



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-113/2025. számú ügyben
egyes margitszigeti vendéglátóhelyeken rendszeres szabadtéri zenés
rendezvények zavaró zajhatásáról
és a fokozottan védett terület helyi zajvédelmi szabályairól
(Kapcsolódó ügyek: AJB-516/2025, AJB-518/2025, AJB-524/2025,
AJB-526/2025, AJB-566/2025, AJB-528/2025.)

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szerv: Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése és Főjegyzője

2025.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
Közös jelentése
az AJB-113/2025. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-516/2025, AJB-518/2025, AJB-524/2025, AJB-526/2025, AJB-566/2025, AJB-528/2025.)**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Több állampolgári panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a Margitsziget keleti oldalával szembeni újlipótvárosi és angyalföldi lakóházak lakóitól a Margitszigeten 2020-ban megnyitott Wonder Island nevű vendéglátóhelyen rendszeresen megrendezett, a panaszosok szerint túlhangosított és alacsony esztétikai igényszintű szabadtéri zenés rendezvények késő éjjelig tartó, esti és éjszakai nyugalmaukat zavaró zajhatásai miatt. Panaszosok egyöntetűen sérelmezik a hatóságoknak a panaszbejelentéseikkel szemben tanúsított közömbösségét, halogató magatartását, a hatékony intézkedések hiányát.

A panaszosok 2020-tól kezdődően többször is bejelentést tettek a Fővárosi Önkormányzatnál és a rendőrségen, valamint 2022-ben részt vettek egy, az ügyben a Főjegyző által összehívott egyeztetésen is. Beadványaikban külön is kiemelik, hogy az önkormányzat újabb, 2023-ban adott tájékoztatásában megjelenő – korábbi álláspontjával ellentétes – narratívája kulturális létesítményként definiálja a Wonder Island nevű büfét, az itt rendezett retro zenés mulatságokat pedig nem a vendéglátáshoz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásként, hanem kulturális eseményként. Ezekre az irányadó rendelet lehetővé teszi, hogy 23:00 óráig hangosító berendezést üzemeltessenek, míg egyéb esetben ez csak 22:00 óráig megengedett. Panaszosok egybehangzó véleménye szerint egy vendéglátóhelyen rendezett zenés-táncos „buli” nem kulturális tevékenység.

A beadványok szerint panaszosok sokéves tapasztalata az, hogy ha a rendőrség segítségét kéri, (az önkormányzat ugyanis több esetben is azt javasolta, hogy ilyenkor a rendőrséget hívják), nem számíthatnak intézkedésre, fellépésre. A 112-es központi ügyelet általában érteni sem szokta a problémát – pl. a Gasztro sétány cím ismeretlen volta miatt – és elhárítja az intézkedést azzal, hogy biztosan van engedélye a szórakozóhelynek az önkormányzattól.

Az egyik panaszos egy másik margitszigeti vendéglátóhely, a Kristály Színtér területén 2023 júniusában és augusztusában megrendezett alkalmi rendezvények hajnalig tartó zavaró zajhatását is sérelmezte, valamint kifogásolta az emiatt tett több bejelentésének a zajvédelmi hatóság részéről elmulasztott kivizsgálását, az intézkedések hiányát.

A beadványok alapján – figyelemmel arra, hogy panaszosok közérdekű bejelentéseket tettek és további jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük Budapest Főváros Önkormányzatának főjegyzőjét (továbbiakban: főjegyző), Budapest-Lipótváros V. kerület Önkormányzatának jegyzőjét (továbbiakban: jegyző), és a Budapesti Rendőr Főkapitányságot (továbbiakban: BRFK) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „értvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk (1) és (2) bekezdés];
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés];
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés];
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk].

Alkalmazott jogszabályok

- 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.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasztv.);
- a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciót.);
- a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (KerTv.);
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (Hér.);
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (KerKr.);
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (Zvhr.);
- a Margitsziget helyi zajvédelmi szabályairól szóló 50/2017. (XII. 20.) Főv. Kgy. rendelet (Ör.);
- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete (SZMSZ).

A megállapított tényállás

A beadvány, a megkeresett hatóságok tájékoztatása, valamint a megküldött iratok alapján a panaszokban megjelenő két létesítmény: a Wonder Island és a Kristály Szintér

területén rendezett alkalmi rendezvények zajterhelésével kapcsolatosan az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A Wonder Island Élmeny-park nevű szabadtéri vendéglátóhely (továbbiakban: Büfé) 2020 júniusától működik a Margitsziget keleti, Pest felőli oldalán, közvetlenül a Duna-parton található 1007 Budapest, Margitsziget 23800/6. hrsz.-ú ingatlanon. Az ingatlan „kivett sporttelep és közpark, épület” védett terület, tulajdonosa részben a Magyar Állam¹, részben pedig a Fővárosi Önkormányzat².

Az ingatlan egy részén működő Wonder Island üzlettípusa az Országos Kereskedelmi Nyilvántartásban³ közzétett adatai szerint büfé, ugyanitt rögzített nyitvatartási ideje naponta 12:00-23:00, alapterülete 1800 m², befogadóképessége 300 fő. Az üzlet honlapja⁴ szerint ugyanakkor a Büfé „több mint 3000 m²” területen 600 fő ültetésére alkalmas rendezvényhelyszíneként működik, a céges rendezvények céljára szóló ajánlatban szereplő mondat szerint „akár 2000 fő befogadására alkalmas rendezvényeket is vállalunk.”

A Büfé területén működésének kezdeteitől a hétvégi napokon este 19:00 órától több esetben fél 12-ig, éjfélig különböző szórakoztató zenés-táncos rendezvényeket tartottak (Retro-party, Fergeteg party, Pedrofon, Salsa-Bachata party stb.).

A rendezvények zavaró zajhatásai miatt a kezdetektől számos lakossági panasz, bejelentés érkezett a Főpolgármesteri Hivatalhoz a Büfével szemközti, pesti Duna-parton lévő házak lakóitól.

Mind a beadványok, mind a főjegyző megkeresésünkre küldött tájékoztatása szerint a Fővárosi Önkormányzat a lakossági panaszok korábbi nagy száma miatt a 2022-es évet megelőzően időszakos, telefonos ún. margitszigeti zajügyeleti szolgáltatást biztosított a panaszok megalapozottságának vizsgálatára, amely a hivatali időn kívül is elérhető volt.

A panaszok és a főjegyző tájékoztatásában foglaltak azonban ellentétesek abban a tekintetben, hogy a panaszok kivizsgálása és a megtett intézkedések mennyire voltak hatékonyak a panaszokra okot adó zajterhelés csökkentése, korlátozása, megszüntetése szempontjából.

A főjegyző tájékoztatása alapján „a főjegyzői intézkedések (az összeférhetetlenség tisztázása, zajkibocsátási határértékek felülvizsgálata, kiadása, személyes egyeztetés az érintettekkel) eredményeképp 2022-ben a 3-4 évvel ezelőttihez képest a zajügyeleti szolgáltatáshoz érkező, munkaidőn kívüli telefonhívások és a megalapozott panaszok száma lényegesen lecsökkent, ezért – tekintettel a Fővárosi Önkormányzat kialakult költségvetési helyzetére – 2023-tól már nem tartunk fent zajügyeleti szolgáltatást. Ugyanakkor folyamatosan biztosítjuk, fenntartjuk a hatósági intézkedések kivizsgálásához szükséges mérési kapacitás rendelkezésre állását”.

A hivatalunkhoz benyújtott panaszok szerint azonban az illetékesek a több éve tartó levelezések, lakossági panaszok ellenére sem tesznek hathatós intézkedést az elfogadhatatlan állapotok megfékezése érdekében.

2. Az alábbiakban a Büfében rendszeresen megrendezett mulatságok, szórakoztatóipari zenés-táncos rendezvények zavaró zajhatásaival kapcsolatos lakossági bejelentéseket és az azok alapján megtett hatósági intézkedések folyamatát tekintjük át a 2020-as kezdetektől napjainkig. A 2023-as évre vonatkozóan a Büfé mellett bemutatjuk a másik vendéglátóhely, a

¹ 10245/100786 hányadban, a tulajdonosi jogokat 2023. április 13-ig az MNV Zrt, azt követően a Nemzeti Sportügynökség Nonprofit Zrt. gyakorolja

² 90541/100786 tulajdoni hányaddal

³ <https://oknyir.kh.gov.hu/Kereses/Uzlet> 003/2132-1/2020 nyilvántartási számon

⁴ <https://wonderisland.hu/margit-szigeti-rendezvenyhelyszin/>

Kristály Szintér területén rendezett alkalmi rendezvények miatt tett bejelentésekkel kapcsolatos hatósági intézkedéseket és mulasztásokat is.

Wonder Island büfé 2020

2.1. A beadványokhoz mellékelt iratanyag szerint az első bejelentést 2020. augusztus 14-én tette e-mailen a Főpolgármesternek címezve a panaszosok egyike, amely szerint *„gyakorlatilag most már minden hétvégén [tartanak] olyan élő zenés koncert eseményeket, amelyek hangereje pokollá teszi a környéken élő családok hétvégi esti pihenését. Múlt szombaton és a mai napon is olyan hangerővel zajlott az említett szórakozóhelyen a koncert, hogy az újlipótvárosi lakásunkban zárt ablakok mellett is remegtek a falak. A gyerekeket lefektetni nem tudtuk.”* (..) *„Múlt szombaton segítséget kértünk a rendőrségtől, ahonnan azt a tájékoztatást kaptuk, hogy engedélyezett rendezvényről van szó.”* Másnap a *„rendőrségtől, szintén telefonon, azt a tájékoztatást kaptuk, hogy ők nem tudnak mit tenni, mert feltehetően fővárosi engedéllyel zajlanak a koncert események, tegyünk panaszt a Fővárosnál.”* Bejelentő kérte az önkormányzat intézkedését, figyelemmel arra, hogy a zaj nem csak a Duna-parton lakók nyugalma, hanem a Margitsziget rekreációs természeti terület nyugalma és csendjét is háborítja.

A főjegyző 2020. augusztus 19-én kelt tájékoztatása szerint az Ör. 4. § (6) bekezdése⁵ alapján *„a Wonder Island zeneszolgáltatással egybekötött vendéglátó tevékenységet folytat, így a koncertek a tevékenysége megvalósításának körébe tartoznak. Az ellenőrzések során, mindkét nap több vendéglátóhelyen kellett intézkedni, hogy a hangosító berendezéseket 22.00 óra után kapcsolják ki. Erre tekintettel az intézkedéseket a jövőben is folytatni fogjuk. (...) A 22.00 óra előtti zajterhelés esetében kérjük forduljanak a Zajügyelethez, akik ismételt zajmérést fognak végezni. Mivel az utcán végzett méréseknél a közlekedés zaja elnyomhatja a rendezvénytől érkező zajt, jó lenne, ha a zajügyeletben mérést végző kollégáknak lehetővé tennék, hogy a lakásukban, az ablakukból is mérhessenek.”*

2.2. A főjegyző tájékoztatását követően ugyanezen panaszos további bejelentéseket tett augusztus 22-én és 24-én a koncertek 22:00 óra előtti zavaró zajhatása, különösen a mélynyomókból származó alacsony frekvenciájú ritmikusan pulzáló hangkomponenseknek és a dj-k mikrofonba való kiabálásának a Szent István parkban sétáló és játszó kisgyermek nyugalma zavaró, illetve a koraesti órákban a Duna-parti lakásokban a gyermekek fektetését és elalvását ellehetetlenítő, nyugtalanító hatása miatt. A panaszos szerint kétséges, hogy a korábbi bejelentések alapján elvégzett zajmérések határértékek közeli értékei a tényleges zavaró hatást jelentették-e meg. A bejelentő álláspontja szerint a folyóvíz hangvivő hatása a zajforrás szubbasszus sávját felerősíti, valamint a Szent István park körüli házak U-alakú elhelyezkedése miatt kialakuló visszhang-felületek is fokozhatják a zaj zavaró hatását, így a szubjektív zavaró hatás nézőpontjából a zajterhelési határértékekre vonatkozó hatályos jogi szabályozás megfelelősége is kétséges lehet.

A főjegyző ezekre a bejelentésekre adott válaszában a jogszabályok hatályos rendelkezéseiről tájékoztatta a bejelentőt, amelyek alapján a Szent István parki lakóházakra irányadó, a Hér. 1. melléklet 1. pont 4. alpontban a nagyvárosias lakóterületekre megállapított – nappal 55 dB, éjszaka 45 dB – zajterhelési határértékeknek folyamatos 8 óra megítélési időben kell teljesülniük. A zajügyelet a házak homlokzata előtt 45-55 dB közötti folyamatos értékeket mért, jellemzően 50 dB feletti értékeket (a megítélési idő szerinti vonatkoztatással).

