



*Karsai András jogi referens,
Kecskemét Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
Jogi Osztály*

A „Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi rendelet-alkotás keretei” című szakmai konferenciáról

2011. június 30-án került megrendezésre a Környezeti Management és Jog Egyesület [Environmental Management and Law Association (EMLA)], valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium közösen szervezésében a **„Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – a helyi rendelet-alkotás keretei”** című konferencia. E jeles alkalommal az előadók inkább koncentráltak a külföldi példák bemutatására, továbbá a jogszabály-alkotási koncepciókra, mint a jelenlegi szabályozás kapcsán felmerülő joghézagokra és egyéb problémákra, valamint azok megoldásaira. Természetesen ez utóbbiakról is szó esett, azonban aki a jelenleg is égető jogalkalmazási hiányosságokra vagy a helyi közösségek szintjén napi gyakorisággal jelentkező problémákra várta volna az egyértelmű megoldási javaslatokat, annak meg kellett elégednie az elméleti síkon mozgó jogdogmatikai alapelvekkel és koncepciók értelmezésével, továbbá a távoli, ámde sikeresnek tűnő külföldi példákkal.

A konferencia túlnyomórészt jövőbe mutató stílusa onnan jött, mint arra dr. Parászka Viola (Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetügyért Felelős Államtitkárság Levegőminőség-védelmi és zaj-ellenőrzési Osztályvezetője) és dr. Babai-Belánszky Tamás (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Jogi Főosztály vezetője) rámutatott, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium jelenleg is gőzerővel dolgozik a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok módosításáról szóló koncepciók tervezetén. Ennek megfelelően került összeállításra az előadások anyaga is, melyek azonban kevés vigaszt nyújtottak azon érdeklődők számára, akik a zaj és rezgés elleni védelem gyakorlati alkalmazásával kapcsolatosan felmerült problémák, illetve az ezzel kapcsolatos rendeletalkotás kapcsán vártak volna gyakorlati útmutatást. Summa summarum az alábbi előadások hangzottak el:

1. Dr. Bándi Gyula (egyetemi tanár, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszék, tanszékvezető egyetemi tanár)

A „Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben” tárgyú előadás keretében átfogó elemzést kaptunk a zaj és rezgés-hatások elleni küzdelem – jelenleg hatályos jogszabályok által biztosított – eszköz és szankció rendszeréről, melyek a teljesség igénye nélkül az alábbiakban kerültek meghatározásra:

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV tv. 8. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdése,
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. tv. 85. § (1) bekezdése,
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (továbbiakban: Kvt.),
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Zr.),
- környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Zhr.),
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII.18.) KvVM rendelet,
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet,
- a stratégiai zajtérképek, valamint intézkedési tervek készítésének részletes szabályairól szóló 25/2004. (XII.20.) KvVM rendelet,
- 103/2008. (VII.11.) AB határozat,
- 937/13/2000. AB határozat,
- 34/2008. (IV.3.) AB határozat.

2. Dr. Szilágyi Szilvia (az EMLA Egyesület által a témában lefolytatott kutatás bemutatása)

Ügyvéd Nő részletesen bemutatta az EMLA Egyesület profilját, referenciáit, kutatási szakterületeit, továbbá az elmúlt évben az EMLA Egyesület által – a települési

önkormányzatok által a zajvédelem terén foganatosított intézkedések és jogalkotás tárgyában – indított átfogó tanulmány elkészítésének folyamatát. További részletes információk a kutatás folyamatáról és eredményéről a közeljövőben lesznek elérhetőek az EMLA honlapján. (<http://www.emla.hu>)

3. Dr. Parászka Viola (Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetügyért Felelős Államtitkárság Levegőminőség-védelmi és Zaj-ellenőrzési Osztályvezető)

Osztályvezető Asszony a „*Szabadtéri rendezvények külhoni zajvédelmi szabályozása*” című előadásában külföldi példákon keresztül mutatta be a lehetséges szabályozási modelleket. Mindkét említett példa – az osztrák és az angol modell – az anyagi jogi szabályozás keretein belül, de más-más megoldást talált a problémára.

