali időszakban használnak, így ezen területre az esti, éjszakai időszakban megrendezésre kerülő rendezvények vonatkozásában zajkibocsátási határérték megállapítása álláspontunk szerint nem indokolt.”

A Jegyző tájékoztatásában nem szerepel, azonban eljárásunk során megállapítottuk, hogy a Nagyerdei Stadion határvonalától számított 100 méteres vélelmezett zajvédelmi hatásterületen védendő épület nem helyezkedik el, azonban a Debreceni Csökkentlátók és Idősek Otthona (Nagyerdei krt. 100.) a Nagyerdei Stadiontól mintegy 120 méterre fekszik, vegyes településközpont (Vk) besorolású területen.

⁵⁴ Az AJB-4753/2013. számú közös jelentésben feltártuk, hogy a vizsgált Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén megrendezett „Orfú-kupa” autós hegyi verseny Orfú üdülőövezetének közútját érintő szakasza zajvédelmi vonatkozásokat is felvet, ugyanakkor a jegyző megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy a közút közterület jellege miatt a Zr. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt kivételre tekintettel nem járt el zajvédelmi hatósági hatáskörében.

Az AJB-1756/2018. számú ügyben (Vác-Sejce Rally miatt benyújtott panasz) a jegyző megkeresésünkre ugyancsak arról tájékoztatott, hogy nem folytatott a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében zajvédelmi hatósági eljárást, a versenynek kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvény jellege miatt.

⁵⁵ IGAZ-175286-2/2016.

5.2. A Campus Fesztivált 2016. július 20-24. között a Nagyerdei Stadion mellett a környező, részben állami, önkormányzati⁵⁶, részben magántulajdonban álló ingatlanok területén rendezték meg.

5.2.1. A rendezvény szervezőjének a Jegyző részére 2015. július 6-án benyújtott, zajkibocsátási határérték „végleges jelleggel” való megállapítása iránti kérelme alapján a Jegyző 2015. július 14-én kelt határozatában⁵⁷ nappal 6-23:00 óra közötti időszakra 65 dB, éjjel 23:00-6:00 közötti időszakban 55 dB zajterhelési határértéket állapított meg. A határértékek teljesülését – a határozat rendelkező része szerint – „minden évben megrendezésre kerülő rendezvény ideje alatt joghatással járó zajméréssel köteles ellenőriztetni a rendezvény szervezője, mint az engedély jogosultja. A mérésről készült jegyzőkönyvet a rendezvény utolsó napjától számított 30 napon belül köteles becsatolni.” A Határozat nem állapít meg határidőt, nem rögzíti a fesztivál idejét, tartamát sem.

A Jegyző tájékoztatásához megküldte a 2016. évi, július 20-24. között megrendezett Campus Fesztivál zajterhelés vizsgálatáról szóló szakértői véleményt, zajvédelmi szakvéleményt⁵⁸, amely a Fesztivál ideje alatti, folyamatos mérések eredményein alapult.

A szakvélemény „1.6. A helyszín és a mérési pontok leírása” pontjában általános jelleggel rögzíti a mérőpontok helyét: „... a zajterhelés vizsgálatot a Vk területen elhelyezkedő Debrecen Megyei Jogú Város Idősek Otthona, Vakok és Csökkentőlátók Otthona, Nagyerdei krt. 100. épületének DK-i oldalán a III. emeleti orvosi szoba erkélyéről végeztük. Ezen épület a Fesztivál hangosító berendezéseitől, gépjárműmozgásokból és személyi mozgásokból származó zajterheléssel érintett, az alapzaj ezen épületnél minimális. A mérőponttól kb. 50m távolságban a DEOEC Klinika telekhatárán egy másik mérőponton a Nagyerdei körúton jelentős városi közlekedési járműforgalom és személy mozgások voltak, melyek nem kapcsolódtak a Campus fesztivál tevékenységéhez, így itt az alapzaj értéke a vizsgált értékkel szintén azonos nagyságú volt.” A mérési pontokat a 2.1. pontban tartalmazza a szakvélemény, a zajkibocsátás vizsgálatok eredményeit a 2.3. pont alatt találjuk, amely azonban mértékadó A-hangnyomásszintként éjjel és nappal mindkét mérőponton egységesen xx,x eredményt rögzített, a táblázathoz kapcsolódó megjegyzés szerint „xx,x az alapzajtól függetlenül meghatározni nem lehet.”

A szakvélemény 3.1. pontja a tevékenység zajterhelésének minősítése a határérték túllépés mértékét 0,0 dB-ben rögzítette, az értékelés szerint a rendezvény zajterhelése a Határozatban megállapított határértékeknek megfelelt.

5.2.2. A rendezvény területét szolgáló ingatlanok közül (a NagyerdőR. szerinti országos jelentőségű természetvédelmi területi védettség mellett) a 22335, 22287, 22290, 22257/2, 22318, 22320, 22331 és 22321 hrsz.-ú ingatlanok a Debrecen-Hajdúböszörményi tölgyesek (HUHN 20033) kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területéhez tartozó Natura 2000 terület.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal megkeresésünkre adott tájékoztatása szerint a Campus fesztivált mind 2016-ban, mind 2017-ban a rendezvény szervezőjének mellékelteként a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság hozzájáruló nyilatkozatát is tartalmazó kérelme alapján a Tvt. 38. § (1) bekezdés I) pontja és a NaturaKr. 9. § (2) bekezdés d) pontja alapján megadott, korlátozó feltételeket megállapító természetvédelmi engedély⁵⁹ birtokában tartották meg. Figyelemmel arra, hogy a természetvédelmi hatóság a rendelkezésre álló információk alapján, mérlegelési jogkörében eljárva úgy ítélte meg, hogy a közösségi esemény a területen lévő, védelem alatt álló természeti értékekre, jelölő fajokra – korlátozó feltételek előírása mellett – nem lesz jelentős hatással, ezért a NaturaKr. 10. §-a szerinti hatásbecslési eljárást nem folytatott le.

⁵⁶ Debrecen belterület 22257/2. , 22318, 22320, 22331, 22336, 22337 és 22321 hrsz.-ú ingatlanok tulajdonosa Debrecen Megyei Jogú Város

⁵⁷ Igaz-132021/2015. számú határozat

⁵⁸ Igaz-13428-2/2016.

⁵⁹ HB/10-KTF/03828-7/2016. számú határozat, HB-03/KTF/04046-7/2017. számú határozat

5.3. A Víztoronykert Fesztivál a Víztorony Kávézó 22335 hrsz.-ú kerthelyiségében, állami tulajdonban álló közterületen (kivett vízmű) lévő színpadon, 2016. május elejétől szeptember végéig, a 2016. június 14-én beérkezett kérelem szerint minden héten péntek, szombat esténként 22:00 órától került megrendezésre.

A Jegyző tájékoztatásában erre ugyancsak nem tért ki, azonban megállapítottuk, hogy az ingatlan-nyilvántartási adatok szerint az ingatlan területe a Debrecen-Hajdúböszörményi tölgyesek (HUHN 20033) kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területéhez tartozó Natura 2000 terület.

A rendezvény szervezőjének kérelmére a Jegyző 2015. november 30-án kelt határozatában⁶⁰ a Debrecen, 22331 hrsz. alatti közpark határán nappal (6-23:00 óra között) 45 dB, éjjel 23-6:00 óra között 35 dB-t, a Debrecen, Nagyerdei park 1. szám alatti épület előtt pedig nappal 6-22:00 óra között 40 dB, éjjel 22-6:00 óra között 30 dB zajterhelési határértéket állapított meg, az indokolásban foglaltak szerint az érintett területeknek a HÉSZ szerinti közpark, valamint különleges intézményi zóna besorolásának megfelelően.

A fesztivál szervezőjének a Víztoronykert fesztivál nyolc napot meg nem haladó, alkalmi jellegére tekintettel az ezekre a jogszabályban megengedett, általánosnál magasabb határérték megállapítása iránt 2016. június 14-én érkezett kérelmét⁶¹ a Jegyző 2016. június 28-án kelt határozatában⁶² elutasította.

A határozat indokolása szerint a Víztorony Kávézó kerthelyiségében megrendezett „Víztoronykert Fesztivál” rendezvényei nem minősülnek a Zr. 2. § v) pontja szerinti alkalmi rendezvénynek, mert májustól szeptemberig tartó időszakban hetente két alkalommal rendszeresen, folyamatos zajterhelésnek teszi ki a környezetet. Nem tekinthető alkalmiszerűnek az a rendezvény, amely szabályos időközönként kerül megrendezésre öt hónapon keresztül. A Víztoronykert fesztivál időtartama a nyolc napot meghaladja.

5.4. A Jegyző tájékoztatása szerint a Nagyerdei Fesztiválok zajhatásai miatt panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett, ezért hivatalból nem folytattak ellenőrzést, zajbírság kiszabására sem került sor. Egyetlen panasz érkezett elektronikus levélben 2016. augusztus 17-én, azonban a panaszos nem jelölte meg a konkrét zajforrást, illetve a panaszbejelentés napján nem volt rendezvény. Ezért a Jegyző arról tájékoztatta a közérdekű bejelentőt, hogy milyen engedélyeket adott az egyes rendezvények tekintetében, azonban a közérdekű bejelentés alapján annak általános jellege miatt eljárást a konkrétumok hiányában nem tudott indítani.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

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

Megállapítottuk, hogy a panaszosok számára a közterületi rendezvények zajterhelésével összefüggésben nincsen jogorvoslati lehetőség biztosítva, ezért a vizsgálat az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

⁶⁰ Igaz-169027/2015-6.

⁶¹ Igaz-91923-3/2016.

⁶² Igaz-91923-4/2016

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Tekintettel a probléma komplexitására, valamint az érintett természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportjára, vizsgálatunkat kiterjesztettük a panaszolt szabadtéri rendezvények szabályozásának illetve engedélyezési gyakorlatának átfogó vizsgálatára is.

II. Az alapjogok tekintetében

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

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi értelemben megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁶³ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁶⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

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

⁶³ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁶⁴ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁶⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁶⁶

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

Az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott a kérdéses alapjog értelmezése tárgyában, az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való további hivatkozások létjogosultságát, amint egyebek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat egyértelműen összegzi a következők szerint: „[90] Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”

Az Alkotmánybíróság tehát még az Alkotmány értelmezése során megállapította⁶⁷, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁶⁸, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁶⁹ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban,

⁶⁶ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶⁷ 996/G/1990. AB határozat

⁶⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni⁷⁰.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”⁷¹

Az Alkotmánybíróság legutóbbi, zajvédelmi tárgyú határozatában⁷² azt is leszögezte, hogy „[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti”

„Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének védelmi köréhez tartozik a zajszennyezéssel szembeni védelem, ezen belül is a környezetvédelmi jogszabályokkal már biztosított zajvédelem. A környezetvédelmet szolgáló jogintézmények visszalépésnek minősülő korlátozására más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében (szükségesség) és arányos mértékben kerülhet sor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. Az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma tehát a visszalépés tilalmában ragadható meg. A tilalom nem automatikusan érvényesül, hanem csupán annak a korlátozásnak az alkotmányossága kérhető számon a jogszabályon, amely nem igazolható másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényre juttatásával, és amely az egészséges környezethez való jog szempontjait aránytalan meghátrálásra kényszeríti.”⁷³

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

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki⁷⁴. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

⁷⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

⁷² 17/2018. (X. 10.) AB határozat

⁷³ Ld. 17/2018. (X. 10.) AB határozat és 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

⁷⁴ Ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította⁷⁵, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.⁷⁶ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait⁷⁷ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

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

A *petíciós jog* a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyükben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségszerűen terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslati, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy

⁷⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

⁷⁶ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jog egységessége is.

⁷⁷ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van. A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyító erejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását. A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

A szabadtéri rendezvényekkel kapcsolatos korábbi ombudsmani vizsgálatok alapkérdéseit a részben új jogszabályi környezetben, az Alkotmánybíróság és a Kúria döntéseiben foglaltakra figyelemmel továbbgondolva először arra keressük a választ, hogy helyi környezetvédelmi ügyként a kizárólag közterületen megtartott szabadtéri rendezvények miképpen szabályozhatóak, mik az önkormányzati rendeleti szabályozás alapvető lehetőségei.

Ezt követően elemezzük a tényállásban bemutatott szabadtéri rendezvényekkel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokat, definiálva és tipizálva azokat a kérdéseket, amelyek esetlegesen a jogalkalmazásban tükröződően a jogi szabályozást is illető kérdésekként, problémaként, megoldatlanságokként jelennek meg, vagyis e részben egy problématerképvetőrekszünk előrajzolni.

Végül e fejezet harmadik részében a problématerképhez képest elemezzük a vizsgálatunk alapjául szolgáló panaszokkal érintett egyes hatósági eljárásokat.