⁵ Ör. 4. § (6) A Margitsziget területén a sport- vagy kulturális célún kívüli egyéb létesítmény szabadtéri területén az egyéb létesítmény funkciójának megfelelő tevékenység megvalósításához szükséges hangosító eszköz, berendezés - a védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték betartása mellett - legfeljebb naponta 10:00 és 22:00 óra között használható.

A 2 órás rendezvények nappali zajszintje önmagában magasabb volt, azonban a jogszabályi előírásoknak megfelelt. A lakóterületeken nincsen külön a gyermekekre vonatkozó határérték, iskolákra, óvodákra azonban van.

Éjjeli időszakban mérést azért nem végeztek, mert az Ör. megtiltja a hangosító berendezések 22:00 órát követő használatát. A Büfé a KerTv. és a KerKr. szerinti bejelentési kötelezettségének eleget tett, a rendezvényeket, koncerteket a vendéglátóhely zeneszolgáltatási tevékenységének keretében szervezik.

„A panaszok beérkezése óta, azok eredetének kivizsgálására és a problémák megoldására minden lehetséges eszközzel felléptünk. (...) Első lépésben a 22:00 óra utáni zenélést tudtuk leállítani és most készítjük elő a jogszabályok adta keretek között a valóban veszélyes mértékű zajterhelést okozó tevékenység szankcionálását.”

2.3. A Büfé üzemeltetőjének kérelme alapján a főjegyző 2020. december 11-én kelt határozatával⁶ (2020. évi zajengedély) a XIII. kerület Újpesti rakpart 4-10. szám alatti lakóépületek és a XIII. kerület Szent István park 1-7. szám alatti lakóépületek mérőfelületére vonatkozóan nappali időszakra 52 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg. A határozat a kérelmezőnek a 11:00-22:00 óra közti nyitvatartásra vonatkozó nyilatkozata alapján éjjeli időszakra megállapított zajkibocsátási határértéket nem tartalmazott.

Wonder Island büfé 2021

2.4. A rendelkezésünkre álló iratok szerint 2021. június 27-én tettek panaszosok ismét bejelentést a főjegyzőnek arról, hogy a Büfében minden péntek és vasárnap este bulit rendeznek "Fereteg party DJ Dominikkal" és „Rock’n’Roll Vasárnap” címmel, amelyek olyan hangerővel zajlanak, hogy zárt ablak mellett is zavaróak a Duna-parti, Szent István park körüli lakásokban. A zajügyelet pedig elérhetetlen.

Június 29-én ismét bejelentést tettek a lakók arról, hogy június 28-án este 22:00-tól másnap 0:30-ig a Büfé területén felállított kivetítőn a sportközvetítés zaja az éjszakai pihenést zavarta, holott ez az Ör. rendelkezései alapján tilos. A bejelentők tájékoztatást kértek arra vonatkozólag, hogy a Büfé rendelkezik-e a Zr. 10. § (1) bekezdése szerinti zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal.

2021. július 21-én 41 lakó aláírásával arról érkezett bejelentés, hogy a Büfé területén aznap Kertmozi működik, minden nap 20:00 órától kezdődő filmvetítéssel. A bejelentés szerint a Kertmozi üzemelésének a ténye azért is aggasztó, mert egy este nyolc órakor kezdődő háromórás mozifilm 22:00 óráig nem fog befejeződni, így előre „garantálható”, hogy minden nap este 18:00-23:00 óráig hangosítással járó rendezvénynek ad helyet a Büfé. Bejelentők véleménye szerint közterületen tartott alkalmi rendezvényekre vonatkozóan a jogszabályok előírják, hogy két rendezvény között 15 napnak kell eltelnie. Sem ezt, sem pedig az Ör. hangosító berendezések 22:00 óra utáni üzemeltetésének tilalmát nem tartja be a Büfé.

A bejelentésekre reagálva 2021. július 21-én adott tájékoztatást a főjegyző arról, hogy a Büfé rendelkezik zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal⁷, amely a Hér. 1. melléklet 1. pont 4. cím szerinti nagyvárosias lakóterületekre irányadó zajterhelési határértékek alapján nappali időszakra 52 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg. Jóllehet az engedély éjszakai időszakra vonatkozóan határértéket nem állapított meg, felhívta az üzemeltető figyelmét az Ör. 4. § (6) bekezdése szerint a hangosító berendezések 22:00 óra utáni üzemeltetési tilalmára. A főjegyző tájékoztatta a bejelentőket a zajügyelet újraindulásáról, valamint a nyári időszakban a 22:00 órát követő tilalom megtartásának tervezett hatósági ellenőrzéseiről.

⁶ FPH143/19-2/2020. ikt számú határozat

⁷ FPH143/19-2/2020. ikt számú határozat

2.5. A Büfé üzemeltetője 2021. június 14-én érkezett beadványában új zajkibocsátási határérték megállapítását kérte a főjegyzőtől, mert a korábban üzemeltetett zajforrás megváltozott. A kérelem alapján helyszíni szemlén a főjegyző megállapította, hogy jelentős mértékű műszaki változás indokolta a új zajkibocsátási határértékek megállapítását. A 2021. augusztus 25-én kelt határozatában⁸ (2021. évi zajengedély) a főjegyző a korábbi, 2020. évi zajengedélyét visszavonta és a XIII. kerület Újpesti rakpart 11., a II. kerület Árpád fejedelem útja 1. szám alatti lakóházak mérőfelületére nappal 50 dB, éjjel 40 dB, a Margitsziget 238000/1-5. hrsz-ú közparkjai tekintetében pedig nappal 45 dB, éjjel 35 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg. A határozat indokolása utal az üzemeltető 10:00-22:00 óra közti nyitvatartásról szóló nyilatkozatára.

2.6. 2021. augusztus 27-én 19:50-kor az egyik panaszos a zajügyeletre tett bejelentést a Büfében tartott hangos koncert zaja miatt. A zajszakértő 20.10-20:25 óra között a bejelentő lakásánál az épület homlokzata előtt eseti, tájékoztató zajmérést végzett, amelynek eredményéről értesítette⁹ a Fővárosi Önkormányzatot. Eszerint¹⁰ a Büfében tartott zártkörű rendezvény miatt a szórakoztatózenei zaj a nagyvárosias területekre irányadó 55 dB zajterhelési határértéket 4,2 dB-el lépte túl.

2.7. A tájékoztató zajmérést követően a Zajügyelet zaj- és rezgésvédelmi szakértője 2021. szeptember 9-én 20:00 és 22:00 között zajvizsgálatot végzett a Büfé zajkibocsátásának, illetve a zeneszolgáltatása által okozott környezeti zajterhelés vizsgálatára és értékelésére.

A zajvizsgálatról szóló szakvélemény¹¹ szerint a mérés három mérőpontja közül egy a bejelentő Pozsonyi úti lakásának erkélyén, kettő pedig a Margitszigeten volt: az egyik a Büfé színpada mögött, a Duna partján, másik pedig a 23800/6 hrsz-ú közparkban, a színpadtól kb. 80 méterre.

A szakvélemény rögzítette azt is, hogy a Büfé hatályos 2021. évi zajengedélye a kijelölt mérőpontok helyeül szolgáló ingatlanokat a védendő mérőfelületek között nem tartalmazza, ezért a 2021. évi zajengedélyben megállapított szigorúbb határértékeket a zajvizsgálat eredményeinek értékeléséhez nem lehet összevetési alapként figyelembe venni, hanem csak a jogszabályban foglalt határértékeket. A szakvélemény szerint¹² a zajterhelés sem a margitszigeti közparkban található mérőpontokon, sem a Pozsonyi úti lakóépület homlokzata előtt nem felelt meg a zajvédelmi követelményeknek, a határérték-túllépés mértéke a nagyvárosias területen 1 dB, a közparkokra vonatkozó határértékekhez képest azonban a veszélyes mértéket is meghaladó 12 dB volt.

2.8. A panaszbejelentések, majd az elvégzett zajvizsgálatok eredményeként a főjegyző 2021. október 12-én kelt határozatában¹³ a Büfé 2021. évi zajengedélyét módosította (módosított 2021. évi zajengedély).

A módosított 2021. évi zajengedély egyfelől a 2.7. pontban ismertetett szakvélemény nyomán megállapította, hogy a Büfé zeneszolgáltatásából származó zajterhelés a zajvédelmi

⁸ FPH143/96-2/2021.

⁹ SM-1151-03/2021.

¹⁰ A Büféből, mint zajforrásból származó egyenértékű hangnyomásszint $L_{Aeq}=59,2$ dB volt, amely a zajszakértő megállapítása szerint a megítélési idő alapján 3,5 órás koncert esetén a Nagyvárosias védendő területre vonatkozó nappali 55 dB túllépését okozza.

¹¹ SM-1151-04/2021.

¹² A szakvélemény „4.2 A zajterhelés értékelése” pontja szerint a Büfé zeneszolgáltatásából származó zajterhelés a Pozsonyi úti lakóépület homlokzata előtt $L_{AM}=56$ dB volt, amely a jogszabály szerinti 55 dB határértéket meghaladta. A margitszigeti közparkban (zöldterületen) kijelölt másik mérőponton mért $L_{AM}=62$ dB, illetve $L_{AM}=63$ dB megítélési szintű zajterhelés a jogszabályban megállapított $L_{TH}=50$ dB határértéket túllépte.

¹³ FPH143/96-11/2021

követelményeknek nem felelt meg, ezért közigazgatási szabálysértés miatt az üzemeltetőt *figyelmeztetésben* részesítette, valamint a jogsértésektől való jövőbeni tartózkodásra szólította fel.

Másfelől a módosított 2021. évi zajengedély jelentősen kiegészítette a korábbi mérőfelületek számát, a korábbi 3-hoz képest összesen 22 pontot meghatározva. Így a védendő létesítmények köre kiegészült többek között a zajvizsgálat során a kijelölt mérőpontok helyéül szolgáló védendő ingatlanokkal is. A határozat a nagyvárosias lakóterületeken lévő lakóépületek esetén nappali időszakra 50 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg, a margitszigeti közparkok, mint zöldterületek vonatkozásában pedig 45 dB-t. Éjjeli időszakra vonatkozó határértéket nem állapított meg a módosított 2021. évi zajengedélyről szóló határozat sem. Az indoklás az Ör. 4. § (6) bekezdésére¹⁴ hivatkozott, amely a hangosító berendezések használatának általános tilalma alól 22:00 óráig ad felmentést az ún. sport- vagy kulturális célún kívüli egyéb létesítmény szabadtéri területe esetében.

A módosított 2021. évi zajengedélyt a főjegyző közzétette a Fővárosi Önkormányzat honlapján, azonban a határozat mellékletét képező zajvizsgálati feljegyzés és szakvélemény nincs a közzétett határozathoz csatolva, a főjegyző azt vizsgálatunk számára külön kérésre küldte csak meg.¹⁵

Wonder Island büfé 2022

3. Panaszosok 2021. szeptember 30-i levelükben személyes egyeztetésre kértek lehetőséget a főjegyzőtől, amelyen a zajvizsgálatokat végző zaj- és rezgésvédelmi szakértő is részt vesz, és ahol a környékbeli lakosok számára az egyre nagyobb társadalmi felháborodást kiváltó helyzetet megnyugtatóan rendezik. E levelükre válaszul kaptak meghívót a 2022. május 17-én – a Margitsziget környezeti csendjének 2022. évi megőrzése és fenntartása érdekében – tartott lakossági egyeztetésre. Az egyeztetésről jegyzőkönyv nem készült, a Főjegyző megkeresésünkre a jelenléti ívet és az egyeztetésen elhangzott prezentáció diáit küldte meg.

A Főjegyző egyeztetéssel kapcsolatos tájékoztatása¹⁶ szerint „(a)z egyeztetéseken az érintetteket tájékoztattuk a jogszabályi környezet által meghatározott hatáskörökről, azok eljárási szabályairól, a hatóság intézkedési kényszeréről, lehetőségeiről, valamint a fővárosi társaságokat/intézményeket illetően a Fővárosi Önkormányzat jó hírnevének, valamint ezzel összefüggésben társaságainak/intézményeinek jogkövető érdekéről. A jogszabályi környezet – a műszaki körülmények, zajvédelmi szabályok – ismertetése indokoltnak tűnt, mivel a magánszemélyekkel folytatott korábbi levelezések alapján az körvonalazódott, hogy a meghívottak nehezen értik meg, hogy az illetékes zajhatóságnak miért nincs azonnali ún. „bezárási”, a tevékenységet érintően megszüntetési hatásköre, intézkedési lehetősége.”