Az Osztrák modell jellemzői:

- országos, szövetségi hatáskörben hozott irányelv (zajvédelmi útmutató – Varenstaltungsgezetze) készült a szabadtéri rendezvényekhez, melynek részletszabályozása azonban helyi hatáskörű,
- az irányelv alapot szolgáltat az engedélyezési eljárásban való döntéshez, a rendezvények ellenőrzéséhez, a rendezvény helyszínének kiválasztásához,
- legfőbb klauzulája az éjszakai zajterhelés tilalma,
- hangsúlyt fektet a társadalmi elfogadottság, mint értékelő tényezőre, s ez alapján a társadalmi egyeztetésekre és konzultációkra,
- külön elbírálás alá esnek az egyedi illetve eseti rendezvények (egyedi – zajsztól független – elbírálási lehetőség), a ritkán előforduló rendezvények (magasabb határértékek) és a gyakori rendezvények (alacsonyabb határértékek megadása).

Az Angol modell jellemzői:

- országos hatáskörű, kötelező jogerejű törvény (Noise and Statutory Nuisance Act 1993) és kódex (Code of Practice on Enviromental Noise Control at Concerts 1995) a nyilvános rendezvények, koncertek tartásáról,
- főszabályként megállapítja, hogy hangosító berendezés az utcán (közterületen és a köz számára nyitva álló udvarokon) nem üzemeltethető este 9 és reggel 8 óra között,

- ez alól teljes mérlegelési és döntési jogkörben egyedi felmentést adhat a helyi önkormányzat, szigorítást pedig bevezethet a szakminisztérium,
- a felmentés kezdő időpontja nem lehet korábbi a döntéshozataltól számított 1 hónapnál,
- a felmentés kezdő időpontja előtt legalább 2 héttel a helyi önkormányzat köteles a helyi újságban értesítést közzétenni döntéséről.

Hasonló elemek a két ország szabályozásában:

- a helyhatóságok döntenek a közterületi rendezvények megtartásáról,
- a döntés meghozatala során az eljáró hatóságoknak széles mérlegelési jogköre van,
- a rendezvények gyakorisága, helyszíne, befejezése a zavarás mértékét és ezzel együtt a hatóság döntését jelentősen befolyásolja,
- a határértékek megállapítására mindkét országnak vannak ajánlásai, a határérték betartása alól azonban felmentést lehet adni,
- a határértékeken kívül a rendezvények megítélésénél egyéb tényezőket is figyelembe kell venni.

4. Pataki Károly (környezetvédelmi igazságügyi szakértő, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Környezettudományi Szakbizottságának tagja)

A fent nevezett szakértő a „*Helyi építési szabályozás és birtokvédelem, mint a környezeti zajvédelem leghatékonyabb eszközei*” tárgyú előadásában rávilágított a zajvédelem magyar jogszabályi környezetének túlszabályozott, egymásnak ellentmondó, és nehezen érvényesíthető voltára. Kihangsúlyozta, hogy a HÉSZ és a birtokvédelmi eljárás nem szolgálja a jogalkotási cél egyik fő alapelvét, mégpedig a megelőzést.

A megelőzés a környezetjog alapelve és prioritása is egyben. Számos nemzetközi, európai uniós és hazai jogszabály, dokumentum is megfogalmazza ezen elv érvényesülésének fontosságát. Az alapelv legfontosabb üzenete, hogy kellő körültekintés mellett preventív eszközök, intézmények alkalmazásával a környezeti károkat és szennyezéseket meg kell előzni, a káros következményeket el kell kerülni.

A megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. A környezeti, és így a zajártalmak elleni fellépés egyik korai szakasza a

településrendezés. A településrendezési döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítéséhez és tevékenységek folytatásához. Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és sok egyéb környezetminőségi jellemzővel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csend védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni.

Gyakorlati megoldást jelenthet egyfelől, hogy az előzetes hatósági jóváhagyást ki kell terjeszteni a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokra is, továbbá a határérték megállapításának kötelezettségét elő kell írni a közlekedési és az építési zajforrásokra. Csak így lehet biztosítani a megelőzést, vagyis azt tisztázni, hogy az adott környezethasználat várhatóan megfelel-e az előírásoknak. Másfelől egyértelműen ki kell mondani, hogy előzetes hatósági aktus nélkül az adott tevékenység nem kezdhető meg, illetve nem folytatható, azt a hatóság köteles megtiltani.