1. A helyi zajvédelmi rendelet megalkotásának lehetőségei és szempontjai

1. A korábbi ombudsmani vizsgálatok ideje óta, a korábbi jelentésekben tett biztosi ajánlásoknak, jogalkotási javaslatoknak is részben eleget téve változott meg a szabadtéri rendezvényekre irányadó jogszabályi környezet.

2016. február 1-jétől hatályosan a Zr. módosítása⁷⁸ egyfelől pontosította a Zr. 1. §-ában foglalt tárgyi hatályára irányadó korábbi rendelkezést. A módosítás eredményeként a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja a Zr. tárgyi hatályának korlátját egyfelől „*a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre*” állapította meg, másfelől a bekezdésben foglalt felsorolást az alapvető jogok biztosának a jogszabály tervezetére adott észrevétele és javaslata⁷⁹ alapján kiegészítette a g) ponttal, amely szerint [Nem terjed ki a rendelet hatálya] *a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekre.*

A Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjához kapcsolódóan a módosított jogszabály megállapította a rendelkezés értelmezéséhez szükséges fogalmakat.

A Zr. 2. § v) pontja szerint [a rendelet alkalmazásában] *alkalmi rendezvény*: előre meghatározott alkalomból és időben tartott, legfeljebb 8 napon át tartó esemény, amely olyan

⁷⁸ Ld. a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendeletet

⁷⁹ AJB-4132/2015.

helyszínen kerül megrendezésre, amely alaprendeltetése szerint nem az adott jellegű rendezvény tartására szolgál; a w) pont szerint *közterület*: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott részét.

A Zr. módosításával egyidejűleg lépett hatályba a Hér. módosítása⁸⁰ is, amely a szabadtéri rendezvények tekintetében azért lényeges, mert a korábban a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok helyett a Hér. 2. § (4) bekezdésében kifejezetten a Zr. szerinti, *nem közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre* vonatkoztatja az általánoshoz képest megengedőbb időszakokra és határértékre irányadó szabályozást.⁸¹

A fenti szabályozás alapján a szabadtéri rendezvények akkor tartoznak a Zr. hatálya alá, amennyiben azokat nem kizárólag közterületen rendezik meg, s amennyiben az ezzel kapcsolatos jogszabályi feltételeknek megfelelnek, vonatkozhatnak rájuk a Hér. 2. § (4) bekezdésben foglalt, a nem közterületen megrendezett alkalmi rendezvényekre irányadó, az általánosnál 5-20 dB-el megengedőbb, magasabb határértékek, illetve a napszakok tekintetében irányadó szabályozás.

A vizsgálatunkkal érintett fesztiválok közül nem kizárólag, csupán *részen közterületen* megrendezett alkalmi fesztivál kettő volt: a debreceni Campus Fesztivál és a velencei EFOTT. Ezek esetében a rendezvényt egyaránt állami, önkormányzati tulajdonban álló közterületen, valamint magántulajdonban lévő ingatlanokon tulajdoni szempontból „vegyes jellegű” területen rendezték meg. A többi fesztivál: a Sziget, a Balaton Sound, a Nagyon Balaton B.my.Lake és Strand, az Agárdi Popstrand, a Víztoronykert Fesztivál megrendezésére *kizárólag közterületen*, állami és önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok területén került sor. Ezekre a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a Zr. hatálya nem terjed ki.

Ugyanakkor – ahogyan az Alkotmánybíróság tényállásban ismertetett határozatában olvashatjuk – „Pusztán abból, hogy a Zr. kivette a tárgyi hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket, az tényleg következik, hogy nem kell előre szabadidős zajforrási határérték megállapításáért folyamodni, de az nem, hogy bármilyen zajkeltő tevékenységet érvényes zajvédelmi határérték nélkül lehetne folytatni.”

Tekintettel azonban arra, hogy a Hér. 2. § (4) bekezdése kifejezetten a Zr. szerinti nem közterületen megrendezett alkalmi rendezvényre vonatkoztatja a megengedőbb határértékeket és napszaki szabályozást, a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi rendezvényekre a *szigorúbb, általános*, a Hér. 1. mellékletében szereplő, az „üzemi és szabadidős létesítményektől származó zajterhelési határértékei a zajtól védendő területen” határértékek vonatkoznak.⁸²

Ez azt jelenti, hogy a legnagyobb szabadtéri rendezvények: a Sziget, a Balatonsound, a Nagyon Balaton események között a B.my.Lake és a Strand, az Agárdi Popstrand és a debreceni Víztoronykert Fesztivál esetén – tekintettel arra, hogy ezeket a fesztiválokat vizsgálatunk adatai szerint kizárólag közterületen rendezik – a védendő terület HÉSZ besorolása alapján a Hér. 1. mellékletében előírt, általános zajterhelési határértékek az irányadóak.

⁸⁰ A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet

⁸¹ A Hér. 2. § (4) bekezdés szerint e rendelet alkalmazása során

a) nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni,
b) a zajtól védendő valamennyi területen a zajterhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB,
c) a b) pont szerinti határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő nappal a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra, éjjel a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos fél óra.

⁸² Az Alkotmánybíróság határozatának indokolása ugyanakkor abban a tekintetben nem adott eligazítást, hogy a Zr.-ben meghatározott fogalmakhoz (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési zaj- és rezgésforrás, védendő terület fogalmak) igazított, a Hér.-ben szereplő határértékekre vonatkozó szabályozásban a kiinduló, a Zr. szerinti alapfogalmak miképpen értelmezhetőek azokban az esetekben, amelyek a Zr. 1. § (2) bekezdése szerint egyébként nem tartoznak a Zr. tárgyi hatálya alá.

2. A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat; c) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz.

A 2016. január 5-től hatályosan a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik – külön is nevesítetten – a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. (Korábban ugyanezen rendelkezést azonos tartalommal külön törvény, a HkörTv. 85. § (1) bekezdése e) pontja tartalmazta.)

A Kúria tényállásban bemutatott döntésének elvi tartalmát is úgy foglalta össze, hogy „A helyi önkormányzatok a környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján alkothatnak – alkalmi rendezvényeket is érintő – helyi zajvédelmi szabályokat.”

Az önkormányzatok a szubszidiaritás elve alapján nagyfokú szabadságot élveznek abban, hogy miképpen élnek a helyi környezet- és természetvédelmi feladatokkal összefüggésben a rendelkezésükre álló szabályozási, illetve programalkotási lehetőségekkel. Ezek közül néhányat a Kvt. 46. és 48. §-a külön is nevesít, közöttük a helyi zajvédelem szabályai megalkotásának lehetőségét, azonban – ahogyan a Kúria határozatának indokolása is tartalmazza –, a Kvt. 48. § (4) bekezdésében nevesített szabályozási tárgyak nem minősülnek a Jat. 5. § (1) bekezdése szerinti törvényi felhatalmazásnak, így azokból a képviselő-testületre nem hárul a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettség, hanem a Kvt. 46. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a rendeletalkotás lehetőségével az önkormányzatok szabadon, eredeti jogalkotói hatáskörükben élhetnek. Az eredeti jogalkotói hatáskörben alkotott önkormányzati rendeleteknek egy adott társadalmi viszony, szabályozási tárgykör esetén igazodniuk kell azon törvényi rendelkezésekhez, amelyek korlátai a rendeleti szabályozási eszközök megválasztásának. Ahogyan a Kúria döntése is tartalmazta, ilyen például a zajterhelési határértékek, vagy a zajvédelmi hatásterület megállapításának szabályozása, ezeket, mint szabályozási eszközöket ugyanis a Kvt.-ben foglalt törvényi felhatalmazás „lefoglalja”.

Az önkormányzati rendeleti zaj- és rezgésvédelmi szabályozás lehetősége a Zr. szerinti kivételi körből azokra terjed ki, amely esetén a kivétel alapját nem valamilyen alapvető jog (vallásszabadság, gyülekezési jog, vélemény-nyilvánítás szabadsága) jelenti, illetve nem érvényesül speciális, a zajvédelmet is érintő ágazati szabályozás (munkavédelem, gépjárművek műszaki követelményeire vonatkozó szabályozás).

Az önkormányzatok képviselő-testületei a Zr. tárgyi hatályát érintő kivételi körből így az 1. § (2) bekezdés a) és c) pontja szerinti esetekre alkothatnak eredeti jogalkotói hatáskörükben önkormányzati rendeletet: egyfelől a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi rendezvényekre, másfelől a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre.

A Kvt. 48. § (1) bekezdésében⁸³ foglalt szigorúbb szabályozási követelmény (legkisebb szigor klauzula) alapján elvben lehetséges volna önkormányzati rendeletben az általános határértékeknel szigorúbb határértékek meghatározása, azonban a Kvt. 110. § (15) bekezdés a) pontja a környezetvédelemért felelős miniszter (egészségügyért felelős miniszter egyetértésével kiadott) rendeleti szabályozási hatáskörébe utalja a levegő, a környezeti zaj és környezeti rezgés vonatkozásában a szennyezettségi határérték megállapítását, így *határértékek eredeti szabályozására önkormányzati rendeletben még sincs lehetőség, a szigorítás csak a meglévő miniszteri rendeletek esetében lenne lehetséges.*

Az önkormányzati rendeleti szabályozás lehetősége mindemellett a határértékekkel összefüggésben közvetett módon lehetséges a Kvt. 48. § (4) bekezdés d) és e) pontja szerint a területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, valamint csendes övezet

⁸³ Kvt. 48. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

kijelölése révén. Üzemi vagy szabadidős zajforrás esetén a Hér. 2. § (3) bekezdése szerint „Ha a csendes övezet, fokozottan védett terület a) zajtól védett területen helyezkedik el, az 1. melléklet 1. pontjában meghatározott határértéknél 5 dB-lel kisebb, b) zajtól nem védett területen helyezkedik el, az 1. melléklet 1. pontjában az üdülő területi besorolásnak megfelelő zajterhelési határértéknek kell teljesülni a területén.”

Közlekedési vonalas zajforrás esetén a Hér. 4. § (3) bekezdése szerint „Ha a csendes övezet, fokozottan védett terület a) zajtól védett területen helyezkedik el, a 3. mellékletben meghatározott határértéknél 5 dB-lel kisebb, b) zajtól nem védett területen helyezkedik el, a 3. mellékletben az üdülő területi besorolásnak megfelelő zajterhelési határértéknek kell teljesülni a területén.”

Ugyancsak nincs lehetőség a zajvédelmi hatásterületre vonatkozó szabályok eredeti megállapítására önkormányzati rendeletben, mert a hatásterület meghatározásának szabályai megalkotására a Kvt. 110. § (7) bekezdés 9. pontja a Kormány részére ad felhatalmazást. (Az óbudai Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontját és 2. § (4) bekezdését kezdeményezésünk alapján éppen azért semmisítette meg a Kúria, mert hatásterületre vonatkozó, a Kvt.-vel ellentétes szabályozást állapítottak meg.). Az eredeti jogalkotói hatáskörnek korlátja az is, ha adott tárgykört törvényi felhatalmazás „lefoglal”.

A Kvt. szabályai alapján azonban *nincsen akadálya* annak, hogy amennyiben ezen fesztiválok esetében a rendezvényterület szerint illetékes helyi önkormányzat helyi zajvédelmi rendelete rendelkezik a *zajkibocsátási határérték megállapításának eljárási szabályairól*, az eljárás lefolytatására jogosult, hatáskörrel rendelkező önkormányzati környezetvédelmi hatóság egyedi határozatban a Hér. 1. mellékletében megállapított általános határértékeknél szigorúbb határértéket írjon elő. Tehát az önkormányzatoknak lehetőségük van a Hér.-ben megállapított határértékek érvényesülése érdekében helyi zajvédelmi rendeletben olyan közigazgatási hatósági eljárási jogszabályokat alkotni, amely egyfelől a megelőzés elvének megfelelően biztosítja ezen határértékek megtartását, vagy egyedi határozatban szigorúbb határértékek megállapítását, illetve közigazgatási bírság formájában a megállapított határértékek túllépése esetén jogkövetkezmény alkalmazását is lehetővé teszi.

Az önkormányzat helyi zajvédelmi szabályozása szempontjából fontos, hogy a Kvt. 110. § (7) bekezdés 6. pontja a Kormány részére ad felhatalmazást a környezetvédelmi bírságok fajtáit és mértékét, megállapításának módját megállapító jogszabály megalkotására, vagyis e tárgyat is a hatásterületi szabályozás és a határértékek szabályozásához hasonlóan a törvényi szabályozás „lefoglalja”. E felhatalmazó rendelkezés alapján a Zr. tartalmazza a zajvédelmi bírság eseteinek, összegének, kiszabásának szabályait, amelyek azonban a korábban ismertetett okokból kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények esetén nem alkalmazhatóak. Ezek tekintetében azonban az önkormányzat helyi zajvédelmi rendelete jogkövetkezményként közigazgatási bírság megállapításáról rendelkezhet.