2022. május 29-én a Fővárosi Önkormányzat által megbízott zajszakértő tájékoztató zajmérés¹⁷ végzett az Újpest rakparton lévő egyik lakóépület előtt 20:00-22:02 között, amely az 50 dB határértéknek megfelelő eredményt állapított meg és amely szerint a zajvédelmi követelmények teljesültek.

Valamennyi panaszos egyhangúlag úgy nyilatkozott a hozzánk érkező beadványokban, hogy a megbeszélést követően rövid időre a helyzet javult. Az áthallás továbbra is jelen volt,

¹⁴ Ör. 4. § (6) A Margitsziget területén a sport- vagy kulturális célún kívüli egyéb létesítmény szabadtéri területén az egyéb létesítmény funkciójának megfelelő tevékenység megvalósításához szükséges hangosító eszköz, berendezés - a védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték betartása mellett - legfeljebb naponta 10:00 és 22:00 óra között használható.

¹⁵ <https://archiv.budapest.hu/Documents/margitsziget/zajugyelet/letesitmenyek.pdf> és

https://archiv.budapest.hu/Documents/margitsziget/zajugyelet/1_Wonder_96_11_zajkibocsatasi_hatarozat.pdf

¹⁶ FPH143 /31 - 6 /2024

¹⁷ SM 1178-02/2022

de a hangerő kicsit csökkent, és este tízkor befejezték a rendezvényeket, így „*odáig az ember megpróbálta füllábon is kibírni a helyzetet*”.

Kristály Színtér és Wonder Island büfé 2023

4. 2023-ban a lakosság nyugalma először egy újabb margitszigeti rendezvényhelyszínen, a fővárosi Szabad Tér Színház Kft. által működtetett Kristály Színtér vendéglátóhelyen tartott program zaja zavarta meg hajnalig tartóan. A Drum&Bass alkalmi szabadtéri rendezvényt 2023. június 17., szombat estétől vasárnap reggel ötig rendezték meg. Ezt követően a Büfé területén is ismét rendszeressé váltak a zenés rendezvények, a Salsa-Bachata partikat már éjjel fél 12-ig hirdették meg, de az egyéb multságok is 23:00-ig tartottak a meghirdetett 22:00 helyett.

A Kristály Színtér helyéül szolgáló, Margitsziget 23800/7. hrsz.-ú „kivett sporttelep és közpark, védett terület” ingatlan ugyancsak a Magyar Állam és a Fővárosi Önkormányzat közös tulajdonában áll.

Zajszennyezés miatt 2023. június 21-én az egyik panaszos e-mailben tett bejelentést a főjegyzőnek, amely szerint a Kristály Színtéren egy esemény folyamatosan lüktető, mélynyomókból származó zaja a Duna-parton élőket hajnalig zavarta, éjszakai pihenésüket ellehetetlenítette. Panaszos ugyanezen bejelentésében előre jelezte a főjegyzőnek, hogy 2023. július 7-ére egy hasonló elektronikus zenei rendezvényt hirdettek, másnap, július 8-án hajnali 6:00 óráig tartóan. A bejelentésben az Ör. 4. § (6) bekezdésének a hangosító berendezések 22:00 óra utáni használata tilalmát kérte számon a zajvédelmi hatóságon, amelyet épp egy fővárosi fenntartású intézményben szegtek meg.

Bejelentése szerint 2023-tól a Büfében is ismételten kiújult a probléma: áprilistól kezdődően péntekenként Fergeteg Partik, szombaton Salsa-Bachata Partik és vasárnap Pedrofon Rock and roll estek, tánc-zenei koncertek voltak, melyek 20:00 órakor kezdődtek és rendszeresen 23:00 óra után fejeződtek be. A szombati Salsa Bachata Partykat eleve 23:30-ig hirdették meg mind 2023-ban mind 2024-ben¹⁸. Vizsgálatunk ideje alatt 2024. augusztus 24-25-én olyan Salsa-Bachata hirdetést is feltártunk, amely 20:00 órától másnap hajnal 1:00 óráig tartó rendezvényt hirdetett.¹⁹ (A többi esetben a hirdetésekből a multságok befejezési idejeként este 22:00 órát tüntettek fel a szervezők, azonban ezt a beadványok szerint egyetlen esetben sem tartották be.)

A bejelentés kérdés formájában kifogásolta azt is, hogy az esetekről nincs mód a Zajügyeletnek bejelentést tenni, mert annak elérhetőségét a 2023 nyári szezonra nem tették közzé.

A Főjegyző munkatársa még aznap, 2023. június 21-én előzetesen tájékoztatta a bejelentőt egyfelől arról, hogy a Főpolgármesteri Hivatal rendelkezik a zajvizsgálathoz szükséges ellenőrző-mérő kapacitással, másfelől pedig arról, hogy a Kristály Színtérrel, mint fővárosi alapítású-üzemeltetésű létesítménnyel kapcsolatosan a panasz megalapozottságát nem vizsgálhatják, összeférhetlenség miatt a Kormányhivatalnak kizárási okot fognak bejelenteni. Később a Főjegyző jelezte azt is, hogy a Fővárosi Önkormányzat költségvetési helyzetére tekintettel 2023-tól nincsen Margitszigeti Zajügyelet.

¹⁸ Ld. pl. <https://www.facebook.com/share/u1wotN4H1ujoK4BW/?mibextid=9l3rBW>
<https://www.facebook.com/share/oGWG4TAevRJ7qnMc/?mibextid=9l3rBW>
<https://www.facebook.com/share/XxXieDveBMxShq3v/?mibextid=9l3rBW>
<https://www.facebook.com/share/jBTYj81GTbEgFYHJ/?mibextid=9l3rBW>

¹⁹ <https://allevvents.in/budapest/wonder-island-salsa-bachata-party-20-00-01-00-%C3%97-dj-tombao-%C3%97-szabadt%C3%A9ri-outdoor-margitsziget/200026997168149>

5. Az üzemeltető kérelmére a Kristály Színtér részére Budapest Főváros Kormányhivatala kijelölése²⁰ alapján a jegyző²¹ 2022. július 26-án kelt határozattal²² zajkibocsátási határértéket állapított meg. A határozat rendelkező részében a jegyző a határérték teljesülésének helyeként a védendő területet a Margitszigeti zöldterületek, közparkok, valamint a II. kerület Margit krt., Frankel Leó utca, Liphay utca, Árpád fejedelem útja, Komjády Béla utca, Vidra utca, Üstökös utca és Harcsa utcai ingatlanokon lévő épületek védendő homlokzata előtt 2 méterre állapította meg, és egységesen nappali időszakra 55 dB, éjjeli időszakra 45 dB határértéket írt elő. A határozat az újpesti Dunapartra, mint védendő területre rendelkezést nem tartalmaz.

6. 2023. augusztus 20-án panaszos újabb bejelentést tett e-mailben a Főjegyzőnek a Kristály Színtéren 2023. augusztus 19-én 17:00 órától augusztus 20-án 04:00 óráig meghirdetett és megrendezett LavaLava X Katttarzis // Open Air // Margitsziget szabadtéri elektronikus zenei szabadtéri rendezvény egész éjszakán át pulzáló és dübörgő zajszenyezése miatt, egyidejűleg érdeklődve a korábbi bejelentésének sorsa felől.

Bejelentő 2023. szeptember 18-án a Főjegyző osztályvezető munkatársa (továbbiakban: osztályvezető) részére küldött e-mailben sürgetőleg érdeklődött a Kristály Színtéren rendezett három szabadtéri alkalmi rendezvény, valamint a Büfé rendszeresen 22:00 óra után, fél 12-ig tartó zajszenyezésével kapcsolatosan négy hónapja tett bejelentései nyomán történt intézkedésekről, az eljárások eredményeiről.

Az osztályvezető 2023. szeptember 21-én a panaszos részére küldött e-mailben a bejelentésekre azt az előzetes tájékoztatást adta, hogy „(a) *Kristály Színtér kapcsán – a reggel 6 óráig tartott rendezvények (Drum & Bass és LavaLava X Katttarzis) megtartásának feltételeiről, körülményeiről – az intézmény hivatali felügyeletét ellátó kulturális főosztályunktól kértünk tájékoztatást. Az intézmény, illetve a Főpolgármesteri Hivatal, Kulturális, Turisztikai, Sport és Ifjúságpolitikai Főosztályának tájékoztatásáról haladéktalanul fogjuk tájékoztatni.*” A Büfével kapcsolatban arról világosította fel a bejelentőt, hogy mint **kulturális létesítményre** vonatkozóan az Ör. 4. § (5) bekezdése 23:00-ig teszi lehetővé a hangosító berendezések használatát. A Büfére (is) folyamatban van továbbá az éjjeli (22:00 – 06:00 óra közötti) időtartamra vonatkozó zajkibocsátási határértékek megállapítása, amely amint véglegessé és végrehajthatóvá válik, a zaj- és rezgésvédelmi hatóság ellenőrizni fogja.

6.1. Az osztályvezető tájékoztatását panaszos kifogásolta, és a Főjegyzőnek 2023. október 3-án írott levelében a Főpolgármesteri Hivatal Klíma- és Környezetügyi Főosztálya eljárásának, illetve mulasztásainak vizsgálatát kérte. Levelében kifejezett új kérdésként jelent meg, hogy a rendezvények rendelkeznek-e a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet szerint szükséges engedéllyel.

Panaszos a Büfének a korábbi tájékoztatásokhoz képest nívumként megjelenő kulturális létesítményi körbe való átsorolására is rákérdezett, vagyis arra, hogy a büfé miként vált vendéglátó-szórakozóhelyből kulturális létesítménnyé, amelyekre a hangosító berendezések használatát az Ör. tovább, 23:00 óráig teszi lehetővé. Az osztályvezető 2023. december 15-én kelt levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a Kristály Színtéren rendezett alkalmi rendezvényekkel kapcsolatos bejelentései tekintetében „*a múltbeli rendezvények zajhatárérték túllépését nem lehet igazolni, továbbá kijelölés kérésére nem került sor.*” A tájékoztatás szerint a Főosztály egyeztetést kezdeményez az Ör. kulturális létesítményekre vonatkozó rendelkezésének felülvizsgálatára, „*javasolva a jelenleg 23.00 óráig történő hangosító eszköz, berendezés használatot úgy, hogy az 22.00 órára csökkenjen.*”

²⁰ BP/1008/06088-2/2022.

²¹ Budapest-Lipótváros V. kerület Önkormányzatának jegyzője

²² V-5590/4/2022

A tájékoztatást kitért arra is, hogy 2023. október 6-án és 8-án ismét zajvizsgálatot végeztek, amelynek eredménye szerint „nappali időszakban – a zajkibocsátási határértékre vonatkozó határozatban megállapított szinthez képest – határérték túllépés nem történt. Ugyanakkor az éjjeli időszakban – a zajkibocsátás határérték megállapítására vonatkozó, a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2. § (1) bekezdés és az 1. melléklet származtatható határértékhez viszonyítva – 1 dB túllépés megállapítása történt. Mivel a margitszigeti üzemeltetőknek 2021-ben és a korábbi években az éjjeli zajkibocsátási határértékek – tekintettel a Helyi ZR [Ör.] üzemeltetési feltételeire – általánosan nem kerültek megállapításra, ezért az Üzemeltetővel szemben ebben az esetben, idén nem volt lehetőség érdemi hatósági intézkedésre.”

Az osztályvezető ismételten leszögezte, hogy „(j)avasoljuk a Helyi ZR [Ör.] módosítását, illetve felülvizsgálati eljárást javasoltunk kezdeményezni a [Büfé] zajkibocsátási határértéket megállapító határozat kapcsán az éjjeli érték meghatározása érdekében.”

6.2. A hivatkozott, 2023. október 6-án és 8-án végzett zajvizsgálatról szóló Zajmérési jegyzőkönyv²³ szerint a mérést a bejelentő Pozsonyi úton lévő ingatlanának homlokzata előtt végezték, 2023. október 6-án, pénteken 19:20 és 22:27 óra között, amikor a Büfében DJ Dominique + Fergeteg Party volt és október 8-án, vasárnap 20:37-21:52 között, Rock’N’Roll party rendezvény idején. A zajvizsgálat eredménye szerint nappal a Büfé zajterhelése megfelelt a zajvédelmi határértékeknek²⁴, az éjjeli zajterhelés azonban a vonatkozó zajvédelmi határértékhez képest 6 dB túllépést rögzített, azaz nem felelt meg a zajvédelmi követelményeknek.²⁵

7. A Főjegyző megkereséseinkre arról tájékoztatott²⁶, hogy a „lakossági panaszok korábbi nagy száma miatt Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala 2022-es évet megelőzően időszakos, telefonos ún. margitszigeti zajügyeleti szolgáltatást biztosított, amely keretében a szolgáltató feladata volt, hogy a környezetvédelmi hatósági feladatkört ellátó főjegyző részére a tárgyi környezetvédelmi hatósági döntésekhez szükséges lakossági zajpanaszok kezelését és műszeres kivizsgálását Zvhr.-nek megfelelően végezze el. (..) Az elmúlt években (2020-2021) tett főjegyzői intézkedések (az összeférhetetlenség tisztázása, zajkibocsátási határértékek felülvizsgálata, kiadása, személyes egyeztetés az érintettekkel) eredményeképp 2022-ben a 3-4 évvel ezelőttihez képest a zajügyeleti szolgáltatáshoz érkező, munkaidőn kívüli telefonhívások és a megalapozott panaszok száma lényegesen lecsökkent, ezért – tekintettel a Fővárosi Önkormányzat kialakult költségvetési helyzetére – 2023-tól már nem tartunk fent zajügyeleti szolgáltatást.”