A magyar környezetvédelmi jog hatályos – 3 szintű – felelősségi rendszerének [közigazgatási jogi, polgári jogi és büntető jogi (szabálysértési)] alapvető hibája, hogy nem összehangoltak a jogterületi szabályozások, előírások és szankciók. A megelőzés elvének abszolút hiánya, továbbá a túlszabályozottság nyomán a közigazgatási (közérdeket figyelembe vevő) jogterület eleve konfliktusokat generál mind az ügyfelek, mind az ügyfél és a hatóság között, mely konfliktusokat utólag csak a polgári jogi (magánérdeket figyelembe vevő) jogterület képes kezelni, azonban mindezt a közigazgatási jogterületen alkalmazott szabályoktól eltérő, sőt esetenként azokkal ellentétes normák alkalmazásával. (v.ö.: közigazgatási-hatósági jogkör: objektív bizonyítási eszközök kizárólagossága, polgári jogi jogérvényesítés /birtokvédelmi eljárás/ - szubjektív bizonyítási eszközök)

Szakértő úr rávilágított továbbá a zaj határértékek objektív méréséből eredő hibákra is. Az, hogy a jelenlegi jogszabályok kógens normákat és határértékeket tartalmaznak a zavarás mértékére, melyeket ugyancsak objektív mérésekkel lehet bebizonyítani, nem fedi le megfelelően a helyi elvárásokból és eltérő társadalmi szokásokból eredő – egyedi szabályozási igényeket. Egyfelől a zaj olyan jelenség, mely ugyan mérhető, azonban

megítélése erősen szubjektív, többek között függ az adott környezeti sajátosságoktól, és az ott élők szokásaitól, a zaj nem mindenkit zavar egyformán, az emberek zajérzékenysége jelentős eltéréseket mutat, befolyásolhatja az ember kora, egészségi állapota és nem utolsósorban a zaj forrásához való viszonya. Ennek ellenére a jelenlegi közigazgatási normarendszer, mint objektív tényezőt kezeli, s így alkalmatlan az ebből eredő társadalmi igények kezelésére.

Pataki Károly kitért arra, hogy a zajterhelés elleni küzdelemben egyre nagyobb szerepet kap a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (továbbiakban: Ptk.) 188. § (1) bekezdés által biztosított birtokvédelem jogintézménye, mely elfogadja a szubjektív – empirikus bizonyítási eszközöket is. Ennek alapja az, hogy az elmúlt időszakban megjelent új és egyre nagyobb teret hódító bizonyítási szemléletek – lásd. pl.: orvosi fogalomként az *ambiens stresszort*, mint a környezeti zajok egészségre gyakorolt negatív hatásával kapcsolatos tudományág és kutatási terület – az emberi tényezőket az objektív (számmal kifejezhető) mérési eredmények mellé, vagy akár fölé helyezik.

5. Dr. Babai-Belánszky Tamás (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Jogi Főosztály, főosztályvezető)

Főosztályvezető Úr a „*Közterületi rendezvények által keltett zajforrások szabályozásának kérdései*” tárgyú előadásában ismertette a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-157/2010 számú állásfoglalás-tervezetének (mely a Vidékfejlesztési Minisztérium jogszabályalkotási folyamatához tartalmaz megállapításokat és ajánlásokat) főbb pontjait a zaj elleni védelem jogi szabályozásnak megújítására vonatkozóan. A biztos 2010 eleje óta tartó vizsgálata során megállapította, hogy a jelenlegi jogszabályok nem szolgálják az emberek védelmét, a gazdasági érdekeket a lakosság egészséges környezethez való joga elé helyezik. A jogszabályok alkalmazása során felmerült számos olyan hiányosság, amely a biztos szerint nehezíti a zaj elleni hatékony fellépést. Az ombudsmani észrevételek az alábbi megállapításokat tartalmazzák:

- Az ombudsmani hivatal álláspontja alapján a jelenlegi országos hatáskörű részletszabályozási gyakorlattal ellentétben, a helyi sajátosságokra, a helyi szintre kell helyezni a részletszabályok alkotását,
- ***Az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre.*** A Kvt. 89. § (3) bekezdése szerint „*határértéket csak miniszteri rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult*

megállapítani”, azaz önkormányzatok helyi rendeletben egyedileg a közterületi rendezvények zajkibocsátását határértékkel nem szabályozhatják. Az Alkotmánybíróság 103/2008. (VII. 11.) AB határozata szerint „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) az illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABK 2008. április]. A települési önkormányzat képviselő-testülete – a helyi rendeletben – azonban **önálló, új határértékeket nem állapíthat meg.**

- A gyakorlatban jogalkalmazói bizonytalanságot eredményez a Kvt. környezetvédelmi felülvizsgálat intézményének és a Zr.-nek az elhatárolása. A kibocsátási határértékek túllépése esetén tartalmában azonos eljárást szabályoz mindkét jogszabály alkalmazási metódus: fel kell tárnai az okokat, a pontos környezeti hatásokat, hatásterületet stb., valamint a megoldást jelentő intézkedéseket, azok végrehajtásának módját, majd az intézkedések végrehajtására kell kötelezni a környezethasználót. A részletszabályokban azonban lényegi különbségek figyelhetőek meg elsődlegesen a jogsértő magatartással szembeni fellépés tekintetében. A Zr. csak az intézkedési terv végrehajtásának eredménytelensége esetén, és csak a túllépés mértékéhez igazodóan teszi lehetővé a tevékenység korlátozását, felfüggesztését és megtiltását. Ezzel szemben a Kvt. alapján már a felülvizsgálat ideje alatt lehetőség van a korlátozásra, felfüggesztésre, annak eredményeként. További zavart idéz elő, hogy bizonyos zajforrások esetén a Zr. szerinti intézkedésekre a jegyző, a felülvizsgálat lefolytatására azonban a felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Így előfordulhat, hogy egyazon zajforrással szemben két hatóság is folytat lényegileg azonos tárgyú, de eltérő jogkövetkezményeket is lehetővé tevő eljárást. Ez a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti.
- A zajvédelemmel összefüggő viszonyokat a központilag meghatározott joganyag alapján működő helyi szintű gyakorlattal (vagyis pl. a nagy zajterheléssel járó közterületi rendezvényeket mellérendelt jogviszonyt létrehozó szerződéssel történő szabályozás) ellentétben már eleve helyi szinten megalkotott normák szerint, hatósági jogkörben lenne szükséges lefedni.

- A jogalkotó azzal, hogy a Zr. hatálya alól kivette a **közterületi rendezvényeket**, a Zhr.-ben meghatározott határértékek sem alkalmazhatók rájuk, és számos más jogalkalmazási bizonytalanság is felmerül. Szükséges tehát, hogy a jogalkotó teremtsen meg a közterületi rendezvények központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozását. Olyan központi szabályozást megteremtése lenne a cél, amely alapján az önkormányzatok csak a valóban helyi sajátosságok tekintetében, az egészséges környezethez való jog sérelme nélkül rendelkezzenek rendeletalkotási hatáskörrel.
- Kívánatos a zajterheléssel érintett lakosság kötelező és előre történő tájékoztatásának szükségessége, a **társadalmi párbeszéd és tájékoztatás intézményesítése**.
- A helyi rendeletek létrehozásakor a biztos által a közterületi rendezvényekre vonatkozóan szükségesnek ítélt fontosabb tartalmi követelmények:
 - o a helyi szabályozás nem lehet ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. rendelkezéseivel, és ezzel összefüggésben,
 - o az ombudsmani hivatal kifejezett álláspontja az, hogy nem utalható jegyzői hatáskörbe a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos engedélyezési eljárás, hanem az önkormányzati (polgármesteri) hatáskör hatálya alá kell, hogy essen.
 - o Fontos tartalmi követelmény a szankciórendszer pontos körülhatárolása, úgy mint közigazgatási bírság (objektív) illetve szabálysértési (szubjektív) eszközrendszer bevezetése.
 - o Nyilvánosság biztosításának elve. Kívánatos a helyi lakóközösséggel történő folyamatos kapcsolat biztosítása, mely kettő aspektusra bontható. Az első az előzetes, megfelelő időben történő tájékoztatási kötelezettség, esetlegesen egyeztetés bevezetése (pl.: lakossági fórum), mely felkészíti az érintetteket a rendezvény várható zajterhelésére, a másik pedig az utólagos kontroll, a társadalmi ellenőrzés valamely lehetőségének biztosítása (pl.: lakossági panaszok hatékony kivizsgálása).