A jogkövetkezmények önkormányzati rendeletben való megállapítása szempontjából lényeges egyfelől, hogy a vizsgált időszakban a Ket. 94/A. § (1a) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa - a jogsértő személytől függően - természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

Az Ákr. hatálybalépésével 2018. január 1-től hatályosan a közigazgatási bírságra irányadó szabályozást a Möt. tartalmazza. A Möt. 142/C. § értelmében:

„(1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg.

(2) A bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

(3) A kiszabott bírság összege a helyi önkormányzat saját bevétele.”

2. A helyi zajvédelmi szabályozás és a szabadtéri zenés rendezvényekkel összefüggő joggyakorlat alapján felmerülő egyes kérdések a vizsgálattal érintett esetek alapján

Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint a jogszabályi környezet 2016. február 1-től hatályosan a szabadtéri zenés rendezvényekkel, fesztiválokkal összefüggésben a korábbiakhoz képest lényegesen megváltozott, valamint a Kúria és az Alkotmánybíróság ombudsmanni kezdeményezésre született döntései a jogszabályok alkalmazásának a korábbinál egyértelműbb alkalmazását teszik lehetővé, a tényállásban ismertetettek közül csak a 2016. február 1-et követően indult hatósági eljárásokat vizsgáljuk részletesen abból a szempontból, hogy a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények tekintetében a helyi környezetvédelmi ügyként való zajvédelmi szabályozás önkormányzati rendeletben mennyiben alkalmas a panaszokban elének tárt problémák kezelésére, hézagmentes-e, vagy vannak-e olyan kérdések, amelyeket az önkormányzati zajvédelmi szabályozás nyitva hagy.

E második fejezet tagolása - noha a tényállásban feltárt eljárásokon alapul - nem az egyedi eljárásokhoz igazodik. Olyan témakörök, tematikus kérdések szerinti szerkezetben fejtjük ki vizsgálatunk eredményeit, amelyek az egyes hatósági eljárásokban párhuzamosan jelennek meg, s ezért közös, beazonosítható, és jellemző problémaként kell azokat értékelnünk. A 2014. évi fesztiválokat csak annyiban érintjük, amennyiben a tematikusan feltárt alapproblémákkal párhuzamot mutatnak.

Az egyedi ügyekben folytatott eljárásokkal kapcsolatos vizsgálat eredményein alapuló megállapításokat később, külön fejezetben tárgyaljuk.

2/A. A közterületen tartott alkalmi rendezvények zajvédelmi hatásterülete

3. A Kvt. 4. § 20. pontja szerint a törvény alkalmazásában *hatásterület*: az a terület vagy térrész, ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet. Ugyanezen szakasz 22. pontja szerint *érintett önkormányzat*: az a települési önkormányzat, amely az adott környezethasználat hatásterületén illetékességgel rendelkezik.

A Kvt. 4. § 23. pontja szerint *helyi környezetvédelmi ügy*: minden olyan környezetvédelmi ügy, amelyben a környezet használata és a hatásterület nem terjed túl az érintett települési önkormányzat területén.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja szerint a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik.

Budapest főváros tekintetében a főváros és a kerületek feladatmegosztására vonatkozó rendelkezések között a Mötv. 23. § (4) bekezdés 12. pontja a környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatait a fővárosi önkormányzat feladatai közé sorolja, azonban a helyi zajvédelmi szabályok önkormányzati rendelettel való megállapítása a fővárosi kerületek képviselő-testületének feladata, a főváros által közvetlenül igazgatott területek (Margitsziget) kivételével.

A Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. [Az önkormányzati rendelet területi hatálya az 5. § (1a) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5. § (1b) bekezdés szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.]

A Zr. 5-8. §-ai tartalmazzák ugyan a zaj- és rezgésvédelmi hatásterületre vonatkozó szabályozást, azonban az ismert okok miatt ez a „kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre” nem vonatkozhat.

A Kvt. 4. § 20. pontjában foglalt rendelkezés és a Zer. alapján megfelelő mérésekkel és számításokkal azonban a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények esetén meghatározható az a terület, amelyben a Hér. szerinti mértékű környezetre gyakorolt hatás bekövetkezett vagy bekövetkezhet és amely a környezethasználat hatásterületét jelenti. Így nincs akadálya annak, hogy egy adott konkrét közterületi rendezvény, nyári zenei szabadtéri fesztivál hatásterületére figyelemmel megállapítható legyen, hogy a Kvt. 4. § 23. pontja szerinti helyi környezetvédelmi ügynek minősül-e, vagy sem.

Elvi élel kell rámutatnunk arra, hogy a Kvt., a Mötv. és a Jat. rendelkezései alapján a helyi önkormányzatok jogalkotási lehetősége a Kvt. 48. § (4) bekezdésben foglalt valamennyi tárgyban, így az f) pont szerinti helyi zajvédelmi szabályok megalkotása során is a helyi önkormányzat közigazgatási területéhez igazodik, csak azokra a helyi környezetvédelmi ügyekre terjed ki, amelyek hatásterülete az önkormányzat közigazgatási határain belül van és nem terjed e közigazgatási határokon túl.

Azon környezetvédelmi ügyek, közöttük a zenés szabadtéri alkalmi rendezvények, amelyeknek hatásterülete túlterjed az érintett települési önkormányzat közigazgatási területén, s amelyek ezért nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek, nem tartoznak az önkormányzat képviselő-testületének helyi zajvédelmi szabályok megalkotásával összefüggő jogalkotási feladatához, ezek szabályozása – a Kvt., a Mötv. és a Jat. fentebb hivatkozott törvényi rendelkezésire tekintettel – helyi zajvédelmi rendeletben nem lehetséges.

2/B. Az önkormányzatok tulajdonosi helyzetén alapuló közvetlen érdekeltsége és a közérdekvédelemmel, környezetvédelemmel összefüggő hatósági feladatok

4. Lényeges probléma, hogy a közterületek, amelyeken „kizárólag” (vagy más esetekben: részben) a vizsgálatunkkal érintett szabadtéri zenés alkalmi rendezvényeket tartják, az állam, vagy az érintett önkormányzat tulajdonában vannak.

Önkormányzati tulajdonú közterületek esetén, amennyiben a zajvédelmi helyi rendelet tartalmazza az önkormányzati hatósági eljárás szabályait, illetve megállapítja az eljárásra jogosult helyi környezetvédelmi hatóságot, az önkormányzat tulajdonosi érdekeltsége és közérdekvédelmi feladatai ellentétbe kerülhetnek kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvény alkalmával.

Ahogy az alábbiakban látni fogjuk, azokban az esetekben, amikor *részben* közterületre, *részben* magánterületre esik egy alkalmi szabadtéri rendezvény területe, és amikor azok a Zr. hatálya alá tartoznak, az *érdekelletét feloldható* a kizárási ok bejelentésén alapuló, más azonos hatáskörű hatóság kijelölése révén, amelyről a döntést a felügyeleti szerv hozza. Azonban a vizsgált esetek közül azokban, amikor a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti „kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvény”-nek minősülnek, vagyis amikor a Zr. hatálya nem állapítható, és az adott önkormányzat rendelkezik a helyi zajvédelem szabályait tartalmazó, a helyi környezetvédelmi hatóság eljárását is szabályozó önkormányzati rendelettel, akkor a tulajdonosi-közérdekvédelmi érdekelletét más hatóság kijelölése révén nem oldható fel.

4.1. A kérdés szempontjából érdekes, „harmadik utas” megoldásra mutat rá az Agárdi Popstrand példája Gárdonyban. Ahogy a tényállás 4.2. pontjában ismertettük, az „Agárdi Popstrand” zajterhelésével kapcsolatosan Gárdony Város Jegyzője megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy az Agárdi Popstrand az agárdi Napsugár strand területén belül működik, amely közterületi ingatlan Gárdony Város Önkormányzat tulajdonában van. Ezen kizárási ok miatt az Agárdi Popstrand vonatkozásában a gárdonyi jegyző sem zajvédelmi határérték megállapítása

iránt eljárást, sem egyéb hatósági eljárást nem folytatott le. Rá kell mutatnunk, hogy az Önkormányzat tulajdonosi helyzete a hatályos jogszabály környezetben önmagában nem kizáró ok a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja alapján a helyi zajvédelmi szabályok megállapításának lehetősége szempontjából, azonban ezzel a jogalkotási lehetőségével Gárdony Város Önkormányzatának Képviselő-testülete nem élt, így a város nem rendelkezik helyi zajvédelmi szabályokat megállapító önkormányzati rendelettel, amely a helyi környezetvédelmi hatóságot kijelölné a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények vonatkozásában.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az alkalmi rendezvényt kizárólag közterületen tartották meg, a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jegyző sem rendelkezett zajvédelmi hatósági hatáskörrel.

4.2. Egy másik példa szintén a Velencei tó partjáról a Zr. hatálya alá tartozóan jól mutatja a tárgyalt érdekellentét kijelöléssel való feloldhatóságának lehetőségét.

A Velence városban megrendezett 2017. évi EFOTT sajátossága az, hogy a rendezvény területének csak nagyobb hányada az önkormányzat tulajdonában álló közterület, a kérelemben szereplő ingatlanok közül hét db hrsz. ugyanakkor nem minősül közterületnek. E sajátossága miatt a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezésnek nem felel meg (nem „kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvény”), és a Zr. hatálya alá tartozik.

A vizsgálatunkkal érintett időszakban hatályos Ket. 42. § (4) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

A Ket. 43. § (4) bekezdése szerint, ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni. Az (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.⁸⁴

Az EFOTT fesztivál zajkibocsátásából eredő zajterhelési határérték megállapítására irányuló eljárásban a benyújtott kérelem alapján Velence Város Jegyzője kizárási okot jelentett be a felügyeleti szerv vezetőjének a rendezvény helyszínéhez kapcsolódóan az önkormányzat tulajdonosi érdekeltisége miatt, így a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvár jegyzőjét jelölte ki a zajvédelmi engedélyezési eljárás lefolytatására.

4.3. A tényállásban az 5.2. pontban ismertetett debreceni Campus Fesztivál rendezvényterülete ugyancsak „vegyes”, közterület és magántulajdonban álló terület egyaránt, azonban Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője annak ellenére nem jelentett be kizárási okot, hogy a rendezvény területén lévő hét darab ingatlan tulajdonosa Debrecen Megyei Jogú Város önkormányzata.

5. Az alábbiakban a tényállásban bemutatottak közül azok esetében tekintjük át a tárgyalt érdekellentét feloldásának lehetőségét (lehetetlenségét), amelyek, mint „**kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvények**” nem tartoznak a Zr. hatálya alá és a helyi zajvédelmi önkormányzati rendelet szabályozza a helyi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárást.

⁸⁴ Az Ákr. 23. § (3) bekezdésének 2018. január 1-től hatályos rendelkezése szerint az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. (4) A jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.

Az Ákr. 24. §-a szerint (4) Ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. (5) Ha a) nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, vagy b) a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. (6) A hatóság az (5) bekezdésben foglaltakról az ügyfelet és a felügyeleti szervet értesíti

Ahogy ismertettük, a Sziget 2014. fesztivál és a 2016-2017-ben a zamárdi Szabadstrand területén megrendezett Balaton Sound, Strand és B.My.Lake fesztiválok esetén a rendezvény területén található ingatlanok részben⁸⁵ vagy egészben a helyszín szerint illetékes települési önkormányzat tulajdonában voltak.

Az óbudai Ör. 2. § (1a) bekezdése szerint a helyi környezetvédelmi hatóság zajvédelmi ügyekben a polgármester, a Zör. 5. § (1) bekezdése szerint pedig a jegyző, tehát a vizsgált esetekben mind az óbudai Ör., mind a Zör. a helyi környezetvédelmi (zajvédelmi) önkormányzati hatósági ügyben a Ket. 19. § (2) bekezdése⁸⁶ szerint a képviselő-testületet megillető elsőfokú hatáskört a polgármesterre, illetve a jegyzőre származtatta.

Rá kell mutatnunk arra, hogy az önkormányzat tulajdonában álló közterületek esetén az önkormányzat tulajdonosi érdekének közvetlen érintettsége miatt a Ket. 42. § (4) bekezdése alapján kizárási ok merül fel az önkormányzati hatósági eljárásra való jogosultsága tekintetében.

Ezért azt a kérdést kell először megvizsgálnunk, hogy kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvények tekintetében a helyi zajvédelemről szóló önkormányzati rendeletben kijelölt helyi környezetvédelmi hatósággal szembeni kizárási ok esetén másik, azonos hatáskörű szerv kijelölésével feloldható-e pozitívan a kizárási ok.

A Ket. 43. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

A Ket. 116. §-a szerint, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

A Ket. 107. § (1) bekezdése szerint önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.

Vagyis a Ket. fenti rendelkezései alapján a képviselő-testülettől származtatott hatáskör esetén a kijelölő hatóság a képviselő-testület, a kizárási okot neki kell bejelenteni, és ennek alapján dönthet azonos hatáskörű, másik hatóság kijelöléséről. A képviselő-testület eredeti hatásköre esetén nincsen felügyeleti szerv.