A „margitszigeti egységek szabadtéri rendezvényein üzemeltetett hangosító berendezésekkel kapcsolatban Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalába közvetlenül, továbbá a zajügyeleti szolgálatunkon keresztül 2022-ben lakossági zajpanasz nem érkezett. Ugyanakkor a zajügyeleti szolgáltatást ellátó szervezet 2022. május 29-én 20:00 órától vizsgálta a „Wonder Island” elnevezésű Gasztropark zeneszolgáltatásától származó zajterhelést, amelynek eredményeképp megállapították, hogy az „esti zeneszolgáltatásától származó zajterhelés hatósági intézkedést nem indokolt.”

A „margitszigeti egységek 2023. évi működésével kapcsolatban 2023. június 21. és december 15. között, illetve a mai napig gyakorlatilag egy panaszossal leveleztünk”, aki „kérte a környezetvédelmi hatósági feladatkört ellátó főjegyző intézkedését, ezért a „Wonder Island”

²³ SM 1212-2/2023. 2023. október 19.

²⁴ Nappali időszakban $L_{AK}=48$ dB megítélési szintet állapított meg a mérés 8 óra megítélési időre, amely alacsonyabb az $L_{Kh}=50$ dB határértéknél

²⁵ Éjjel éjszakai fél óra megítélési időre vonatkoztatva $L_{AM}=51$ dB-t állapított meg a zajmérés, amely a $L_{TH}=45$ dB határértéknél 6 dB-val magasabb.

²⁶ FPH143 /31 - 3 /2024 és FPH143 /31 - 6 /2024

elnevezésű Gasztropark zeneszolgáltatásából származó zajterhelést 2023. október 6-án és 8-án vizsgáltattuk meg. A szintén mellékelt SM 1212-2/2023. számú zajmérés jegyzőkönyv megállapította, hogy a nappali időszakokban – a zajkibocsátási határértékre vonatkozó határozatban megállapított szinthez képest – határérték túllépés nem történt, továbbá a 2023. október 6-i éjjeli (22-06 óra közötti) időszakban 6 dB túllépés történt” a Hér. szerinti határértékekhez viszonyítva.(...)

Az azonos jellegű és egyidejűleg működhető margitszigeti zajforrások üzemeltetőinek 2021-ben és azt megelőző években az éjjeli (22-06 óra közötti) zajkibocsátási határértékei általánosan nem kerültek megállapításra, mert a hangosító berendezések teljes éjjeli időszakban történő margitszigeti működtetését gyakorlatilag kizárta a Margitsziget helyi zajvédelmi szabályairól szóló 50/2017. (XII. 20.) önkormányzati rendelet. (...)

A Wonder Island nevű egység üzemeltetőjének címzett FPH143/96-11/2021 iktatószámú zajkibocsátási határértéket megállapító határozat egy és elválaszthatatlan egységként kezeli az ún. „gasztropark” és azon belül, de azzal együtt a „Wonder Garden” kertmozit, amely utóbbi kulturális célú létesítmény, így a „Wonder Island” nevű egységgel szemben a 22 órát követő hangosító eszköz működtetése miatt akkor lenne csak szankcionálható, ha egyértelműen azonosítható és bizonyítható, hogy az egység mely funkcióhoz kötődően alkalmaz a kérdéses időpontban ilyen eszközt.”

Az Öt. „4. § (5) bekezdés szerinti esetben (kulturális célú létesítmény szabadterületén a kulturális tevékenység megvalósításához) legfeljebb 23:00 óráig, míg a (6) bekezdés szerinti egyéb esetben legfeljebb 22:00 óráig működtethetők. Egy ilyen bizonyítási eljárás egy-egy panasz esetén utólag nem vagy csak aránytalan erőfeszítésekkel lehetséges.(...)

Az országos kereskedelmi nyilvántartásban szereplő vendéglátó egység (ún. Wonder Island) üzlettypusát a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 31. §-a szerint a kereskedőnek magának kell kiválasztania a 4. mellékletben foglaltak alapján, majd megküldenie a jegyzőnek (főjegyzőnek). A 2021. január 1-ig bejelentett vendéglátó üzletek esetén a 4. melléklet szerinti vendéglátó üzlettypust a kereskedő legkésőbb 2021. március 31-ig volt köteles bejelenteni. Az országos kereskedelmi nyilvántartásban a Wonder Island üzlet típusa: „Büfé”.”

8. A BRFK-tól a Büfé zavaró zajhatása miatt a 2022. június 1-et követő, csendháborítás gyanúja miatti bejelentések, feljelentések számáról, és az azok alapján foganatosított rendőri intézkedésekről kértünk – az iratok megküldésével egyidejű – tájékoztatást.

Megkeresésünkre a budapesti rendőrfőkapitány a következő tájékoztatást adta:

„A Margit-sziget déli kiszolgáló útról nyíló 23800/6. hrsz.-ú ingatlanon található Wonder Island büfé-étteremben tartott zenés rendezvények kapcsán a túlzott zajhatás miatt 2022. július 1. és 2024. július 1. között összesen 5 alkalommal érkezett állampolgári bejelentés. A bejelentések alapján kikerülő járőrök nem tapasztaltak sem szabálysértési, sem büntetőeljárás megindítására utaló cselekményt, ezért intézkedésre nem került sor.

A helyszínen végzett adatgyűjtés alapján megállapítást nyert, hogy a fenti szórakozóhelyen 22.00 óra után lehalkítják a zenét, 23.00 órakor pedig bezár a helyiség.”

A BRFK részéről a tájékoztatáshoz kapcsolódó iratok megküldésére nem került sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

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

A panaszosok korábban panaszbejelentésekkel fordultak a hatóságokhoz, további jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az ügy vizsgálata – figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújára is – az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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 élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.²⁷ 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.²⁸

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.²⁹ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a

²⁷ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²⁸ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

²⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

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

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”³⁰.

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

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg*.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO³¹ alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította³², 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 megállapította³³ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél,

³⁰ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

³¹ World Health Organization

³² Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

³³ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”³⁴

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.³⁵

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában³⁶. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is. „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.³⁷

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás

³⁴ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

³⁵ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

³⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.³⁸ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait³⁹ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

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

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

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

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

III. A vizsgálat érdemében

A szabadtéri szórakoztatóipari rendezvények zajvédelmi szabályozásának aktuális kérdései korábbi jelentéseink tükrében

1. A szórakoztatóipari zenés-táncos rendezvények zajhatásaival kapcsolatos jogi szabályozásról és a hatóságok eljárási lehetőségeinek kérdéseiről korábban több ombudsmani vizsgálatot folytattunk, amelyekben⁴⁰ számos, a jelen beadványokkal is közvetlen vagy közvetett összefüggésben álló intézkedést, jogalkotási javaslatot foglaltunk meg, ezért mielőtt a konkrét ügy egyedi vonatkozásait vizsgálnánk, szükségesnek látjuk a jogi szabályozással kapcsolatban tett korábbi javaslataink jogalkotói fogadtatását, illetve a megtett és esetlegesen elmaradt intézkedéseket áttekinteni.

Sajátosan a szabadtéri szórakoztatóipari rendezvényekre vonatkozó hatályos zaj- és rezgésvédelmi jogi szabályozás dichotóm aszerint, hogy az adott rendezvény helyszínéül szolgáló ingatlanok kizárólag közterületnek minősülnek-e, avagy sem.

³⁸ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

³⁹ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

⁴⁰ JNO-157-36/2010., AJB-6758/2012., AJB-184/2018. AJB-257/2022.

Sokáig az ezzel kapcsolatos jogalkalmazást az is nehezítette, hogy a „közterület” fogalma sem volt egyértelmű a jogszabályokban, így a legkorábbi ombudsmani állásfoglalás és egy jelentés⁴¹ a zajvédelmi szempontú közterület-fogalom bizonytalanságára, illetve annak feloldása szükségességére hívta fel a jogalkotó figyelmét.

A biztosí kezdeményezések eredményeként (is) a Zr. 2. §-a 2016. január 1-től hatályosan kiegészült a v) és w) pontokkal, amelyek zajvédelmi szempontból meghatározzák a „közterület” és az „alkalmi rendezvény” fogalmait, azonban a szabadtéri rendezvények zajvédelmével kapcsolatos dichotómia fennmaradt a hatályos szabályozásban⁴².

Ennek lényege akként fogalmazható meg, hogy míg a nem kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényekre a Zr. központi szabályozása az irányadó, addig a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények zajvédelmére a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek van lehetőségük, helyi szabályozás megalkotásával. Ezek az ügyek a korabeli jogalkotói álláspont szerint a Kvt. alapján „helyi környezetvédelmi ügy”-nek minősülnek⁴³.

Az AJB-6758/2012. számú jelentés már felvetette, hogy a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkozóan az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez a központi szabályozás módosítása, vagy önálló keretszabály megalkotása volna szükséges.

E felvetés nyomán elindulva az AJB-184/2018. számú jelentésben – amelynek alapját a legnagyobb szórakoztatóipari szabadtéri rendezvények: a Sziget fesztivál, a Balaton Sound, az Efott, stb. zajának a túlsó parton, másik településeken, vagy másik fővárosi kerületben okozott zavaró zajhatása miatti lakossági panaszok képezték – 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.

A megállapított visszásság orvoslására ismét javasoltuk a központi szabályozás kiterjesztését azon szabadtéri szórakoztatóipari zenei alkalmi rendezvényekre, amelyeknek zajvédelmi hatásterülete túlterjed az érintett önkormányzat közigazgatási területén. A javaslattal a korábbi jelentésre adott válaszában⁴⁴ mind az igazságügyi miniszter, mind a környezetvédelemért felelős miniszter⁴⁵ egyetértett, azonban a tervezett jogalkotás máig nem történt meg.

2. Ugyanezen jelentés állapította meg, hogy a hatályos szabályozásban nem megkülönböztetett a kifejezetten a szórakoztatóipari szabadtéri rendezvényekre jellemző, karakterisztikus, csak a nagy teljesítményű hangosító (erősítő) berendezések révén megszólaltatott, szórakoztató zenére jellemző alacsony frekvenciájú metrikus hangkomponenssel jellemezhető zajtípus. A Zr., a Zvh. és a Hér. szabályozása hatályosan nem tartalmazza a szubbaszus sáv megfelelő mérését lehetővé tevő speciális szempontokat és határértékeket, így ezen sajátos zaj-elemek a mérés és az eredmények értékelése során figyelmen kívül maradnak. Holott – a hozzánk érkezett panaszok és az azok alapján lefolytatott vizsgálatok eredményei szerint – valószínűsíthető, hogy megfelelően megalkotott zajvédelmi

⁴¹ JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás, majd az AJB-6758/2012. számú jelentés

⁴² Zr. 1. § (2) bekezdés a) pont: „Nem terjed ki a rendelet hatálya: a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre”

⁴³ Kvt. 4. § 23. helyi környezetvédelmi ügy: minden olyan környezetvédelmi ügy, amelyben a környezet használata és a hatásterület nem terjed túl az érintett települési önkormányzat területén.

⁴⁴ KIM-XX/AJFO/1632/4/2013.

⁴⁵ KmF/ 9 /2019.

jogi eszközök révén kiküszöbölhető és koordinálható lehetne az ilyen típusú zajokból származó zavaró hatás.

A hozzánk érkező állampolgári panaszok alapján eddig végzett vizsgálataink eredményeként, a már hivatkozott és az AJB-257/2022. számú jelentésekben foglalt megállapítások konklúziójaként kimondható, hogy a hatályos zajterhelési határértékek és a zajmérésre irányadó jogszabályi rendelkezések, illetve szabványok jelenleg nem teszik lehetővé a szabadtéri, szórakoztató zenéből származó, sokszor távolra terjedő szubbaszus zajkomponens helyes megítélését, hogy azt a zaj- és rezgésvédelmi szakértő a tényleges zavaró zajhatásnak megfelelően értékelje. Az Irányelv kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezései lehetővé teszik a tagállamok számára sajátos zajtípusokra speciális zajmutató és határérték szabályozását, közöttük arra az esetre is, ha a zaj alacsony frekvenciájú összetevője erős, vagy ha a zaj erősen tonális összetevőket tartalmaz, illetve a zaj kifejezetten lökészerűen jelentkezik.