6. Dr. Gajdics Ágnes Gabriella (EMLA Egyesület)

Az EMLA Egyesület által az elmúlt évben végzett országos átfogó vizsgálat eredményei kerültek bemutatásra. Ennek tárgya a helyi önkormányzatok által a zaj elleni küzdelem terén tett intézkedéseik és jogalkotásuk folyamatának elemzése volt. Az Egyesület az egész országra kiterjedően, minden megye három városának a jogalkotási gyakorlatát vette vizsgálat alá, a három városból egy az adott megye székhelye, a többi település véletlenszerűen került kiválasztásra. A vizsgálat alapján történt adatelemzés nyomán létrejött nyilvántartás statisztikai jellegű, melyből nem derül ki, hogy konkrétan mely önkormányzatokra vonatkoznak az ott tett megállapítások. A vizsgálat eredményeinek részletes bemutatása az EMLA honlapján hamarosan elérhető lesz. Jelen esetben amit érdemes megemlíteni, az a helyi önkormányzatok zajrendelet alkotási folyamataikban feltárt jellemző hibák bemutatása az alábbiak alapján.

Jellemzően feltárt hibák a jogalkotás folyamán:

- homályos jogszabályi előírások, a magasabb szintű jogszabályok fogalom meghatározásaival nem kompatibilis terminus technikusok,
- hatásköri hiányosságok,
- jogkövetkezmények hiánya, a szankciórendszer elégtelensége. Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Gyakorlatilag azonban érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget, sőt a Zr. szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé, ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához.
- nem hatályos országos rendelkezésekre (hatálytalan jogszabályokra) történő utalás,
- határérték kollízió: a Zhr-ben megadott határértékekkel ellentétesen enyhébb értékek megadása,
- jogsértő – a határértékek alól történő – egyedi felmentési hatáskör,
- tiltott diszpozitív normák megjelenése: az országos szintű, kogens szabályoktól való eltérés,
- lakosságot zavaró tevékenységek esetén a tulajdonosi hozzájárulás lehetőségének bevezetése,

- végül nem egyértelmű engedélyezési előírási szabályok, eljárási rendek. A zajkibocsátással járó különböző tevékenységek és létesítmények engedélyezése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy a hatóságok többnyire csak utólag ellenőrizhetik, hogy a létesítmények és tevékenységek megfelelnek-e a zajvédelmi követelményeknek. Az építési és egyéb engedélyezési eljárások szabályozásának és lefolytatásának szigorítására van szükség. Valódi megelőzés és adminisztratív tehercsökkentés csak így valósítható meg, és így kerülhetőek el az utólagos zajvédelmi intézkedések sokszor rendkívül magas költségei.

Az előadások befejeztével következett a kérdések-válaszok felvetésének lehetősége. Delegációnk is több, napi szinten előforduló, a gyakorlati jogalkalmazás során felmerülő problémára világított rá a konzultáció során (zajterheléssel kapcsolatos bejelentések, panaszok elbírálása, ellenőrzések kivitelezése, szankcionálással kapcsolatos gyakorlati problémák). Bár a jelen lévők részéről számos észrevételt, tanácsot kaptunk, egyértelmű megoldások nem hangzottak el, hiszen azok a tények és problémák, amikre az előadók rávilágítottak, számunkra – mint gyakorlati jogalkalmazók számára – is köztudottak és ismertek voltak. Ennek ellenére bizakodva nézünk a jövőbe, s kíváncsian várjuk a jogszabály módosításokra vonatkozó koncepciókat, hiszen egyértelművé vált, hogy a jogalkotásban részt vevők tisztában vannak a jelenlegi szabályozás hiányosságaival és az ebből adódó – a való életben lecsapódó – konfliktusokkal.