A helyi zajvédelmi önkormányzati rendeletben származtatott hatáskörben kijelölt helyi környezetvédelmi hatósággal szemben kizárási ok esetén ugyanakkor nincsen olyan azonos hatáskörű másik helyi környezetvédelmi hatóság, amelynek a kijelölése lehetséges volna. Ezért a helyi zajvédelmi hatáskörnek mind eredeti, mind származtatott hatáskörben való szabályozása esetén az eljárás lefolytatására a Ket. 43. § (6) bekezdés, illetve a jelenleg hatályos Ákr. 24. § (5) bekezdés szerinti kiegészítő szabályozása alapján az a hatóság jogosult, amellyel szemben a kizárási ok fennáll.

Azt láthattuk az EFOTT fesztivál példáján, hogy amennyiben *nem kizárólag közterületen* rendezik a szabadtéri alkalmi rendezvényt, a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti jegyzői hatáskörrel összefüggő, önkormányzati tulajdonosi érdekekkel összefüggő kizárási ok bejelentése esetén a felügyeleti szerv más azonos hatáskörű hatóság kijelölésével gondoskodhat az érdekellentét feloldásáról.

Ugyanakkor ha a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, *kizárólag közterületen* megtartott alkalmi rendezvény esetén, abban az esetben, ha a helyi zajvédelmi rendelet az önkormányzati hatósági eljárás szabályait megállapította, az önkormányzat tulajdonosi érdek miatti kizárási ok esetén a Ket. és az Ákr. rendelkezései szerinti, azonos hatáskörű másik hatóság kijelölése nem

⁸⁵ A Sziget fesztivál rendezvényterülete részben Budapest Főváros Önkormányzata, részben pedig Budapest Főváros III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata tulajdonában álló ingatlanokon helyezkedik el.

⁸⁶Ket. 19. § (2) Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

lehetséges, hanem a kiegészítő szabályok szerint annak a hatóságnak kell eljárnia, amellyel szemben a kizárási ok fennáll.

Álláspontunk szerint a nyári szabadtéri zenés alkalmi rendezvények között a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja egyoldalú és formális szemponton alapuló, indokolatlan megkülönböztetést tesz aszerint, hogy a szabadtéri alkalmi rendezvények megtartására „*kizárólag közterületen*”, vagy csak *részben közterületen*” (közterületen és magántulajdonú ingatlanokon egyaránt) kerül sor, mert az önkormányzat tulajdonosi-hatósági pozíciójából fakadó érdekellentét feloldását szabadéri szórakoztató-zenei, jellegükben azonos alkalmi rendezvények tekintetében nem teszi egységes és egyenlő jogi feltételrendszert megállapítva lehetővé.

2/C. Az illetékes környezetvédelmi hatóság zajvédelmi ellenőrzési jogosultsága más önkormányzat illetékességi területén

6. Ahogy bemutattuk, a vizsgálattal érintett Sziget Fesztivál, mind a zamárdi Szabadstrand területén, mind pedig a Velencei tó mellett megrendezett alkalmi zenés szabadtéri rendezvények esetén – attól függetlenül, hogy a rendezvény területe kizárólag, vagy pedig csak részben közterület – *közös sajátosság*, hogy azok zajkibocsátásából származó zajterhelés miatt nem csak a rendezvény helye szerinti önkormányzat közigazgatási területéről, hanem a szomszédos, illetve a túlsparti településekről is érkeztek lakossági panaszok.

6.1. A hivatalból indított hatósági ellenőrzés tekintetében a Ket. 25. § (1) bekezdése szerint a hatóság az illetékességi területén kívül akkor végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi.

A Kvt. és a Zr. a zajmérésre vonatkozó szabályai között kifejezetten nem teszi lehetővé azt, hogy az illetékes környezetvédelmi hatóság az illetékességi területén kívül eljárási cselekményt, zajmérést végezzen. A vizsgálat idején hatályos Zr. 28. § (1) bekezdés úgy rendelkezett, hogy a 26. § (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti zajbírság megállapításához a (3) bekezdésben foglalt kivétellel a környezetvédelmi hatóságnak eseti zajmérést kell végeznie.

A Zr. a zajforrás hatásterületéhez igazítja a zajterhelés ellenőrzésére, mérésére vonatkozó rendelkezéseit, ebből következőleg – amennyiben a hatásterület más hatóság illetékességi területét érinti – *impliciten* lehetővé teszi a más hatóság illetékességi területén a zajterhelés ellenőrzését akár a hatóság eljárási cselekményeként, akár az ügyfél engedélyben megállapított kötelezettségeként.

A Zr. alapján korábban lehetőség volt a Ket. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerint belföldi jogsegélyt is kérni, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt (zajterhelés ellenőrzését) elvégezni, ebben az esetben a (2) bekezdés szerint az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű illetékes hatósághoz, ennek hiányában az illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez kellett intéznie.

A vizsgálattal érintett időszakban hatályos jogszabályok szerint tehát a Zr. hatálya alá tartozó, csak részben közterületen megtartott, az érintett önkormányzat közigazgatási területén túlterjedő zajvédelmi hatásterülettel rendelkező szabadtéri zenés alkalmi rendezvények esetén lehetőség volt akár az illetékességi területen kívül végzett hatósági zajméréssel, akár belföldi jogsegély keretében a zajterhelési határértékek ellenőrzésére.

Vagyis a *részben közterületen* megtartott EFFOT fesztivál esetén, mivel az a Zr. hatálya alá tartozott, biztosítottak voltak a Zr. 4. § (1) bekezdése alapján az illetékes jegyzőnek hatósági ellenőrzés keretében illetékességi területén kívüli eseti zajmérés végzésének a jogszabályi feltételei.

Az „*egészben*” vagyis *kizárólag közterületen* megtartott Sziget és a Zamárdi fesztiválok esetén azonban nem biztosított az illetékességi területen kívül végzett eljárási cselekmény, vagy belföldi jogsegély alapján a helyi környezetvédelmi hatóság illetékességi területén kívüli eseti zajmérésének lehetősége.

A rendezvény helye szerinti önkormányzathoz képest más települési önkormányzatok közigazgatási területéről érkezett panaszok alapján a Pkbt. 2. §-a szerinti, a panasz elbírálását megelőző vizsgálat keretében, illetve hivatalból megindított ellenőrzése esetén illetékességi

területen kívül eljárva a helyi környezetvédelmi hatóság nem végzett zajmérést, így nem volt megállapítható, hogy a Hér. 1. számú mellékletében meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás, vagy határérték túllépés a panasz szerinti települési önkormányzatok területén bekövetkezett-e.

A *kizárólag közterületen* megtartott alkalmi rendezvények esetén, amennyiben a környezethasználat szerint az érintett önkormányzat helyi zajvédelmi rendelete a zajvédelmi hatósági hatáskörére vonatkozó eljárási szabályokat megállapította, a Ket. 25. § (1) bekezdése alapján a helyi környezetvédelmi hatóságnak az illetékességi területen kívül eseti zajmérést végezni nem volt lehetséges, mert ezt csak törvény, vagy kormányrendelet tehetné lehetővé, önkormányzati rendelet azonban nem. Ezekben az esetekben az illetékességi területen kívüli zajmérésre a Ket. 26. § (1) és (2) bekezdés alapján belföldi jogsegély keretében sem volt mód, mert az önkormányzati rendeletben kijelölt *helyi környezetvédelmi (zajvédelmi) hatósággal nem volt azonos hatáskörű más hatóság.*

Amennyiben a helyi környezetvédelmi hatóság a belföldi jogsegély keretében zajmérésre irányuló megkeresést azonos hatáskörű hatóság hiányában a jegyzőhöz intézte volna a Ket. 26. § (2) bekezdése alapján, a jegyzőnek a (4) bekezdés alapján, a Zr. 4. § (1) bekezdésében alapuló hatáskörének vizsgálata során a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjába ütközésére tekintettel meg kellett volna tagadnia a belföldi jogsegély teljesítését.

A fentiek alapján tehát a vizsgált időszakban a tényállásban bemutatott szabadtéri zenés alkalmi rendezvények közül azok esetében, ahol a rendezvényt *részben közterületen* tartották (EFOTT 2017., debreceni Campus Fesztivál 2016) a jogszabályi rendelkezések alapján lehetőség volt hatósági ellenőrzés keretében zajmérés végzésére az érintett önkormányzat jegyzőjének illetékességi területén kívüli eljárási cselekménye, vagy belföldi jogsegélyre irányuló megkeresés keretében abban az esetben, ha más önkormányzat területéről érkezett zajterhelés miatti közérdekű bejelentés, panasz elbírálását megelőző, a Pkbt. 2. § szerinti vizsgálat indokolta a hivatalból indított eljárás megindítását.

A *kizárólag közterületen* megtartott alkalmi rendezvények (Sziget 2014., Balaton Sound 2014., 2016. és 2017. évi Balaton Sound Fesztivál, a Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake Fesztivál) esetén nem volt lehetőség a fesztiváloknak az érintett önkormányzat közigazgatási területén túlterjedő hatásterületén, illetékességi területen kívüli hatósági zajmérés végzésére sem a Ket. 25. § (1) bekezdés, sem a 26. § alapján.⁸⁷

6.2. Ahogyan a tényállásban láttuk, a helyi környezetvédelmi hatóság a Sziget 2014. és a Zamárdi fesztiválokkal kapcsolatos ellenőrzést, zajméréseket valamennyi vizsgálattal érintett esetben kizárólag a rendezvény helyszíne szerint illetékes önkormányzat közigazgatási területén kijelölt mérőpontokon folytatott és a Balaton Sound 2016., valamint a B.My.Lake 2017. esetén állapított meg egyes esetekben a Hér. 2. § (4) bekezdésben foglalt „kedvezményes” 65-55dB zajterhelési határértékhez képest is jelentős 2-20 dB zajterhelési határérték-túllépéseket. A vizsgálatunk során elemzett zajmérési jegyzőkönyvek adatai alapján egyes mérőpontokon az éjjeli időszakban mért legmagasabb, 20 dB-es határérték-túllépés 75dB-es zajterhelést jelentett.

Tekintettel a Hér. 1. mellékletében szereplő általános határértékekre, illetve a Balaton északi partjának településein található területeknek az OTÉK. szerinti üdülőövezet besorolására, belátható, hogy a Hér. 1. mellékletében megállapított 35 dB határértéknek a Hér. 7. § (4) bekezdés

⁸⁷ 2018. január 1-től hatályosan az illetékességi területen kívül végzett eljárási cselekmény tekintetében az Ákr. rugalmasabb szabályozást teremtett meg: Az Ákr. 19. § (1) bekezdése szerint a hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. A (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság illetékességi területén kívül kíván eljárási cselekményt végezni, erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti.

2018. január 1-től hatályosan a Zr. kiegészült a joghatással járó zaj- és rezgésmérés szabályait tartalmazó 33/A. §-al, valamint az ehhez kapcsolódó 5. és 6. melléklettel, amely a zaj- és rezgésméréssel kapcsolatos hatósági és ügyféli kötelezettségeket és jogokat pontosabbá teszi.

b) pontja szerint fél órás megítélési időre vonatkoztatott értéke alapján a határérték-túllépés közel 40 dB a zajmérési jegyzőkönyvben rögzített, a Zamárdiban kijelölt egyes mérőpontok eredményeire figyelemmel.

A túlparti településekről érkező panaszok, valamint a geometriai terjedés általános szabályai (kétszeres távolság ~6 dB csökkenés) mellett köztes területként a Balaton vizének a hangterjedés szempontjából kedvezőtlen akusztikai tulajdonságai, a szórakoztató zene alacsony (25-125Hz) frekvenciájú, basszus hangkomponenseinek a nyári időszakban az éjszakai hőmérsékleti inverzió miatt akusztikai csillapítás szempontjából a magas frekvenciaállományba tartozó hangkomponenseknél jóval kedvezőtlenebb, nagyobb távolságra jutó horizontális terjedésére (ún. hangcsatorna kialakulására) is figyelemmel megállapítható, hogy ezen, **kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeknek a zajvédelmi hatásterülete túlterjedt az érintett települési önkormányzat közigazgatási területén.**

A Zamárdi fesztiválok vizsgált eseteiben a rendelkezésünkre álló adatok alapján az sem zárható ki, hogy azon települések (Aszófő, Tihany, Balatonfüred és Csupak) területét, ahonnan a panaszok érkeztek, a panasszal érintett fesztiválok hatásterülete érinti, valamint nem zárható ki az sem, hogy adott, akusztikai terjedést negatívan befolyásoló körülmények (pl szélirány, hőmérsékleti inverzió) feltételei között a zajterhelés a panasz helye szerint védendő területen a jogszabályban előírt határértéket meghaladta.