Az Irányelv az I. melléklet 3. pontjában foglalt kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezései között tehát kifejezetten nevesíti az erre a típusú zajra vonatkozó kiegészítő zajmutatók, speciális határértékek és igazodó mérési szabványok implementációjának, nemzeti jogrendszerekben való szabályozásának lehetőségét. Erre figyelemmel az AJB-184/2018. közös jelentésben javasoltuk a környezetvédelemért felelős miniszternek a szórakoztató zenei rendezvényekre irányadó, a jellegük szerinti metrikus, alacsony frekvenciájú hangkomponensek megfelelő értékelését lehetővé tevő, speciális határértékek jogszabályban történő megállapítását.

A jogalkotó válaszában⁴⁶ a javasolt jogalkotás szükségességével kapcsolatban kifejtette, hogy az Irányelvben foglalt rendelkezések nem ajánlások, hanem csupán lehetőségként írják elő a határértékek megalkotását, vagyis az irányelv ezen rendelkezései nem kötelező érvényű jogalkotási követelmények.

A közterületen tartott és az alkalmi rendezvény fogalma, zajvédelmi szabályozási keretei

3. Mind a panaszban foglaltak alapján, mind pedig a tényállástisztázás során feltárt adatokra figyelemmel alapvetően és elsősorban tisztázandó kérdés az, hogy mi a jogi minősítése a Büfében rendszeresen tartott szabadtéri szórakoztatóipari zenés-táncos rendezvényeknek, mulatságoknak, valamint a Kristály Színtér szórakozóhelyen tartott alkalmi rendezvényeknek.

Ez a kérdés az alkalmazandó jog szempontjából is alapvető, hiszen a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint *„(n)em terjed ki a rendelet hatálya a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre.”*

A Zr. 2. § v) pontja szerint alkalmi rendezvény: előre meghatározott alkalomból és időben tartott, legfeljebb 8 napon át tartó esemény, amely olyan helyszínen kerül megrendezésre, amely *alaprendeltetése* szerint nem az adott jellegű rendezvény tartására szolgál.

3.1. A tényállásban feltártuk, hogy a vizsgált időszak szerint a Büfé, valamint a Kristály Színtér helyéül szolgáló ingatlanok a magyar állam, illetve a Fővárosi Önkormányzat közös tulajdonában állnak.

A Zr. 2. § w) pontja 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.

⁴⁶ KmF/ 9 /2019.

A fenti közterület fogalom alapján a terület közhasználatra szolgáló és állami, valamint (fővárosi) önkormányzati tulajdonban áll, azonban a tulajdonosokkal kötött szerződés alapján tartósan a Büfé működik a „kivett sporttelep és közpark, épület” rendeltetésű ingatlanok a kereskedelmi nyilvántartás szerint 1800 m², a Büfé honlapja szerint „több mint 3000 m²” alapterületű, a Büfé céljára körbekerített részén, 2020 júniusa óta. Hasonlóképp működik a Kristály Szintér is a „kivett sporttelep és közpark, védett terület” kategóriában nyilvántartott, állami és önkormányzati közös tulajdonban álló ingatlanon.

A fenti fogalom alapján ezért a „rendeltetésének megfelelően bárki használhat” fogalmi elem – például egy közút általános használatához képest – a különböző rendeltetésű közterülethasználat adott típusától függően, viszonylagosan értelmezhető. Attól, hogy egy adott alaprendeltetésű ingatlanon (esetünkben sporttelep és közpark) időlegesen pl. vendéglátóhely, szórakozóhely működik, a terület alapvető közterület jellege nem változik meg. Hasonlóképpen pl. a szabadtéri alkalmi rendezvények, fesztiválok idején a fesztiválterület, mint a közterület lehatárolt része csak az érvényes jeggyel, bérlettel rendelkezők számára megközelíthető, a „bárki” fogalma ezért viszonylagossá válik attól függően, hogy milyen feltételekkel vásárolhatóak jegyek. Másik példával, amikor (a közterület más célú használatával) időlegesen egy vendéglátóhely terasza működik közterületen, ez a terület közterület jellegére, annak tulajdonosi helyzetére, valamint eredeti közcélú, rendeltetésszerű, bárki általi használatának lehetőségére nincsen hatással, ugyanakkor a vendéglátó-terasz működésének idejére viszonylagos értelmet nyer, mert ebben az esetben a közút „más célú” használata valósul meg.

Fenti példákat összegezve: alkalmi rendezvény esetén a Zr. 2. § w) pontja szerinti közterület fogalom két konjunktív feltétele közül az „*amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat*” feltétel az alkalmi rendezvény megrendezésére szolgáló **(köz)terület alaprendeltetéséhez, nem pedig a terület alaprendeltetésétől eltérő, ideiglenes használatához kapcsolódik**, figyelemmel a Zr. 2. § v) pontjára. Ebből az is következik, hogy egy közterületen megrendezett alkalmi rendezvényhez kapcsolódó jegyvásárlási kötelezettség, illetve a rendezvényterület időleges körbekerítése a közterület eredeti alaprendeltetése szerint bárki által való használhatóság követelménye és feltétele összefüggésében nem lehet releváns.

3.2. A Zr. 2. § v) pontja szempontjából a vizsgálattal érintett esetben a Büfé vendéglátóegység alaprendeltetése szerint alapvetően és jellemzően nem szórakoztatóipari zenés-táncos rendezvények megtartására szolgál.

A fenti fogalom meghatározásból ugyanakkor a zenés-táncos rendezvények egyfelől nem egyetlen eseményhez, pl. fesztiválhoz kapcsolódnak, hanem a tényállásban feltártak szerint a hét egyes napjain rendszeresen megrendezésre kerülő programok, mulatságok, diszkók, koncertek – sajátos módon – a Büfé rendszer működésének részét képezik évek óta, egymással az egyes rendezvények nem függenek össze, egymástól függetlenek, különállóak. A Büfében rendszeresen tartott rendezvények nem „legfeljebb” nyolc napon át tartanak, hanem 2020 nyarától minden esztendőben 6-7 hónapon át, a hét meghatározott napjain folyamatosan kerülnek megrendezésre.

Fentiekből következően a Büfében a hét különböző napjain, este és éjjel rendszeresen megrendezett szórakoztató **zenés-táncos rendezvények, bulik nem minősülnek a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvénynek, hanem a Zr. hatálya alá tartozó, szórakoztatóipari tevékenységnek tekintendők.**

3.3. Ehhez kapcsolódóan szükséges még azt az összefüggést is tisztáznunk, hogy a Hér. szerinti „kedvezményes”, a nem közterületen tartott rendezvényekre irányadó zajkibocsátási határértékek, vagy az általános szabályozás szerinti, szórakoztatóipari tevékenységre vonatkozó határértékek alkalmazandók-e a Büfé területén megrendezett szabadtéri rendezvényekre.

A Hér. 2. § (4) bekezdése az általános határértékekhez képest magasabb, vagyis azoknál megengedőbb határértékeket, valamint „kibővített” nappali időszakot ír elő a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre.⁴⁷

Figyelemmel arra, hogy egyfelől a Büfé területe közterületnek minősül, másfelől pedig arra, hogy az évek óta rendszeresen, a hét egyes napjain esténként tartott mulatságok, koncertek és bulik nem minősülnek alkalmi rendezvénynek, a Hér. 2. § (4) bekezdésében foglalt szabályozás a Büfé ezen szórakoztatóipari tevékenysége által keltett zajra nem vonatkozik, hanem arra a Hér. általános szabályozása és az 1. mellékletében foglalt határértékek irányadóak.

3.4. A Kristály Színtér területén 2023 nyarán tartott három elektronikus zenei alkalmi rendezvény minden esetben *két napon át tartott*, így ezek megfeleltek a Zr. 2. § v) pontjában foglalt alkalmi rendezvény fogalomnak.

Ebből következőleg – figyelemmel arra, hogy a Kristály Színtér bárki által használható állami és önkormányzati közös tulajdonban álló ingatlanon helyezkedik el – az itt 2023 nyarán megrendezett három rendezvény kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvénynek minősül és ezért azokra a Zr. hatálya a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem terjed ki, azonban a vonatkozó helyi szabályozás, az Ör. hatálya igen, az Ör. 4. § (2) és (3) bekezdése kifejezetten a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre, és azokon a hangosító eszközök használatának feltételeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.

A zajvédelmi hatóság 2020-2023 időszakban folytatott eljárásai a Büfé zajterhelése miatt

4. Az alábbiakban panasz-csoportonként először a Büfé zajkibocsátásával kapcsolatos bejelentések megalapozottságának vizsgálatát, az ehhez kapcsolódó hatósági ellenőrzések, zajvédelmi eljárások eredményeit, az alkalmazott jogkövetkezményeket, valamint az Ör. szabályozását értékeljük az érintett alapvető jogok szempontjából tematikusan, majd ezt követően térünk rá a Kristály Színtérben megtartott alkalmi rendezvények zajvédelmi eljárási kérdéseire.

4.1. A tényállásban ismertetettek szerint a Büfé zajterhelése tekintetében a főjegyző a vizsgált időszakban három határozatban⁴⁸ állapított meg zajkibocsátási határértéket, amelyek közül a 2021. augusztus 25-én kelt 2021. évi zajengedély a vendéglátó létesítmény és a kertmozi zeneszolgáltatására tartalmazta a nappali határértékek mellett az éjjeli zajkibocsátási határértékeket is. Eszerint a *nagyvárosias területekre* nappal 55 dB helyett 50 dB-t, éjjel 45 dB helyett 40 dB-t, a zöldterületekre, *közparkokra* nappal 50 dB helyett 45 dB-t, éjjel pedig 40 dB helyett 35 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg, hivatkozva a szórakoztató zajforrások hatásterületi összefüggése miatt a Zvhr. 1. melléklet 2. pontjára.⁴⁹

⁴⁷ Hér. 2. § (4) A nem közterületen megtartott, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti alkalmi rendezvény esetében e rendelet alkalmazása során

a) nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni,

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.

⁴⁸ FPH143/19-2/2020.; FPH143/96-2/2021.; FPH143/96-11/2021

⁴⁹ 2. Ha több, olyan zajkibocsátási határértékkal még nem rendelkező üzemi vagy szabadidős zajforrás hatásterülete áll fedésben, amelyek mindegyikére a 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 1. melléklet 1. pontja vagy 2. § (3) bekezdése szerinti zajterhelési határérték vonatkozik, akkor a zajkibocsátási határértékét az alábbi képlet segítségével kell meghatározni: $L_{KH} = L_{TH} - KN$ (dB) ahol

– L_{KH} : az üzemi vagy szabadidős zajforrás zajkibocsátási határértéke,

Ahogyan a tényállásban is bemutattuk, ennek a határozatnak a 2021. szeptember 9-én végzett zajmérésről készült szakvélemény (továbbiakban: szakvélemény) szerinti hiányossága volt, hogy a budai és pesti Duna-parton csupán 1-1 ingatlant határozott meg mérőfelületként. Ebből következőleg a többi Duna-parti ingatlanra nem vonatkoztatható a határozatban foglalt nappali 50 dB zajkibocsátási határérték, csak a Hér-ben előírt 55dB, illetve a zöldterületek vonatkozásában a nappali 50 dB helyett 45 dB.

A szakvéleményében a szakértő a nagyvárosias területeken 56 dB zajterhelési szintet, a zöldterületek vonatkozásában 62 és 63 dB megítélési szintű zajterhelést mért, amelyek mind a Hér. 1. mellékletében, mind a 2021. évi zajengedélyben foglalt határértékeket 1 dB, illetve 6 dB, zöldterületek esetén 12 dB, illetve 17 dB mértékben meghaladták, vagyis a zajvédelmi követelményeknek nem feleltek meg.

A Zr. 2. § j) pont ja) alpontja szerint veszélyes mértékű környezeti zaj: olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszenyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

A Zr. 3. § (1) bekezdés előírja, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint „(a) kibocsátási vagy a terhelési határértékek túllépését a zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló külön jogszabályban meghatározottak szerint kell jelentősnek minősíteni.”

A Hér. 8. § a) pontja szerint „(a) terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.”