Azonban a fentebbi 6.1. pontban összefoglalt jogszabályi hiányosságok miatt az északi part azon településein, ahonnan a panaszok, közérdekű bejelentések érkeztek, a Zör.-ben kijelölt helyi zajvédelmi hatóságként a jegyzőnek nem volt jogszabályban biztosított lehetősége a panasz szerinti települések védendő területein a zajterhelést zajméréssel ellenőrizni.

A fentieket összefoglalva:

1. Azon **kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények**, amelyeknek zajvédelmi hatásterülete túlterjed az érintett önkormányzat közigazgatási területén, helyi környezetvédelmi ügyként helyi zajvédelmi önkormányzati rendeletben nem szabályozhatóak.

2. Nem egyforma feltételekkel oldható fel az érintett önkormányzat tulajdonosi érintettségéből és közérdekvédelmi, helyi környezetvédelmi hatósági hatáskörével összefüggő érdekellentét a **kizárólag közterületen megtartott**, valamint a *részben közterületen megtartott*, hasonló jellegű, az érintett önkormányzat mellett több települési önkormányzat közigazgatási területét is érintő hatásterületű szabadtéri zenés alkalmi rendezvények esetén.

3. A vizsgált **kizárólag közterületen megtartott**, illetve *részben közterületen megtartott* szabadtéri alkalmi zenés rendezvények közül a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt megkülönböztetésre tekintettel nem egyforma jogszabályi feltételekkel volt biztosított a hatósági ellenőrzés keretében végzett zajmérés lehetősége az érintett önkormányzat illetékességi területén kívül.

A részben közterületen megtartott szabadtéri fesztiválok esetén a Zr. alapján mind belföldi jogsegély, mind illetékességi területen kívül végzett eljárási cselekmény keretében lehetőség volt zajmérés végzésére, míg a **kizárólag közterületen tartott szabadtéri fesztiválok** esetében – a más településekről is érkezett számos panasszal összefüggésben – a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem volt az óbudai Ör.-ben, illetve a Zör.-ben kijelölt helyi környezetvédelmi hatóságnak lehetősége az illetékességi területén kívül zajmérést végezni. Utóbbi esetben a panaszok szerinti zajterhelés hatósági zajméréssel való vizsgálata a jogszabályok rendelkezései alapján nem volt lehetséges.

Megállapítottuk, hogy az érintett önkormányzat közigazgatási területén túlterjedő hatásterületű, *kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények* nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek és ezek esetében a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján

a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2/D. A szabadtéri rendezvények (fesztiválok) zajkibocsátásának sajátosságai és a zajterhelési határértékek szabályozásával összefüggő egyes kérdések

A jelen vizsgálatunkkal érintett nyári szabadtéri könnyűzenei fesztiválokra általánosságban igaz, s a hatóságokhoz benyújtott jelentős számú állampolgári panasz is leginkább azt sérelmezi, hogy a nagy hangerővel megszólaltatott könnyűzenei programok kifejezetten erre a zajtípusra jellemző, karakterisztikus alacsony frekvenciájú (25-125Hz) zajkomponenseinek metrikus, dübörgő lüktetése a közeli védendő területeken a zajhatás mellett egyidejű rezgésterhelést is okoz (pl. összekoccannak a poharak), valamint a Balaton, illetve a Velencei tó túlparti településeiről származó panaszok szerint nagyobb távolságra terjedve is képesek az éjszakai pihenést közvetlenül zavaró hatást kifejteni, amely kedvezőtlen időjárási viszonyok esetén fokozódik.

A szabadtéri könnyűzenei fesztiválokkal kapcsolatos e problémára a vizsgálatunkban feltárt további adatok is utalnak.

A tényállás 2.1. pontjában a Balaton Sound 2014. Fesztiválhoz készült akusztikai hatástanulmány szerint „a hangos zeneszolgáltatásnál az L_{Aeq} szint (a kötelező szabványos A-súlyozás következtében) alulbecsüli a valós hangosságérzetet, mivel ebben az intenzitástartományban a hallószerv már kvázi lineáris jelleggel érzékeli a zajhatást. A lakosság hangosságérzetét (és panaszát) jobban kifejezi, ha a szubbasszus sáv (25-125Hz) eredő jelszintje alapján ítéljük meg a zajvédelmi helyzetet.”⁸⁸

Ezzel kapcsolatban a tényállás 2.2. pontjában összefoglalt földművelésügyi miniszteri szakvélemény szerint a szubbasszus sáv eredő jelszintje szerinti mérési módszer bevezetésére nem került sor, így azok szabványokkal való összevetése az akusztikai hatástanulmányban foglaltak alapján nem volt lehetséges.

Ugyanezen akusztikai hatástanulmány szerint a „Balaton északi partjának védelme érdekében a part menti 28 m széles földszávon megszűnne a zeneszolgáltatás, amelynek eredményeképpen a zajszint 6,3 dB-el csökkenhet az északi part irányában a 30 m-es referencia ponthoz képest.” A Minisztérium ezzel kapcsolatos állásfoglalása szerint „Amennyire a zajmérési dokumentáció 57. oldalán szereplő, egymásnak ellentmondó megállapításokból kikövetkeztethető, a szakértő a partvonalától 30 méterre levő referenciapontra számította ki a 6,3 dB-es zajcsökkenést, amely esetében valóban reális az ilyen mértékű csökkenés a zajforrástól való távolság közel kétszeresére való növekedése miatt. Könnyen belátható ugyanakkor, hogy a túlparti településekről nézve a „védőtávolság” növekedésének aránya, és ezzel együtt zajcsillapító hatása elenyésző (Tihany 2,5 km-re, Balatonfüred 8 km távolságra található a fesztiváltól). Szakmai álláspontunk szerint tehát az északi parton nem várható lényeges zajterhelés csökkenés attól, hogy a part menti 28 m-es sávban megszűnik a zeneszolgáltatás. Ezen intézkedés mérésekkel történő ellenőrzésére vonatkozóan a megküldött dokumentáció sem tartalmazott semmilyen információt.”

A geometriai terjedés akusztikai modellje szerint, egyéb befolyásoló tényezők nélkül a hangsugárzó 120 dB-es hangkibocsátásából származó zajterhelés 9,6 km távolságban is 49 dB terhelést okoz, ehhez az atmoszferikus csillapítást hozzárendelve 38 dB a modell szerint számított zajterhelés, amelyet a különböző időjárási tényezők, éjszakai hőmérsékleti inverzió, köztes földrajzi közeg akusztikai tulajdonságai csökkenthetnek, illetve felerősíthetnek, akár hangkomponensenként differenciált módon.

A tényállás 3.4.2. pontja szerint a 2017. évi Strand és B.My.Lake fesztiválokkal kapcsolatban a Jegyző 2017. augusztus 25-én kelt levelében tájékoztatta a Fesztiválszervezőt arról,

⁸⁸ Ld. Akusztikai hatástanulmány 56. oldal

hogy a fesztivál zajkibocsátása, különösen az alacsony frekvenciájú, mély hangok messzire ható dübörgése, esetenként rezgéssel együttjáró zavaró hatása miatt személyesen, írásban, telefonon és a Somogy Megyei Rendőrfőkapitány útján panaszbeadványok sorozata érkezett a B.my.Lake Fesztivál hatásterületén a Siófok-Sóstói városrészből, az északi parton Alsóörsről, Tihanyból és Balatonfüredről, valamint a városban több ingatlantulajdonostól. A Jegyző arra is rámutatott, hogy az alacsony frekvenciájú hangokat a zajszakértők egybehangzó tájékoztatása szerint a zajmérő műszerek nem mérik.

A határértékekre, zajmérésre, a zajmérés eredményeinek értékelésére vonatkozó hatályos szabályozásban nem megkülönböztetett e karakterisztikus, kifejezetten csak a nagy teljesítményű hangosító (erősítő) berendezések révén megszólaltatott szórakoztató zenére jellemző alacsony frekvenciájú hangkomponensű, metrikus zajtípus, hanem az üzemi létesítményekből, tevékenységekből származó zajra vonatkozó szabályozáshoz rendelt, megkülönböztetés nélkül szabályozzák az ágazati jogszabályok a szórakoztató, szabadidős tevékenységek, létesítmények zajkibocsátásából származó zajterhelés szabályait.

Ahogy már korábban is utaltunk rá, a Hér. 2. § (1) bekezdése szerint az üzemi vagy szabadidős zajforrástól származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. melléklet tartalmazza, így ezek irányadóak általános esetben a szabadtéri könnyűzenei rendezvények zajkibocsátásából származó zajterhelésre. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az 1. melléklet 1. pontjának határértékei 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.

Szintén utaltunk már rá, hogy a Hér. 2. § (4) bekezdése tartalmaz a *nem közterületen* megtartott alkalmi rendezvényekre, szabadtéri könnyűzenei fesztiválokra irányadó kivételes „kedvezményes” határértéket is, amely szerint a) nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni, b) a zajtól védendő valamennyi területen a zajterhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB, c) a b) pont szerinti határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő nappal a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra, éjjel a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos fél óra.

A Zer. 4. számú melléklete tartalmazza az üzemi, szabadidős és építési zajforrás zajkibocsátásának ellenőrzési (vizsgálati és értékelési) módszerére vonatkozó rendelkezések között a folyamatos és az eseti mérés lefolytatására irányadó MSZ 18150-1 előírásainak alkalmazási kötelezettségét, hozzáfűzve a 2.3. pontban, hogy „A mérés a 2.1. és 2.2. ponttól eltérő módszer szerint is lefolytatható, ha az az MSZ 18150-1 szabvány vagy lóterek zajvizsgálata esetén az MSZ 15037 szabvány módszerével bizonyítottan egyenértékű eredményt ad.” Továbbá tartalmazza a meghatározandó zajjellemzőkre és a vizsgálat eredményének értékelésére vonatkozó szabályokat. Ezek közül a 2.3. ponttal összefüggésben ki kell emelnünk a 4.2. pontot, amely szerint „A vizsgálati eredmények értékelését a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti kritikus pontra vonatkozó vizsgálati eredmény pontosságától függően, az MSZ 18150-1 szabvány vonatkozó előírásai szerint, vagy azzal egyenértékű eredményt adó módszerrel kell elvégezni.”⁸⁹

⁸⁹ [Kitérő: Ezzel kapcsolatosan az AB Határozatban foglaltakkal összefüggésben rá kell mutatnunk arra, hogy az önálló törvényi felhatalmazás alapján megalkotott különböző szintű ágazati jogszabályok önálló, a magasabb szintű és az alacsonyabb szintű jogszabály független hatályára (a konkrét esetben a Zr. tárgyi hatályára vonatkozó kivételeknek a Hér. hatálya szempontjából irreleváns voltára) vonatkozó alkotmánybírói álláspont szerinti jogalkalmazás szempontjából nehézséget okozhat, amikor az alacsonyabb szintű ágazati jogszabály a magasabb szintű jogszabályra visszautaló rendelkezést tartalmaz.

Tekintettel arra, hogy az AB Határozatban foglalt álláspont szerint a Hér. és a Zer. hatálya is önálló, nem vonatkoznak rá a Zr. 1. § (2) bekezdésében foglalt tárgyi kivételek, a vizsgálatunkkal részben érintett, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények zajkibocsátásából származó zajterhelés mérése esetén a Zer. 4. melléklet 4.2. pontjában a Zr. szerinti kritikus pontra vonatkozó előírásainak alkalmazását azért nehezíti meg, mert ezekre a rendezvényekre a Zr. hatálya az 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint nem terjed ki.]

A JNO-525/2011. állásfoglalás utóvizsgálatához adott OPAKFI - Optikai, Akusztikai, Film- és Színháztechnikai Tudományos Testület Zaj- és Rezgéscsökkentési Szakosztálya 25/2011. számú szakvéleménye szerint „a közterületi rendezvények és – a zaj forrása és jellege tekintetében ezekhez hasonlító, illetve gyakran azonos – szabadidős zajforrások zajvédelmi szabályozását (különös tekintettel a határértékekre) semmiképpen sem szabad az üzemi zajforrásokra vonatkozó szabályrendszer szerint végezni”. Az OPAKFI ehhez kapcsolódó javaslata szerint „Ki kell dolgozni a szabadidős zajforrásokra vonatkozó, az üzemi zajforrásoktól eltérő központi engedélyezési, ellenőrzési, szankcionálási szabályokat, valamint határérték rendszert. A közterületi rendezvények zajvédelmi szabályozására olyan módszertani ajánlást kell kidolgozni, amely a szabadidős zajforrások központi szabályozására épül, de lehetővé teszi a helyi sajátosságok, lakossági és önkormányzati igények figyelembevételét is.”

Fenti problémakörhöz, a hangosító-berendezéssel megszólaltatott szórakoztató zenéből származó, metrikus, alacsony frekvenciájú hangkomponensével jellemezhető zajhoz kapcsolódóan rá kell mutatnunk arra, hogy az Irányelv I. melléklet 3. pontjában foglalt kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezések szerint egyes esetekben – például ha a zaj alacsony frekvenciájú összetevője erős, vagy ha a zaj erősen tonális összetevőket tartalmaz, illetve a zaj kifejezetten lökészerűen jelentkezik – az L_{den} és $L_{éjeli}$ zajmutatókon és adott esetben az $L_{nappali}$ és L_{esti} értékeken túlmenően hasznos lehet különleges zajmutatókat és a hozzájuk tartozó határértékeket alkalmazni.

A Hér. 1. mellékletében az üzemi és szabadidős zajforrásokból származó zaj terhelési értékei, valamint a Zer. szerinti mérésre, értékelésre vonatkozó rendelkezései között nem jelenik meg speciálisan a szabadidős zajforrások, közöttük a szabadtéri közterületi szórakoztató zenei rendezvények zajkibocsátásából származó zajterhelés mérésére, értékelésére, zavaró hatásainak mérséklésére alkalmas, az Irányelv kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően implementáló szabályozás, amely mind a zaj okozta zavaró hatás, mind a zajcsökkentési módszerek szempontjából egyaránt szükséges és fontos lenne.

Megállapítottuk, hogy a szabadidős zajforrások sajátosságainak megfelelő zajterhelési határértékekre és zajmérési, értékelési módszerekre irányadó, az Irányelv kiegészítő zajmutatóira vonatkozó rendelkezéseket megfelelően implementáló szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából.

3. A panasszal érintett egyedi ügyekkel kapcsolatos vizsgálataink eredményei

A Zamárdi Szabadstrand területén 2016-2017-ban megrendezett Balaton Sound, Nagyon Balaton Strand és B.My. Lake Fesztiválok

1. Ahogyan korábban is rámutattunk, a Sziget és a Zamárdi Szabadstrand területén megrendezett fesztiválok, alkalmi rendezvények megtartására *kizárólag közterületen* kerül sor. Ezen fesztiválokra ezért a Zr. hatálya az 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint nem terjedt ki, ugyanakkor, ahogy az Alkotmánybíróság azt az AB Határozatban is kimondta, a Zr. hatálya alá nem tartozó, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre a Hér. 1. mellékletében szabályozott általános, üzemi és szabadidős zajforrásokra megállapított határértékek irányadóak.

A Hér. 1. számú mellékletében foglalt határértékek alkalmazásához szükséges zajkibocsátási engedélyezési eljárási szabályokat, a közigazgatási jogi felelősséget megállapító jogkövetkezményeket, továbbá az alkalmi rendezvények térben, időben, gyakoriságban való szabályozását a zamárdi fesztiválok esetében a Zör. tartalmazta.

A Zör. 1. § (3) bekezdése szerint a rendelet szabályait kell alkalmazni a város közigazgatási területén magánterületen és közterületen minden (...) kulturális, szórakoztató, (...) szabadidő,

sport, (...) közösségi (..) tevékenysége, továbbá minden hangosítást igénylő, hangosító berendezést üzemeltető rendezvény zaj- és rezgésforrásra, amely kellemetlen, zavaró, vagy károsító terhelést okozhat.

A Zör. 5. §-a tartalmazza a közterületi rendezvényekre irányadó eljárási szabályozást, amelyben helyi környezetvédelmi hatóságként a jegyző jár el. A Zör. 5. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Jegyző június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében a rendelet alkalmazása során a rendezvény befejezésének időpontjára és a zaj-jogszabályban meghatározott határértékére, eseti jelleggel, határérték és időtartam túllépést engedélyezhet.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Zör. 5. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint a jegyző a június 1-szeptember között megrendezett alkalmi rendezvényekre a Hér.-ben meghatározott határértékekhez képest „határérték és időtartam túllépést engedélyezhet” ellentétes a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglalt ún. „szigorúbsági követelménnyel”, mert a jogszabályban előírtnál kisebb mértékben korlátozó, megengedőbb szabályozást állapít meg.

Megállapítottuk, hogy a Zör. 5. § (6) bekezdése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A 2016. és 2017. évi Balaton Sound Fesztivál, a Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake Fesztivál esetében a tényállás 3.1. pontja és 3.3. pontja szerinti határozataiban Zamárdi Város jegyzője a határozat indokolásában a Zr. 4. § (1) bekezdésére alapította hatáskörét, noha a Zör. 1. § 5. § (1) bekezdése a közterületi alkalmi rendezvények zajkibocsátási engedélyezési eljárását is – helyi környezetvédelmi ügyként – a jegyző hatáskörébe utalja, és az 5. § tartalmazza a vonatkozó eljárási szabályokat is.

A Jegyző ezen határozataiban a fesztiválok zajkibocsátásából származó zajterhelésre – a rendezvényszervező kérelme alapján – a Hér. 2. § (4) bekezdése alapján nappal (6:00-23:00) 65 dB éjjel (23:00-6:00) 55 dB zajterhelési határértéket állapított meg annak ellenére, hogy a rendezvényt közterületen tartották meg, ezért a Hér. 1. mellékletében foglalt határértékek irányadóak.

Rá kell mutatnunk arra, hogy a Hér. 2. § (4) bekezdésében előírt „kivételes” határértékek csak a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkoznak, és 5-20 dB-el magasabbak a Hér. 1. számú mellékletében szereplő, a közterületen megtartott alkalmi rendezvények tekintetében alkalmazandó határértékekénél.

A jogszabályban meghatározottnál magasabb határérték megállapítása a zajkibocsátási engedélyben mind a jogkövetkezmények alkalmazása, mind a Fesztivál hatásterületének meghatározása szempontjából számítási alapként *torzító hatású*, ugyanis - mint ahogyan arra fentebb már utaltuk – a határérték-túllépések mértékét csökkentik magasabb viszonyítási alapként, valamint annak megítélése szempontjából is téves következtetéseket okoznak, hogy mely térrészben következhet be a Hér. 1. számú mellékletében megállapított környezeti hatás, vagyis mi a rendezvények zajvédelmi hatásterülete.

Megállapítottuk, hogy a 2016. és a 2017. évi Balaton Sound Fesztivál, a Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake Fesztivál, mint kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvények engedélyezése során hozott határozataiban a jegyző azzal, hogy a Zör. 5. § (1) bekezdése helyett hatáskörét a Zr. 4. § (1) bekezdésére alapította, valamint határozataiban a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre a nem

közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkozó, Hér. 2. § (4) bekezdése szerinti magasabb, „kedvezményes” határértékeket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

3. A tényállás 3.4.1. pontjában feltártuk, hogy a 2017. évi Balaton Sound rendezvénynapjain végzett zajmérések eredményeit és értékelését tartalmazó zajvizsgálati jegyzőkönyvben rögzített zajterhelési határérték-túllépés alapján Zamárdi jegyzője hivatalból eljárást indított, amelyben határozatával a Fesztiválszervezőt közigazgatási bírsággal sújtotta a határozat indokolása szerint a Zör. 5. § (1) bekezdése és a 6. § (1) bekezdése alapján.

3.1. A Határozat indokolásban szerepel az is, hogy a jegyző hatáskörét a Zr. 4. § (1) bekezdésére alapította. A határozatban a jogorvoslat lehetőségéről a Ket. 98. § (1) bekezdése alapján tájékoztatta a jegyző az ügyfeleket, amely szerint a határozattal szemben a kézhezvételtől számított 15 napon belül a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatal Környezetvédelmi osztályához címzett, az elsőfokú hatóságnál benyújtandó fellebbezéssel lehet élni.

A Ket. 5. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

A Ket. 100. § (1) bekezdés g) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen.

Bár az indokolásban a jegyző hatáskörét – tévesen – a Zr. 4. §-ára alapította, a határozat tartalmát ez a téves jogszabályi hivatkozás nem változtatta meg abban a tekintetben, hogy a jegyző a képviselő-testület rendeletében (Zör.) foglaltak szerint szabta ki a közigazgatási bírságot, átruházott hatáskörben, tehát a Ket. 100. § (1) bekezdés g) pontja alapján a határozattal szemben tárgya szerint a fellebbezés lehetősége törvényileg kizárt volt.

Megállapítható, hogy a határozat rendelkező része a fellebbezésről szóló tájékoztatást tévesen tartalmazta, valamint az indokolás ellentmondóan tartalmazta a hatáskör megjelölését azzal, hogy a tényleges eljárás hatásköri alapját megállapító Zör. 6. § (1) bekezdése mellett a Zr. 4. § (1) bekezdésére is hivatkozik. Az elsőfokú határozat az indokolásában foglalt ellentmondások, valamint a rendelkező részben a jogorvoslatról szóló tájékoztatás jogszabálysértő volta miatt aggályos az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga szempontjából.

3.2. Az elsőfokú hatóság határozatában foglalt téves tájékoztatás szerint a Fesztiválszervező fellebbezésére a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala (a továbbiakban: Járási hivatal) 2018. január 15-én kelt másodfokú végzésével⁹⁰ az elsőfokú határozatot a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja alapján – az utólagos tényállás-tisztázás lehetetlensége miatt – megsemmisítette.

A másodfokú végzés indokolása úgy szól, hogy az elsőfokú határozat szerint a bírság összegét a Jegyző a Zör. alapján állapította meg, amely ellentétes a zajkibocsátási engedéllyel.⁹¹ A másodfokú hatóság arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének, valamint döntése alapjául szolgáló zajmérés, az arról készült jegyzőkönyv jogszabálysértő.

A Ket. 19. § (1) bekezdése szerint a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú,

⁹⁰ SO-04Z/TO/243-01/2018. ügyiratszámú végzés

⁹¹ Ezzel kapcsolatosan – mellékesen – arra is rá kell mutatnunk, hogy a hivatkozott zajkibocsátási engedély nem jogszabály, így a másodfokú hatóság indokolása ellentétes a Ket. 1. § (1) bekezdésével, különösen, hogy – amint azt a 3.1. pontban bemutattuk, a hivatkozott zajkibocsátási engedély a jogszabályok rendelkezéseinek nem felelt meg.

továbbá, ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.

A Ket. 22. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

Az ügy tárgya szerinti alkalmi rendezvényt, amellyel kapcsolatosan a közigazgatási bírságot az elsőfokú hatóság kiszabta, kizárólag közterületen tartották meg.

A Járási hivatalnak a jogorvoslati kérelem beérkezésétől kezdődő eljárása során hatáskörének és illetékességének vizsgálata kötelezettsége szerint első kérdésként kellett volna észlelnie egyrészt azt, hogy a bírsággal sújtott ügyfél által megrendezett alkalmi rendezvény helyszíne alapján a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel a Zr. eleve nem alkalmazható, másrészt azt, hogy ennek következtében a határozat indokolásában a Zr. 4. §-ára hivatkozás téves, így a másodfokú eljárásra a KTFr. 9. § (4) bekezdése szerint a területi környezetvédelmi hatóság hatásköre nem volt megállapítható.

Az elsőfokú határozatban foglalt tévedések és hiányosságok ellenére a határozat tárgya szerint a Zör. alapján származtatott hatáskörben hozott közigazgatási bírság kiszabásáról rendelkező határozat, amellyel szemben a Ket. 100. § (1) bekezdés g) pontja alapján nincs helye fellebbezésnek.⁹²

A Ket. 30. § b) pontja szerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a Ket. 100. § (1) bekezdés g) pontja alapján nem volt helye fellebbezésnek, és ezért a fellebbezés elbírálására a képviselő-testület Ket. 107. § (1) bekezdés szerinti másodfokú hatásköre sem állapítható meg, a fellebbezést a Járási hivatalnak a Ket. 30. § b) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania.

Elvi élel mutatunk rá ezúttal is arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének nem csak a jogi szabályozás szintjén kell érvényesülnie, hanem – a tisztességes eljáráshoz való joggal immanens összefüggésben – a hatóságok eljárása során is, a hatóságok döntéseiben.

Megállapítottuk, hogy az érintett helyi környezetvédelmi ügygel összefüggésben a Járási Hivatal másodfokú eljárása, valamint a másodfokú végzés a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Velencei tó partján megrendezett szabadtéri nyári fesztiválok 2017-ben

4. Ahogy a korábbi fejezetekben rámutattunk, a Velence városában megrendezett EFOTT 2017 Fesztivált – a Sziget és a Zamárdi Szabadstrandon megrendezett fesztiválokkal ellentétben – csak *részben közterületen* tartják, a rendezvény területének másik része magántulajdonban álló ingatlanokat érint. Emiatt a *Zr. hatálya alá tartozik* és ahogyan a tényállás 4.1. pontjában azt bemutattuk, az érintett önkormányzatnak a közterületi ingatlanokkal összefüggő tulajdonosi érdekeltsége miatt a Zr. 4. § (1) bekezdése alapján hatáskörrel rendelkező, illetékes jegyző által bejelentett kizárási ok alapján a felügyeleti szerv más hatóságot, a zajvédelmi engedélyezési eljárásra a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Jegyzőjét jelölte ki.