Az idézett **szakvélemény** a **zöldterületek** vonatkozásában az ekkor hatályos 2021. évi zajengedélyben nappali időszakra előírt 45 dB zajkibocsátási határértékhez képest **18, illetve 17 dB mértékű határérték-túllépést rögzített.**

Figyelemmel azonban arra, hogy a 2021. évi zajengedélyben a kijelölt mérőpontok elhelyezésére szolgáló ingatlan – közpark –, amelynek területén a zajvizsgálat mérőpontjait létesítette a szakértő, nem volt hrsz. szerint feltüntetve, nem az engedély, hanem a Hér. 1. mellékletében szereplő érték, 50 dB a mért eredmény viszonyítási alapja. **A határérték-túllépés mértéke így is 12 dB, illetve 13 dB,** vagyis nagyobb mértékű, mint 10 dB. A zöldterületek vonatkozásában a határérték-túllépés mértékére figyelemmel **a szakvélemény veszélyes mértékű környezeti zajt állapított meg** a Hér. 1. mellékletben foglalt zajterhelési határértékhez képest.

A főjegyző 2021. október 21-én kelt határozatában a Büfé (és a kertmozi) zajkibocsátásának a zajvédelmi követelményeknek való 2021. szeptember 9-i zajvizsgálat szerinti meg nem felelése miatt az üzemeltetőt közigazgatási szabályszegés miatt figyelmeztette és felhívta a közigazgatási szabályszegéstől való tartózkodásra a kilátásba helyezett közigazgatási bírság elkerülése érdekében a Szankciótv. 2. § (3) bekezdés a) pontja alapján.

4.2. A tényállásban ismertettük, hogy a 2021. szeptember 9-i zajvizsgálatot követően még két alkalommal történt zajvizsgálat: **2022. május 29-én** a nappali időszakban, amely jogellenes zajterhelést nem állapított meg, majd **2023. október 6-án és 8-án,** amelyek közül az október 6-án éjjel, 22:00-22:27 közötti mérés eredményei szerint nagyvárosias területen, bejelentő házának védendő homlokzatánál 6 dB túllépés történt a Hér. szerinti határértékekhez viszonyítva, ahogyan azt a főjegyző tájékoztatásában is rögzítette. (A Hér. szerinti zajterhelési határértékek vonatkoztatási alapja az, hogy ezen utóbbi zajvizsgálat idején hatályos módosított 2021. évi zajengedély éjjeli időszakra vonatkozó zajkibocsátási határértéket nem tartalmazott.)

– LTH: a védendő területen a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet szerinti zajterhelési határérték,

– KN = 10 lgN, de legfeljebb 5 dB,

– N: azon üzemi vagy szabadidős zajforrások száma, beleértve az eljárások tárgyát képező zajforrásokat is, amelyek közvetlen hatásterülete az üzemi vagy szabadidős zajforrás közvetlen hatásterületével fedésben áll.

A főjegyző hivatkozott arra, miszerint a vizsgált zajról nem megállapítható, hogy a Büféből, vagy a területén működő kertmoziból származott, amely utóbbi véleménye szerint kulturális létesítménynek minősül, ezért – ahogyan arról bejelentőt is tájékoztatta – az Ör. 4. § (5) bekezdés szerint a hangosító berendezés használata 23:00 óráig megengedett. E zajvizsgálati jegyzőkönyv a zöldparkok területén mért adatokat nem tartalmazott.

A 2023. október 6-án éjjeli időszakban nagyvárosias területen mért 6 dB határérték-túllépés miatt a főjegyző nem indított közigazgatási hatósági eljárást a zajvédelemi jogkövetkezmények megállapítására.

Az általános közigazgatási szankciók és a speciális zajvédelmi jogkövetkezmények a zajkibocsátási határértékek jogellenes túllépése esetére

5. A fenti két főjegyzői eljáráshoz kapcsolódóan az alábbiakban fontosnak látjuk elemezni a közigazgatási szabályszegések esetén alkalmazandó általános közigazgatási szankciók szabályozásának és a környezetért való közigazgatási felelősség körében a zajvédelmi szabályszegések speciális jogkövetkezményei szabályozásának összefüggéseit és rendjét a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelme érvényesülése szempontjából.

Több más, hasonló környezetvédelmi ügyben is előforduló helytelen hatósági gyakorlat, hogy a jogalkalmazás során a környezetvédelmi hatóságok egyoldalúan és kizárólagosan a közigazgatási szankciókra vonatkozó általános jogszabályok szerint járnak el, és nem veszik figyelembe a környezetvédelmi jogkövetkezményekre, közöttük megelőző intézkedésekre vonatkozó speciális szabályozást.

A környezetvédelmi speciális jogkövetkezmények sajátossága, hogy minden esetben a további környezetszennyezés megelőzését, a környezetveszélyeztetés elhárítását és a környezeti károk mérséklését, halmozódásuk megelőzését szolgálják, vagyis alkalmazásuk elmaradása, elmulasztása eredményében közvetlenül az egészséges környezethez való jogot sérti. Ezért az alábbiakban lényegesnek látjuk bemutatni az általános közigazgatási szabálysértések jogkövetkezményeire, valamint a speciálisan a környezeti elemekkel kapcsolatos szabálysértésekre vonatkozó szabályozás sajátos összefüggéseit, amellyel a környezetvédelmi ügyekben alkalmazandó jogkövetkezmények jogalkalmazási szempontjait kívánjuk megadni a környezetvédelmi szempontok érvényesülése érdekében.

5.1. A közigazgatási szabálysértéssel összefüggő jogkövetkezményekre vonatkozó **általános szabályokat** a Szankciótv. állapítja meg.

A Szankciótv. 2. § (1) bekezdése szerint „(a) közigazgatási szabályszegésért való felelősség megállapítása esetén a közigazgatási hatóság közigazgatási szankciót alkalmaz.” Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „(k)özigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók:

- a) figyelmeztetés,
- c) közigazgatási bírság,
- d) tevékenység végzésétől történő eltiltás,
- e) elkobzás.”

A Szankciótv. 2. § (4) bekezdése szerint „(t)örvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapíthat meg.”

E rendelkezésen alapulnak **speciálisan** a környezetvédelmi jogkövetkezményekre, megelőző intézkedésekre vonatkozóan a Kvt. környezetért való közigazgatási felelősségről szóló fejezetében a 101-102/C. §-ai, a környezetvédelmi bírságra és az eltiltásra vonatkozóan

a Kvt. 106-107/B. §-ai, valamint a zajvédelem tekintetében a Zr. 17-18. §-ában a zajvédelmi határértékek túllépésének jogkövetkezményeire vonatkozó szabályai.

5.2. Az általános közigazgatási szankciók és a speciális, környezetvédelmi, ezen belül zajvédelmi szankciók alkalmazásával kapcsolatosan *két* olyan *jogelvre* kell rámutatnunk, amelyek révén a közigazgatási és környezetvédelmi jogkövetkezmények alkalmazásának rendje meghatározható, figyelemmel az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának közigazgatási szankcionálásról szóló R (91) 1. számú ajánlásában (továbbiakban: ajánlás) foglaltakra is.

Az egyik a *ne bis in idem* elve, vagyis a *kétszeres büntetés tilalma*, a másik pedig a *lex specialis derogat legi generali*, amely szerint a speciális különös rendelkezések előnyt élveznek az általános szabályokkal szemben.

A *ne bis in idem* elvvel kapcsolatban rá kell mutatnunk arra, hogy a környezetvédelmi szankciók elsődleges célja a környezet védelme, a környezeti elemek által nyújtott szolgáltatás fenntartása, vagy helyreállítása, mindezek révén az emberre ható zavaró, az emberi egészséget veszélyeztető negatív környezeti hatások megszüntetése.

A környezet védelméhez kapcsolódó kiemelt társadalmi érdek a fentiek alapján, hogy a **környezetvédelemmel kapcsolatos**, kifejezetten környezeti elemet érintő **szabályszegések esetén elsődlegesen a környezetvédelmi jogban szabályozott speciális jogkövetkezményeket kell alkalmaznia** a környezetvédelmi hatóságoknak, míg a speciális szabályokhoz képest **az általános szankciókra vonatkozó szabályozás** párhuzamos hatályú és kiegészítő, **komplementer jellegű**.

A komplementaritásra példa, hogy a Szankciótv. 2. § (3) bekezdés c) pontja szerinti közigazgatási bírság jogkövetkezményre vonatkozó szabályok a környezetvédelmi bírságra irányadó speciális, a Kvt. 106-107. §-aira és a kapcsolódó ágazati jog szabályaira (pl. a zajvédelmi bírságra vonatkozó rendelkezések a Zr. 26-32. §-ban) figyelemmel alkalmazandók.

Ugyanakkor például a Szankciótv. 2. § (3) bekezdés a) pontja szerint *figyelmeztetést* főszabályként a környezetvédelmi jogkövetkezményekkel, helytállási kötelezettséget megállapító döntésekkel *párhuzamosan és egyidejűleg*, azok mellett általánosan lehet alkalmaznia a hatóságnak, mert arra a Kvt. szerinti ágazati jogban nem találunk külön, speciális rendelkezést (kivéve a Kvt. 107/A. §-t, amely egyes ügyekben kizárja a figyelmeztetés alkalmazhatóságát⁵⁰).

5.3. A környezetvédelmi jogban a környezetért való hármass (közigazgatási, polgári jogi és büntetőjogi) felelősség alapvető jogi és alkotmányos értékvédelmi szempontból kiemelten fontos, garanciális jellegű intézményvédelmi eszköz. Az intézményvédelmi garanciák között kulcsszerepük van a határértékeknek, hiszen ezek azok a mennyiségileg mérhető értékek, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő.

A határértékek a környezetvédelem „mértékegységei”, amelyek célja a környezeti elemek minőségi és mennyisége védelme, ezzel párhuzamosan és egyidejűleg az emberi egészség negatív és károsító környezeti hatásoktól való rövid- és hosszútávú védelme.⁵¹

A környezetvédelmi jogsértések sértettjei a környezet, a környezeti elemek és a környezeti elemek által nyújtott szolgáltatások. A környezetvédelmi közigazgatási felelősség speciális szabályai, a környezetvédelmi közigazgatási szankciók a jogellenes mértékű

⁵⁰ Kvt. 107/A. § A figyelmeztetés mint közigazgatási szankció nem alkalmazható

a) a vízvédelmi hatósági ügyekben,

b) a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedély nélkül vagy az engedély előírásaitól eltérően folytatott tevékenység esetén.

⁵¹ Kvt. 87. § (2) A védendő környezeti elem sajátosságaitól, illetőleg a szennyezés jellegétől függően meghatározhatók: a) általános jellegű, b) területi, c) helyi, d) egyedi, e) védelmi övezetekre vonatkozó ökológiai, egészségügyi, tervezési, továbbá rendkívüli helyzetben alkalmazandó határértékek.

környezetterhelés megszüntetését és a környezethasználat jogszerűségének helyreállítását célozzák.

A környezetért való közigazgatási felelősség szabályai között a Kvt. 102/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „**(a) környezethasználó köteles a külön jogszabályban meghatározott környezetkárosodást megelőző intézkedéseket megtenni (...).**”

A Hér.-ben megállapított **zajterhelési** és (az azokból a zajvédelmi hatóság által a Zvhr. alapján származtatható) **zajkibocsátási** határértékek a Kvt. 4. § 25. és 26. pontjában meghatározott **kibocsátási (emissziós)** és **szennyezettségi (immissziós)** határértékre vonatkozó fogalmak⁵² alá tartoznak. E fogalmak alapján a határértékek jogszabályban vagy hatósági határozatban a környezetterhelés azon mértékének viszonzyszámát állapítják meg tudományos alapon, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő. A zajvédelmi jogszabályok tehát az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat. A határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.

A zaj-és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek az egészséges környezethez való jog garanciájaként⁵³ foghatók fel és azok – negatív megközelítésben – a környezetkárosodás és a környezetveszélyeztetés „mértékszempontját” jelentik, fejezik ki.⁵⁴

A Zr. 17. § (1) bekezdése kifejezetten a szórakoztató és üzemi zaj vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy *ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi.*

A Zr. 17. § (1) bekezdésében a jogszabály **helytállási kötelezettséget állapít meg**, amely a környezethasználó környezetért való közigazgatási felelősségéből fakad. A zajvédelmi intézkedési terv készítésére kötelezés sajátossága, hogy a rendelkezés szerint a **hatóságnak bármilyen mértékű határérték túllépés**, vagyis zajszenyezés és környezetveszélyeztetés esetén egyaránt **kötelezettsége** a környezethasználót **zajvédelmi intézkedési terv készítésére**, valamint a Zr. 17. § (3) bekezdése⁵⁵ szerint jóváhagyással az abban foglaltak **végrehajtására köteleznie**.

A Zr. 18. § úgy rendelkezik, hogy „(h)a az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajta végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet:

a) 1–6 dB túllépés között korlátozza,

⁵² Kvt. 4. §

25. kibocsátási határérték: a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő.