4.1. A székesfehérvári jegyző 2017. július 11-én kelt, a Zr. 10. § (4) bekezdése szerinti határozatában nappal (6:00-23:00) 65 dB, éjjel (23:00-6:00) 55 dB zajterhelési határértéket

⁹² Az Ákr. 116. § (4) bekezdés b) pontja szerint az (1) és (2) bekezdésben foglalt esetekben sincs helye fellebbezésnek ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést.

állapított meg a határozatban táblázatos formában meghatározott, a velencei HÉSZ szerint kertvárosias, illetve falusias lakóterületén lévő védendő épületek vonatkozásában.

A Zr. 10. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a zajkibocsátási határértékről - a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján - a környezetvédelmi hatóság dönt.

A Hér. korábban is hivatkozott 2. § (4) bekezdésében előírt, az 1. mellékletben szereplő határértékekhez képest magasabb, „kedvezményes” határérték előírását a környezetvédelmi hatóság részére abban az esetben teszi lehetővé, ha az alkalmi rendezvényt *nem közterületen* tartják meg.

Ahogy a tényállásban és fentebb ismételten rámutattunk, az EFOTT fesztivált – részben – közterületen tartják meg, ezért a Hér. 2. § (4) bekezdésében foglalt szabályok nem alkalmazhatóak, mert azok csak nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkoznak, hanem a Hér. 1. mellékletében foglalt általános határértékek irányadóak, amely szerint a védendő terület HÉSZ szerinti kertvárosias és falusias lakóterület besorolása esetén nappal 6:00-22:00-ig 50 dB, éjjel 22:00-6:00-ig 40 dB határértékek alapján kell a környezetvédelmi hatóságnak az egyedi határértéket megállapítania.

A székesfehérvári jegyző azzal, hogy határozatában a jogszabályban megengedettnél 15 dB-el magasabb határértéket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4.2. A székesfehérvári jegyző (továbbiakba e pontban: jegyző) határozatának 4. pontjában a zajforrás üzemeltetőjének önellenőrzési kötelezettségeként előírta, hogy a rendezvény ideje alatt műszeres méréssel történő nappali és éjszakai zajterhelési vizsgálatokat kell végezni a zajvédelmi határértékek mindenkor teljesülésének ellenőrzése érdekében. A vizsgálatról szóló jegyzőkönyvet és szakértői véleményt a székesfehérvári jegyző részére a rendezvény befejezését követő 20 napon belül kellett benyújtania a kötelezettnek.

Fenti kötelezettségének a zajforrás üzemeltetője eleget tett, az általa a jegyző részére benyújtott zajvizsgálati jegyzőkönyv Velence város területén kijelölt, összesen három mérőpont mérési adatait, valamint az ezen alapuló vizsgálati eredményeket tartalmazta.

A Zr. 3. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 4. §-ban kijelölt környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében mérést, számítást, vizsgálatot végezhet vagy végeztethet, illetve mérés, számítás végzésére kötelezheti a zajforrás üzemeltetőjét.

A Ket. 88. § szerint a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A Ket. 90. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzést is elrendelhet.

A Zr. 28. § (1) bekezdése alapján a 26. § (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti **zajbírás megállapításához** a (3) bekezdésben foglalt kivétellel a környezetvédelmi hatóságnak **eseti zajmérést kell végeznie**. A Zr. 28. § (3) bekezdése szerinti kivétel kizárólag a Zer. 5/A. § szerinti éves adatszolgáltatásra kötelezettek körének eseteire vonatkozik (nemzetközi licensszel rendelkező versenypályák üzemeltetőire.)

Tekintettel arra, hogy a jegyző a zajvizsgálati jegyzőkönyv benyújtását utólagosan, a rendezvényt követő időre írta elő, a mérési eredmények egyidejű szolgáltatását azonban nem, a kötelezettség ilyen formában való előírásával lehetetlenné tette azt, hogy a Zr. 28. § (1) bekezdésében előírt ellenőrzést a rendezvény ideje alatt a kötelezés alapján a hatóság rendelkezésére álló mérési eredmények ismeretében a környezetvédelmi hatóság folytassa le, és ennek eredményeként jogkövetkezményként esetlegesen zajbírásgot állapítson meg.

Abban az esetben, ha a környezethasználó által a rendezvényt követően, utólagosan benyújtott zajvizsgálati jegyzőkönyv mérési adatai alapján határérték-túllépés lett volna

megállapítható, a környezetvédelmi hatóságnak nem lett volna már lehetősége ellenőrzési kötelezettségeként eseti zajmérést végeznie és jogkövetkezményként zajbírságot kiszabnia.

A zajforrás üzemeltetőjének mérésre és a zajvizsgálati jegyzőkönyv utólagos benyújtására való ilyen módon való kötelezése *eleve kizárta a Zr. 28. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság eseti zajmérési ellenőrzési kötelezettségének a benyújtott zajvizsgálati jegyzőkönyv eredményeire figyelemmel való teljesítését: az e rendelkezés szerinti eseti hatósági zajmérés végzését és a jogkövetkezmények megállapítását.*

Megállapítottuk, hogy a jegyző határozata ebben a vonatkozásában a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4.3. A tényállásban foglaltak szerint a fesztivál zajkibocsátásából származó zajterhelés miatti közérdekű bejelentések, panaszok a szemközti parton lévő településekről: Gárdonyból, illetve Agárdról érkeztek.

A jegyző a bejelentőket tájékoztatta a zajforrás üzemeltetőjének zajmérési, illetve a zajvizsgálati jegyzőkönyv benyújtásának határozatban előírt kötelezettségéről, majd a zajvizsgálati jegyzőkönyv benyújtását követően arról, hogy zajhatárérték túllépés nem történt, további hatósági intézkedés, zajbírság kiszabása ezért nem indokolt.

A Pkbt. 2. § (1) bekezdése szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. A Pkbt. 3. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján - ha alaposnak bizonyul - gondoskodni kell a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, c) az okozott sérelem orvoslásáról és d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A jegyző a beérkezett bejelentések alapján azok elbírálását megalapozó érdemi vizsgálatot nem folytatta le a panasz helye vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a tájékoztatásában hivatkozott, utólagosan a környezethasználó által benyújtott zajvizsgálati jegyzőkönyv kizárólag Velence város területén kijelölt mérőpontok vizsgálati eredményeit tartalmazta, ezek nem bírnak relevanciával a szemközti part településeiről: Gárdonyból és Agárdról származó panaszok, közérdekű bejelentések érdemi elbírálása tekintetében. Ennek következtében a jegyző nem mérlegelte hivatalból indított hatósági ellenőrzés szükségességét sem.

A korábbi fejezetekben rámutattunk arra, hogy a *Zr. hatálya alá tartozó szabadtéri szórakoztató zenei alkalmi rendezvények tekintetében, a környezetvédelmi hatóságnak hivatalból indított hatósági ellenőrzése keretében módjában állt és áll illetékességi területén kívüli eljárási cselekményt végezni a korábban hatályos Ket. és a jelenleg hatályos Ákr. alapján, illetve a Ket. 26. (1) bekezdés a) pontja alapján azonos hatáskörű illetékes hatóságként a jegyzőkhöz intézett megkereséssel módjában állt belföldi jogsegélyt kérni, illetve a hatósági ellenőrzés keretében végzett, Zr. 28. § (1) bekezdése szerinti eseti zajmérés eredményei alapján zajbírságot kiszabni.*

Megállapítottuk, hogy a jegyző a panaszok, közérdekű bejelentések helye szerinti, érdemi elbírálásának elmulasztásával a petíciós joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4.4. Az Agárdi Popstrand 2017. fesztivállal kapcsolatosan rá kell mutatnunk arra, hogy a Hér. 1. számú mellékletében foglalt határértékek a jogszabály erejénél fogva irányadóak, ugyanakkor e rendezvénnyel kapcsolatosan a fentebbi 2. pontban megállapított visszásság fenntartása mellett további megállapítást nem teszünk.

4.5. Ehhez kapcsolódóan – visszautalva a tényállás 1-3. pontjában összefoglalt fesztiválok esetében a zavaró zajhatások miatt a túlparti, illetve nem a rendezés helyszíne szerinti települési önkormányzatok területéről érkezett panaszok eseteire is – szükséges rámutatnunk a

birtokvédelem, illetve a szomszédjogi tulajdonvédelem révén a jogérvényesítés, a „zavartalan környezethez való jog” biztosításának polgári jogi lehetőségeire is.

Ahogy az AJB-1095/2017. számú jelentésben is kifejtettük, „a Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.

Az 5:23. § értelmében a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A Ptk. kommentár úgy fogalmaz, hogy a rendelkezés alkalmazásakor a tulajdonos és mások érdekeinek összemérésére és egyeztetésére van szükség, amelynek során a szükségképpen ellentétes érdekek kiegyenlítése mentén húzható meg a tulajdonos használati jogának korlátja. Ennek meghatározása az egyes esetek összes körülményének mérlegelése alapján történhet, és elsősorban a bíróság vagy más hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékű zavarást többnyire mindenkinek el kell viselnie, a tūrés küszöb azonban esetenként eltérő lehet, a zavarás jellegétől, a lakókörnyezet sajátosságaitól és a technikai fejlődés adott állásától függően. A szembenálló érdekek mérlegelése nyomán kialakított érdekegyensúly az a támpont, amelyhez képest a zavarás szükségessége vagy szükségtelensége megállapítható, és amelynek segítségével meghatározható, hogy mi a zavarásnak az a mértéke, amelyet a sérelmet szenvedett még tűrni tartozik.

Figyelemre méltó a Legfelsőbb Bíróság diszkó és sportpálya működtetésével kapcsolatos zajhatás birtokháborításként való értékelése tárgyában hozott döntése, amely szerint „köztudomású tényként fogadható el az, hogy a labdarúgópálya üzemeltetésével jelentős hangzajhatás és egyéb zavaró áthatás jár együtt, ami az adott esetben szükségtelen zavarásnak minősülhet. A szükségtelen zavarás fennállása esetén az érdekek egyeztetésével lehet és kell keresni azt a megoldást, amely mellett ez a hangzaj- és más hatás már olyan mértékű, amelyet a szomszéd tűrni tartozik (1959. évi IV. törvény 100. §). A jelenlegi helyzet adott, vagyis a családi házas ingatlan szomszédságában az alperes labdarúgópályát üzemeltet. Mindkét fokú bíróságnak ehhez a meglévő állapothoz képest kellett volna keresnie azt a legcélszerűbb megoldást, amelytől a hangzajhatás a jelenlegi állapothoz képest csökkenthető. Amennyiben van ilyen gazdaságosan kivitelezhető megoldás, annak megvalósítására alappal tarthat igényt a felperes. Ennek a felderítése végett nélkülözhetetlen műszaki szakértő kirendelése, aki a helyszín és a helyszíni adottságok vizsgálata alapján adhat véleményt arra: van-e lehetőség és milyen módon a sportpálya üzemeltetésével együtt járó jelentős mértékű zavaró hatások csökkentésére.”⁹³

A szükségtelen zavarás fogalma kifejezi, hogy a zavarás bizonyos – mindig az egyedi esetben meghatározható – köre szükségesnek tekinthető. Amilyen mértékben szükségszerű a zavarás, olyan mértékben tūrés kötelezettséget jelent a szomszédra nézve, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát. A szomszédjog és a birtokvédelem a zavarás tényéből indul ki, vagyis a körülmények vizsgálata során nincs szükség másra, csak ennek a ténynek a megállapítására.

Mint láttuk, bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor az egyébként hasznos sportolás sem vezethet az érintett lakosság szükségtelen zavarásához, az alapjog aránytalan korlátozásához. Jogos igény, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, pihenjenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek, ugyanakkor az ipari fejlődés, a megnövekedett motorizáció és egyáltalán a „modern kor” miatt teljesen nem zárhatók ki a környezeti ártalmak. A területek hasznosítása, különféle infrastrukturális fejlesztések, beruházások gyakran kerülnek szembe a lakosság érdekeivel. Az ellentétes érdekek feloldása nehéz, de nem lehetetlen: az érdekegyensúly helyes megteremtésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése. (...)

A lakók a polgári jog birtokvédelmi és szomszédjogi szabályaira hivatkozva bírósághoz fordulhatnak, a per kockázata természetesen a felpereseket is terheli.

⁹³ BH2000. 53.

A Kvt. 110. § (6a) bekezdése ugyanakkor egyes esetekben korlátozza, a Hér. objektív kritériumaihoz köti a polgári jog által biztosított jogérvényesítés lehetőségét, amikor így rendelkezik: „Nem minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.”