26. szennyezettségi határérték: a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott – mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő.

⁵³ vö. 73/2006. (XII. 15.) AB határozat, 430/B/2000. AB határozat

⁵⁴ A Kvt. 4. §-ában foglalt alapfogalmak szerint 7. környezetszenyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; 8. környezetszenyezettség: a környezetnek vagy valamely elemének a környezetszenyezés hatására bekövetkezett szennyezettségi szinttel jellemezhető állapota; 10. környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye; 13. környezetkárosodás: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

⁵⁵ Zr. 17. § (3) Ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi.

- b) 7–10 dB túllépés között felfüggeszti,
- c) 10 dB túllépés felett megtiltja.”

Ebből következőleg a Kvt. és a vonatkozó szabályozás alapján zaj esetén a jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított határérték-túllépéstől függően legfeljebb 10 dB túllépésig **zajszennyezésről**, 10 dB felett veszélyes mértékű zaj⁵⁶ esetén **környezetveszélyeztetésről** beszélhetünk.

Ezen, a Zr. 18. §-a szerinti, további speciális szankciók csak a hatóság által előzetesen elrendelt zajvédelmi intézkedési terv elkészítésének vagy végrehajtásának valamilyen meghiúsulása esetén lesznek alkalmazhatóak.

A zajvédelmi intézkedési terv készítésére kötelezés olyan, a Kvt. és a Zr. alapján szükséges helytállási kötelezettséget megállapító hatósági döntés, sajátos közigazgatási jogkövetkezmény, amelynek célja zajvédelmi határérték túllépése esetén a környezetért való közigazgatási felelősség érvényesítése, a jogellenes zajszennyezés megszüntetése az önszabályozás módszerével, a hatóság kezdeményezése és ellenőrzése mellett. A helytállási kötelezettség tervének benyújtására és végrehajtására vonatkozó kötelezés, mint jogkövetkezmény objektív, anyagi jogi, korrekciós és reparatív funkciójú: a jogellenes zajszennyezés megállapításából fakadóan a hatóság szerepe az, hogy a környezethasználó ex lege felelősségét érvényesítse, az intézkedések megfelelőségét hatékonyan segítse, végrehajtásuk szakszerűségét és eredményességét pedig ellenőrizze.

A **zajvédelmi intézkedési terv** tehát a Kvt. 102/A. § (2) bekezdése alapján **környeztkárosodást megelőző intézkedési tervnek minősül**, amelynek készítésére és végrehajtására a környezethasználó közigazgatási ex lege – törvényen alapuló – felelősségéből fakadó kötelezettségének megállapítása érdekében kötelezi a hatóság a környezethasználót, a hatósági ellenőrzés keretében elrendelt zajszakértői vizsgálat eredménye alapján. A zajszakértői vizsgálatról készült jegyzőkönyvben megállapított határérték-túllépésen felül egyéb szempontok mérlegelésére a hatóságnak nincsen lehetősége.

A Zr. zajvédelmi intézkedési terv előzetes készítése és végrehajtása nélkül csak csendes övezetek és a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek esetén teszi lehetővé korlátozó szankciók alkalmazását közvetlenül: a Zr. 16. § (1) bekezdés a) pontjában úgy rendelkezik, hogy „(a) fokozott védelem érvényesítése érdekében a kijelölt terület zajterhelését befolyásoló források működése (...) térben, időben, gyakoriságban korlátozható, megtiltható (...).”

Korábbi jelentésünkben⁵⁷ már hivatkoztuk, hogy 2009-ben jelent meg az „Európa részére szóló, éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás” (Night Noise Guidelines For Europe)⁵⁸ (továbbiakban: 2009-es WHO dokumentum), amely a környezeti zaj éjszakai pihenés idejére eső szintjével összefüggő egészségügyi hatásokat, az éjszakai zaj környezet-egészségügyi kérdéseit és összefüggéseit tárgyalja, ajánlásokat is megfogalmazva a jogalkotók és a döntéshozók számára.

A 2009-es WHO-dokumentum szerint: „Az éjszakai zaj miatti szubklinikus⁵⁹ tüneteknek a népesség körében való elsődleges megelőzése érdekében javasolt és ajánlott a népesség éjszakai zajterhelésnek való kitettségét legfeljebb 40 dB éjszakai külső zajterhelési szint szerint korlátozni az éjszakának abban az időszakában, amelyet a legtöbb ember ágyban tölt.” Az ún. LOAEL [a megfigyelések szerint legalacsonyabb káros egészségi hatást okozó zajszint]

⁵⁶ A Zr. 2. § j) pont ja) alpontja szerint veszélyes mértékű környezeti zaj: olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

A Hér. 8. § a) pontja úgy rendelkezik, hogy a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.

⁵⁷ AJB-257/2022. közös jelentés

⁵⁸ https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (NNGLE 2009.)

⁵⁹ Ld. <https://dictzone.com/orvosi-magyar-szotar/subclinicus>

határérték úgy tekinthető, mint emberi egészség-szemponthatárérték, amelyet az éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás szükségesnek tart a népesség, közöttük a sérülékeny csoportok (gyerekek, krónikus betegek és idősök) éjszakai zaj okozta káros egészségügyi hatásaitól való megvédése, védelme érdekében.

Megállapítottuk, hogy a főjegyző, mint zajvédelmi hatóság a 2021. szeptember 9-én végzett zajvizsgálatról készült zajszakértői szakvéleményben a nagyvárosias területen és a zöldterületeken egyaránt mért és egyértelműen megállapított 1 dB – 6 dB és 12 dB-17 dB zajterhelési határérték-túllépés ellenére a figyelmeztetés szankció kiszabásával egyidejűleg, majd a 2023. október 6-án az éjszakai időszakban nagyvárosias területen mért 6 dB határérték-túllépés ellenére egyaránt elmulasztotta a környezethasználót zajvédelmi intézkedési terv készítésére és az intézkedések végrehajtására kötelezni. Az intézkedési terv jelentősége annak preventív jellegéből is adódik, a huzamos ideig, tartósan és rendszeresen visszatérő további környezetkonfliktusok, esetleges határérték-túllépésből fakadó jogsértések megelőzésében is kiemelt szerepe lett volna. Mindebből eredően a mulasztás a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az Ör. helyi zajvédelmi szabályozásával kapcsolatos megállapítások

6. A Kvt. 48. § (4) bekezdés d) és f) pontjai úgy rendelkeznek, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása.

A Zr. 2. § u) pontja szerint fokozottan védett terület a szabadban eltöltött csendes pihenésre, kikapcsolódásra alkalmas közterület, amelyre fokozott zajvédelmi követelmények érvényesek.

A Zr. 15-16 §-ai tartalmazzák a zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölésére vonatkozó rendelkezéseket.

6.1. Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése a fenti rendelkezésekre is figyelemmel 2017-ban alkotta meg a Ör.-t, a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja alapján.

Az Ör. 1. § szerint „(a) rendelet célja a Margitsziget pihenőparki alapfunkciójával összhangban és azt elősegítve a Margitsziget környezeti csendjének megőrzése, fenntartása.” A helyi jogszabályban megfogalmazott jogalkotói cél és a jelen ügyben feltárt tényállás, valamint az Ör. részletes rendelkezései között nyilvánvaló ellentmondás feszül, amely a hatályosulás gátjainak vizsgálatát egyébként is szükségessé teszi.

A cél megvalósulása érdekében az Ör. 4. § (1) bekezdése⁶⁰ általánosan megtiltja a hangosító berendezések használatát a Margitsziget területén, egyidejűleg azonban az általános tilalom alól a 4. § (2)-(6) bekezdéseiben és az 5. §-ban szabályozott kivételeket tesz lehetővé a hangosító eszközök megengedett használatára.

Az Ör. 4. § (2)-(3) bekezdés⁶¹ a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényekre vonatkozóan állapítja meg, hogy hangosító berendezés azokon legfeljebb 9:00-20:00 óta között használható a védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték megtartásával, és két alkalmi rendezvény között 15 napnak el kell telnie.

⁶⁰ Ör. 4. § (1) A Margitsziget területén közterületen, továbbá közterületnek nem minősülő ingatlan szabadtéri területén hangosító eszköz, berendezés – a (2)-(6) bekezdésben foglaltak kivételével – nem használható.

⁶¹ Ör. 4. § (2) A Margitsziget területén a közterület rendeltetésétől eltérő használatának minősülő, hangosítást igénylő alkalmi rendezvény kizárólag az április 1. és október 31. közötti időszakban tartható azzal, hogy két engedélyezett rendezvény között legalább 15 napnak kell eltelnie.

(3) A (2) bekezdés szerinti alkalmi jellegű közterületi rendezvény során hangosító eszköz, berendezés – a védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték betartása mellett – legfeljebb naponta 09:00 és 20:00 óra között használható.

Az Ör. 4. § (4) bekezdés sportlétesítményekre 10:00-22:00 óráig, az (5) bekezdés a kulturális létesítményekre 10:00-23:00 óráig, a (6) bekezdés pedig az egyéb (pl. vendéglátó) létesítmények esetében naponta 10:00-22:00 óráig teszi lehetővé a hangosító eszközök használatát. Az Ör. 5. §-a az egyéb szabadtéri, zajhatással járó tevékenység hangosító eszköz használatát is a 10:00 és 22:00 óra közötti időszakban engedi meg. Valamennyi esetben az Ör. a megengedett időre vonatkozóan a *fokozottan védett területekre irányadó zajterhelési határérték betartását írja elő*. Összességében elmondható, hogy az Ör. 4. § (1) bekezdésében szereplő tilalom alól a 10:00 és 22:00 óra közötti időszakban felmentést ad lényegében minden tevékenység keretében történő hangosító eszköz használatra, a kulturális létesítmények esetén pedig éjjel 23:00-ig.

Az Ör. amellett, hogy a hangosító berendezések használatát időben korlátozza⁶², egyidejűleg általánosan a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték betartását írja elő az időbeli korlátozástól mentes használati időszakokra.

Az Ör. által előírt határértéket a Hér. 2. § (3) bekezdés a) pontja állapítja meg, amely szerint „(h)a a csendes övezet, fokozottan védett terület zajtól védett területen helyezkedik el, az 1. melléklet 1. pontjában meghatározott határértéknél 5 dB-lel kisebb zajterhelési határértéknek kell teljesülni a területén.” Vagyis a Hér. 5 dB-lel szigorúbb határértéket állapít meg az 1. mellékletében általánosan előírt értékeknél a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területekre.

Ugyan az Ör. nem nyilvánította zajvédelmi szempontból fokozottan védett területté a Margitszigetet, hrsz.-ekre vonatkoztatva a védettséget, a védett területekre vonatkozó határértéket azonban előírta. Feltártuk, hogy az Ör. tervezetének előterjesztése⁶³ szerint a fővárosi zajtérkép 2016-os adatai alapján a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területekre jelölt ingatlanokon – közöttük a Büfé által részben hasznosított 23800/g. hrsz-ú ingatlan – a kijelölés feltételei az Ör. megalkotásakor nem voltak egyértelműen megállapíthatóak, csak valószínűsíthetően. Az Úszó-, Vízilabda-, Műugró, Műúszó és Nyíltvízi Világ bajnokság akkor zajló előkészítő munkálatai miatt a jogalkotó szerint csak a világbajnokságot követően lesz ellenőrizhető majd, hogy a csendes övezet és a zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület zajterhelése megfelel-e a jogszabályban megállapított, irányadó határértéknek. Vizsgálatunk adatai szerint utóbb a jogalkotó az eredetileg tervezett területi kijelöléssel kapcsolatos vizsgálatokat nem folytatta le, noha az Ör. egy ízben módosult.⁶⁴

Figyelemmel a Zr. 10. § (4) bekezdésére, az előírt szigorúbb, fokozottan védett területekre a Hér. 2. § (3) bekezdésében megállapított határértékek csak akkor alkalmazandóak, ha a Kvt. 48. § (4) bekezdés d) és/vagy e) pontja alapján a területet a fővárosi önkormányzat Közgyűlése szabályszerűen⁶⁵ rendeletben zajvédelmi szempontból fokozottan védett területnek, vagy csendes övezetnek nyilvánítja.

Az Ör. rendelkezéseinek zajvédelmi szempontból fokozottan védett területekre irányadó határértékek alkalmazására vonatkozó előírása anélkül, hogy a Margitsziget területét a Kvt. 48. § (4) bekezdés d) pontja alapján, a Zr. 15. és 16. §-ai betartásával zajvédelmi szempontból ténylegesen fokozottan védett területté nyilvánította volna, ellentmondásos és jogbizonytalanságot okoz.