A debreceni Nagyerdői Stadionban és a Nagyerdőben rendezett 2016. évi Campus Fesztivál

5. A Campus Fesztivált 2016. július 20-24. között részben állami és önkormányzati tulajdonba álló közterületen, részben magántulajdonú ingatlanok területén tartották meg. Vagyis e fesztivál ugyancsak nem tartozik a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti kivételi körbe, tehát a Zr. hatálya kiterjed rá, a jegyző hatásköre a Zr. 4. § (1) bekezdésén alapul.

5.1. A fentebbi 2/B. pontban már hivatkozott és elemzett Ket. 42. § (4) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, hogy a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jegyző, mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

A Ket. 43. § (4) bekezdése szerint, ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni. Az (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.⁹⁴

Tekintettel arra, hogy a részben közterületen megtartott Campus Fesztivál 2016. a Zr. hatálya alá tartozik, ahogy korábban bemutattuk, az önkormányzat közvetlen tulajdonosi érdekeltségével összefüggően a környezetvédelmi hatósági feladataival kapcsolatos kizárási ok a Ket. rendelkezései alapján feloldható, mert a Ket. 43. § (5) bekezdése alapján a felügyeleti szerv kijelölhet más, a Zr. 4. § (1) bekezdése szerint azonos hatáskörű hatóságot.

A vizsgálatunk adatai alapján azonban Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője (a továbbiakban e pontban: jegyző) elmulasztotta bejelenteni a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének, és kérni más, azonos hatáskörű hatóság kijelölését az ügyben az eljárás lefolytatására. E mulasztás következtében más, azonos hatáskörű hatóságot a felügyeleti szerv vezetője nem jelölhetett ki, a zajvédelmi engedélyezési eljárást – a kizárási ok ellenére – a jegyző folytatta le.

5.2. A jegyző 2015. július 14-én kelt, a Zr. 10. § (4) bekezdése szerinti határozatában nappal (6:00-23:00) 65 dB, éjjel (23:00-6:00) 55 dB zajterhelési határértéket állapított meg a

⁹⁴ Az Ákr. 23. § (3) bekezdésének 2018. január 1-től hatályos rendelkezése szerint az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik. (4) A jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.

Az Ákr. 24. §-a szerint (4) Ha a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. (5) Ha a) nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, vagy b) a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amellyel szemben kizárási ok áll fenn. (6) A hatóság az (5) bekezdésben foglaltakról az ügyfelet és a felügyeleti szervet értesíti

Campus Fesztivál zajkibocsátási határértékeként, amelynek lakóterület, egészségügyi terület és közpark védendő területek vonatkozásában kell teljesülnie a határozat rendelkező része szerint.

Az OTÉK 24. § (1) bekezdése szerint a különleges területbe azok a területek tartoznak, amelyeken az elhelyezhető építmények rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek. A különleges területek célját és fajtáját a településszerkezeti tervben, a beépítési előírásokat a helyi építési szabályzatban minden esetben meg kell határozni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés e) pontja szerint különleges terület az egészségügyi épület elhelyezésére szolgáló terület.

A Zr. 10. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a zajkibocsátási határértékről - a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján - a környezetvédelmi hatóság dönt.

A Hér. korábban is hivatkozott 2. § (4) bekezdésében előírt, az 1. mellékletben szereplő határértékekhez képest magasabb, „kedvezményes” határérték előírását a környezetvédelmi hatóság részére abban az esetben teszi lehetővé, ha az alkalmi rendezvényt nem közterületen tartják meg.

Ahogy a tényállásban és fentebb ismételtén rámutattunk, a Campus Fesztivált közterületen tartják meg, ezért a Hér. 2. § (4) bekezdésében foglalt szabályok nem alkalmazhatók, mert azok csak a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkoznak.

A közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre a Hér. 1. mellékletében foglalt általános határértékek irányadóak, amely szerint a határozatban említett *különleges, egészségügyi területre nappal 6:00-22:00-ig 45 dB, éjjel 22:00-6:00-ig 35 dB határértékek alapján* kell a környezetvédelmi hatóságnak az egyedi határértéket megállapítania.

A debreceni jegyző azzal, hogy az önkormányzat közvetlen tulajdonosi érdekeltsége miatti kizárási okot nem jelentette be a felügyeleti szerv vezetőjének és nem kérte más azonos hatáskörű hatóság kijelölését, valamint azzal, hogy zajvédelmi kibocsátási határértéket megállapító határozatában a jogszabályban megengedettnél 20 dB-el magasabb határértéket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A debreceni Nagyerdőben megrendezett Víztoronykert-fesztivál

6. A Víztoronykert Fesztivált kizárólag állami tulajdonban álló közterületen tartották meg, azonban nem minősül a Zr. 2. § v) pontja szerinti alkalmi rendezvénynek, ezért a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt kivétel esete nem vonatkozik rá.

Tekintettel arra, hogy a közterület állami tulajdonban van, a jegyzőnek a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatásköre szerinti eljárás folytatásával összefüggésben kizárási ok nem merült fel.

A jegyző a jogszabályok előírásainak megfelelően folytatta le az eljárást és állapította meg a Víztoronykert Fesztivál zajkibocsátási határértékét, ezért ezzel kapcsolatban visszásságot nem állapítottunk meg.

Összefoglalás

1. A Kvt. 46. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a rendeletalkotás lehetőségével az önkormányzatok szabadon, eredeti jogalkotói hatáskörükben élhetnek. Az eredeti jogalkotói hatáskörben alkotott önkormányzati rendeleteknek egy adott társadalmi viszony, szabályozási tárgykör esetén igazodniuk kell azon törvényi rendelkezésekhez, amelyek korlátai a rendeleti szabályozási eszközök megválasztásának. Ahogyan a Kúria döntése is tartalmazta, ilyen például a zajterhelési határértékek, vagy a zajvédelmi hatásterület megállapításának szabályozása, ezeket, mint szabályozási eszközöket ugyanis a Kvt.-ben foglalt törvényi felhatalmazás „lefoglalja”, ugyanezért helyi zajvédelmi rendeletben nem lehet környezetvédelmi bírságot (zajbírságot) megállapítani.

Helyi környezetvédelmi ügyben ugyanakkor az önkormányzati rendeleti jogalkotás lehetősége egyfelől kiterjed a rendezvények gyakoriságban, időben és térben való korlátozására az önkormányzat közigazgatási területén, másfelől a Hér. 1. mellékletében szereplő határértékek alkalmazásával összefüggésben hatósági eljárási szabályok megalkotására és jogkövetkezményként közigazgatási bírság megállapításának szabályozására is.

Megállapítottuk ugyanakkor, hogy az érintett önkormányzat közigazgatási területén túlterjedő hatásterületű, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek és ezek esetében a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A szabadidős zajforrások sajátosságainak, az alacsony frekvenciájú szubbasszus sáv metrikus hangkomponensére figyelemmel megállapított megfelelő zajterhelési határértékekre és zajmérési, értékelési módszerekre irányadó, az Irányelv kiegészítő zajmutatóira vonatkozó rendelkezéseket megfelelően implementáló szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából.

3. A vizsgált fesztiválok közül a Zamárdi Szabadstrandon tartott 2016-2017. évi Balaton Sound, Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake fesztiválokkal összefüggésben megállapítottuk, hogy a Zör. 5. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint a Jegyző a június 1- szeptember között megrendezett alkalmi rendezvényekre a Hér.-ben meghatározott határértékekhez képest „határérték és időtartam túllépést engedélyezhet” ellentétes a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglalt ún. „szigorúbbsági követelménnyel”, mert a jogszabályban előírtnál kisebb mértékben korlátozó, megengedőbb szabályozást állapít meg. Emiatt a Zör. e rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A 2016. és a 2017. évi Balaton Sound Fesztivál, a Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake Fesztivál, mint kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvények engedélyezése során hozott határozataiban zamárdi jegyzője azzal, hogy a Zör. 5. § (1) bekezdése helyett hatáskörét a Zr. 4. § (1) bekezdésére alapította, valamint határozataiban a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkozó, Hér. 2. § (4) bekezdése szerinti magasabb, „kedvezményes” határértékeket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Zamárdi Jegyző a Balaton Sound 2017. határérték túllépése miatt közigazgatási bírságot kiszabó határozatának rendelkező része a fellebbezésről szóló tájékoztatást tévesen tartalmazza, valamint az indokolás ellentmondóan tartalmazza a hatáskör megjelölését azzal, hogy a tényleges eljárás hatásköri alapját megállapító Zör. 6. § (1) bekezdése mellett a Zr. 4. § (1) bekezdésére is hivatkozik. Zamárdi jegyzőjének az elsőfokú határozata indokolásában foglalt ellentmondások, valamint a rendelkező részben a jogorvoslatról szóló tájékoztatás jogszabálysértő volta miatt aggályos a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából.

A jegyző közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozata tekintetében a Járási Hivatal másodfokú eljárása és döntése azzal, hogy az eljárást olyan ügyben folytatta le, amelyben a Ket. szerint nem volt helye fellebbezésnek, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4. A Velencei EFOTT 2017. fesztivállal összefüggésben megállapítottuk, hogy a székesfehérvári jegyző azzal, hogy a közterületen megtartott rendezvényre határozatában a jogszabályban megengedettnél magasabb határértéket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A székesfehérvári jegyző EFOTT 2017. fesztivál zajkibocsátási határértéket megállapító határozata előírta a környezethasználó zajmérési, és a rendezvényt követő időre zajmérési jegyzőkönyv utólagos benyújtásának kötelezettségét. A határozat e vonatkozásban lehetőség-szerűen eleve kizárta a Zr. 28. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság eseti zajmérési ellenőrzési kötelezettségének a benyújtott zajvizsgálati jegyzőkönyv eredményeire figyelemmel való teljesítését, eseti hatósági zajmérés végzését és a jogkövetkezmények megállapítását. Megállapítottuk, hogy a jegyző határozata ebben a vonatkozásában a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A szemközti partról, Gárdonyból és Agárdról érkezett panaszok tekintetében megállapítottuk, hogy a jegyző a panaszok, közérdekű bejelentések helye szerinti érdemi elbírálásának elmulasztásával a petíciós joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. A Debreceni Nagyerdő területén megtartott 2016. évi Campus Fesztivállal kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a debreceni jegyző azzal, hogy az önkormányzat közvetlen tulajdonosi érdekeltsége miatti kizárási okot nem jelentette be a felügyeleti szerv vezetőjének és nem kérte más azonos hatáskörű hatóság kijelölését, valamint azzal, hogy zajvédelmi kibocsátási határértéket megállapító határozatában a közterületi rendezvényre jogszabályban megengedettnél magasabb határértéket állapított meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Víztoronykert Fesztivál tekintetében a jegyző a jogszabályok előírásainak megfelelően folytatta le az eljárást és állapította meg a zajkibocsátási határértékét.

Intézkedések

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy azon szabadtéri szórakoztató zenei alkalmi rendezvények tekintetében, amelyeknek hatásterülete túlterjed az érintett önkormányzat hatásterületén, a jogi szabályozás hiányából adódó visszásságot megfelelő jogalkotási lépések előkészítésével és előterjesztésével szüntesse meg.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy fontolja meg a zajterhelési határértékekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának szükségességét, és az Irányelv rendelkezéseire is tekintettel az alacsony frekvenciájú, metrikus, hangosító-berendezésből kibocsátott szórakoztató zene akusztikai jellemzőinek megfelelő, a szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre, fesztiválokra irányadó speciális határértékekre vonatkozó szabályozás megalkotását.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük Zamárdi Város Önkormányzatának Polgármesterét, hogy megfelelő jogalkotás előkészítésével és a Képviselő-testület elé terjesztésével gondoskodjon Zamárdi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályairól szóló 39/2014. (VI.24.) rendelet módosításával a megállapított visszásság megszüntetéséről.

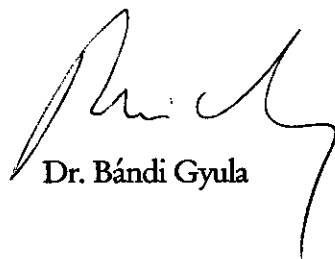
4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Zamárdi Város Önkormányzatának Jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentés megállapításaira is figyelemmel gyakorolja a helyi környezetvédelmi hatósági hatáskörébe tartozó feladatokat.

5. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatalának vezetőjét, hogy jövőben a jelentés megállapításaira is figyelemmel gyakorolja a környezetvédelmi, zaj- és rezgésvédelmi hatósági hatáskörébe tartozó feladatokat.

6. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentés megállapításaira is figyelemmel gyakorolja a környezetvédelmi, zaj- és rezgésvédelmi hatósági hatáskörébe tartozó feladatokat.

7. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a jelentés megállapításaira figyelemmel folytasson le felügyeleti eljárást a Debreceni Nagyerdő területén megrendezett 2016. évi Campus Fesztivál Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője által lefolytatott, zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárása tekintetében.

Budapest, 2018. november 8.


Dr. Bándi Gyula

Dr. Székely László