6.2. Az Ör. által szabályozott zajvédelmi ügyek önkormányzati hatósági ügyek. Kiemelten fontos, hogy ezek az ügyek elkülönülnek a Kvt. és a Zr. szerinti ágazati jogszabályokban szabályozott közigazgatási hatósági (államigazgatási) zajvédelmi ügyektől,

⁶² Ör. 4. § (3)-(6) bekezdés, 5. §

⁶³ <https://service-einfoszab.budapest.hu/api/file/b11f7f7d-7ef7-4b88-9c28-1a9874cf56de>

⁶⁴ Ld. 18/2022. (VI. 9.) önkormányzati rendelet.

⁶⁵ Ld. Zr. 15. és 16. §

amelyekben a hatáskört gyakorló hatóság a Zr. 4. § rendelkezései szerint a jegyző, vagy a területi környezetvédelmi hatóság.

A Mötv. 142/A. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át.

Az Ör. megalkotásakor a zajvédelmi önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testülettől származtatott hatáskört gyakorló hatóságról az Ör. nem rendelkezik, továbbá erre vonatkozólag az átruházott hatáskörökről szóló rendelkezései között az SZMSZ sem tartalmaz rendelkezést. Ebből következőleg **az Ör.-ben foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzése és az Ör. alkalmazása az önkormányzati hatósági ügyben első fokon eljárásra jogosult Közgyűlés hatáskörébe tartozik.**

6.3. Rá kell mutatnunk arra is, hogy a Szankciótv. 6. § (2) bekezdése és 9. § (2) bekezdése lehetővé teszi önkormányzati hatósági ügyben, hogy törvény felhatalmazása alapján megalkotott önkormányzati rendelet figyelmeztetés vagy közigazgatási bírság szankciót állapítson meg.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés d)-f) pontjai⁶⁶ alapján megalkotott Ör. **nem tartalmaz** sem a 4. § (1) bekezdése szerint a hangosító berendezések használatának általános tilalmára, sem az Ör. 4. § (2)-(6) bekezdéseiben meghatározott időn túli, vagyis a 22:00, illetve 23:00 óra utáni hangosító eszköz használati tilalom megszegésének **jogkövetkezményeire vonatkozó szabályozást**. Nem tartalmazza továbbá az Ör. 4. § (2) bekezdésében meghatározott feltétel megszegésének önkormányzati hatósági ügyben megállapítandó jogkövetkezményeire vonatkozó szabályozást sem: nem állapít meg sem figyelmeztetést, sem pedig környezetvédelmi közigazgatási bírságot jogkövetkezményként, amelyet az Ör-ben szabályozott kötelezettségek megszegése esetén az önkormányzati ügyben eljáró hatóság alkalmazhatna.

Ezen hiányosságok miatt az Ör. 4. §-ának hangosító eszközök használati tilalmára és a tilalom alóli kivételekre vonatkozó rendelkezései *nem felelnek meg a jogalkotás szakmai követelményeinek és normatív tartalommal nem rendelkeznek*, hiszen egy tevékenységtől való tartózkodásra vonatkozó tilalom jogkövetkezmények nélkül és a hatósági ellenőrzést, valamint a jogkövetkezményeket alkalmazó önkormányzati zajvédelmi hatóság hatáskörét megállapító rendelkezések nélkül, tehát ezek hiányában normatív tartalommal önmagában nem rendelkezik. Jogkövetkezményekre vonatkozó szabályozás hiányában egy tilalom, vagy jogszabályi rendelkezés nem tartatható be.

6.4. Az Ör. nem tartalmazza a Zr. hatálya alól kivett, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények zajvédelmi engedélyezésének további, anyagi és eljárásjogi szabályozását, amely lehetővé tenné, hogy a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a Zr. hatálya alá nem tartozó, kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre az önkormányzati zajvédelmi hatóság a Hér. 1. mellékletében szereplő zajterhelési határértékekből származtatott zajkibocsátási határértékeket állapítson meg.

6.5. A Kvt. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés illetékességi területére önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó, azaz szigorúbb környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. Ez az európai jogban a legkisebb szigor klauzulájaként is ismert általános elvárás hazai megvalósulása.

⁶⁶ Kvt. 48. § (4) A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik:

d) területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása,

e) csendes övezet kijelölése, valamint

f) a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása.

Az Ör. 4. § (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „(5) *A Margitsziget területén kulturális célú létesítmény szabadtéri területén a kulturális tevékenység megvalósításához szükséges hangosító eszköz, berendezés a védett területekre vonatkozó zajterhelési határérték betartása mellett legfeljebb naponta 10:00 és 23:00 óra között használható.*”

Vizsgálatunk adatai szerint a 2021. szeptember 9-én hatósági ellenőrzés keretében folytatott, valamint a 2023. október 6-án végzett zajszakértői vizsgálat eredményeit rögzítő **zajmérési jegyzőkönyvek szerint** mindkét esetben a **22:00 óra utáni éjszakai időszakban a Büfé zajterhelése jelentősen meghaladta a Hér. 1. mellékletében szereplő éjjeli határértékeket.**

Ezzel kapcsolatosan a főjegyző tájékoztatásában arra hivatkozott, hogy az Ör. 4. § (5) bekezdése megengedi a kulturális létesítmények számára 23:00 óráig a hangosító eszközök használatát.⁶⁷

A főjegyző, mint a Zr. 4. § (1) bekezdése szerint zajvédelmi ügyekben hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság jogi álláspontja szerint az Ör. 4. § (5) bekezdésében foglalt megengedő rendelkezés feleslegessé és szükségtelenné teszi a Zr.-ben és a Hér.-ben foglalt éjjeli időszakra vonatkozó határértékek, valamint a jogkövetkezményekre vonatkozó szabályok alkalmazását.

A főjegyző álláspontjával ellentétesen vizsgálatunk fentebbi adataira is figyelemmel megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (5) bekezdése közvetlenül az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében⁶⁸ foglalt tilalomba, valamint a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglalt legkisebb szigor klauzulájába ütközik, mert a Hér. 1. számú mellékletében foglalt határértékeknél megengedőbb, kisebb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírást tartalmaz.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (5) bekezdése, az Ör. szabályozásának fokozottan védett területekre előírt zajterhelési határértékek alkalmazásának előírásával kapcsolatos ellentmondásossága, továbbá az Ör. hiányosságai – a hangosító eszköz használati tilalom megszegésének hiányzó jogkövetkezményei, a hatáskörrel rendelkező önkormányzati hatóság, továbbá a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkozó zajvédelmi ügyek szabályozása tekintetében – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséggel, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszaállást okoz.

A Kristály Színtér területén, a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvények hajnalig tartó zajszennyezése miatti bejelentésekkel kapcsolatos megállapítások

7. A tényállásban ismertettük, hogy a Kristály Színtér vendéglátóhelyen tartott rendezvény miatt 2023. június 21-én tett az egyik panaszos bejelentést a főjegyző részére, amelyben kitért a 2023. július 17-én szombaton estétől másnap hajnal öt óráig tervezett Drum&Bass és egy ugyanitt 2023. július 7-én estétől július 8-án hajnal 6:00 óráig meghirdetett zenei rendezvényre is. 2023. augusztus 20-án további bejelentés érkezett a főjegyzőhöz a 2023. augusztus 19-én 17:00 órától augusztus 20-án 4:00 óráig a Kristály-Színtéren megrendezett

⁶⁷ „A Wonder Island nevű egység üzemeltetőjének címzett FPH143/96-11/2021 iktatószámú zajkibocsátási határértéket megállapító határozat egy és elválaszthatatlan egységként kezeli az ún. „gasztropark” és azon belül, de azzal együtt a „Wonder Garden” kertmozit, amely utóbbi kulturális célú létesítmény, így a „Wonder Island” nevű egységgel szemben a 22 órát követő hangosító eszköz működtetése miatt akkor lenne csak szankcionálható, ha egyértelműen azonosítható és bizonyítható, hogy az egység mely funkcióhoz kötődően alkalmaz a kérdéses időpontban ilyen eszközt.”

Az Ör. „4. § (5) bekezdés szerinti esetben (kulturális célú létesítmény szabadtéri területén a kulturális tevékenység megvalósításához) legfeljebb 23:00 óráig, míg a (6) bekezdés szerinti egyéb esetben legfeljebb 22:00 óráig működtethetők. Egy ilyen bizonyítási eljárás egy-egy panasz esetén utólag nem vagy csak aránytalan erőfeszítésekkel lehetséges.”

⁶⁸ Alaptörvény 32. cikk (3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

LavaLava X Kattarzis // Open Air // Margitsziget zajszennyezése és hangosító berendezés használata miatt.

A fentiekben kifejtettük egyfelől, hogy a Kristály Színtéren megrendezett ezen szabadtéri alkalmi rendezvények a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvénynek minősülnek és azokra a Zr. hatálya nem terjed ki. Másfelől azonban az Ör. 4. § (2)-(3) bekezdései a közterületi alkalmi rendezvényekre és azokon a hangosító eszközök használatára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzak, így az ezen szabályok megszegése miatti zajvédelmi önkormányzati hatósági ügyek a Mötv. 142/A. § alapján a Közgyűlés hatáskörébe tartoznak.

A Panasztv. 3. § (4) bekezdése szerint „(h)a az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés vizsgálata keretében észleli, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézése más eljárás hatálya alá tartozik,

a) erre vonatkozó feladat- és hatásköre esetén a más eljárás megindításáról,

b) erre vonatkozó feladat- és hatásköre hiányában a más eljárás megindítására, illetve lefolytatására jogosult szervhez való áttételről haladéktalanul gondoskodik, és ezzel egyidejűleg erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt értesíti.”

A Főjegyző elmulasztotta a Kristály Színtér hangosító berendezéseinek 22:00 óra utáni használatával kapcsolatos bejelentések – a Panasztv. 3. § (4) bekezdés b) pontja alapján történő – áttételét a zajvédelmi eljárás önkormányzati hatósági jogkörben történő lefolytatására hatáskörrel rendelkező Közgyűlés részére, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Büfé és a Kristály Színtér hatályos zajkibocsátási határértéket megállapító engedélyeivel kapcsolatos megállapítások

8. A tényállásban ismertettük, hogy a 2021. szeptember 9-én végzett zajmérések eredményei alapján a figyelmeztetés jogkövetkezményt megállapító határozat második részében – az üzemeltető kérelme alapján – a főjegyző módosította a Büfé 2021-es zajvédelmi engedélyét, a mérőfelület, a védendő ingatlanok nagyobb számának pontos megjelölésével, a nagyvárosias területen fekvő ingatlanok tekintetében a Hér. 1. mellékletben megállapítottnál alacsonyabb, nagyvárosias területen nappali 50 dB, a zöldterületekre pedig nappali 45 dB zajkibocsátási határérték megállapításával. A korábbi határozatban szereplő **éjjeli határértékeket a módosított határozat azonban már nem tartalmazza**, az Ör. 4. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésre hivatkozva, amely szerint a hangosító berendezések használata csak 10:00-22:00 óra között megengedett. Jelenleg ez a határozat hatályos, ezért szükségesnek tartjuk azon kérdések értékelését a vizsgálatunk fókuszpontját képező alapvető jogok és alkotmányos értékek szempontjából, amelyek visszásság gyanúját vetik fel.

8.1. A Zr. 10. § (1) bekezdése szerint környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője [...] köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a zajkibocsátási határértékekről – a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján – a környezetvédelmi hatóság dönt.

A Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerint a vendéglátás, szórakoztató, szabadidős tevékenységekkel és létesítményekkel kapcsolatos zajvédelmi ügyekben a főváros által közvetlenül igazgatott területeken a főjegyző gyakorolja a zaj- és rezgésvédelmi hatáskört.

A helyi önkormányzati ügyekre vonatkozó anyagi jogi szabályozás – a törvényben és más jogszabályokban meghatározott keretekben – rendszertanilag és gyakorlatilag is önálló és megkülönböztetendő az azonos tárgyra vonatkozó központi, államigazgatási szabályok szerinti ügyektől.

Az Ör. rendelkezései annyiban kötik az államigazgatási ügyben eljáró zajvédelmi hatóságot, hogy nem hozhat olyan döntést, amely a helyi zajvédelmi rendelet rendelkezéseivel ellentétes, azonban az üzemi, szórakoztató létesítmény zajterhelésével kapcsolatos közigazgatási hatósági ügyben a Zr. 10. § (4) bekezdése szerint a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszeri rendelet alapján kell eljárnia, az ott részére meghatározott (államigazgatási) hatósági jogkörben, annak terjedelmében, így az Ör. rendelkezését csak abban az esetben kell az államigazgatási ügyben alkalmaznia, ha azt központi ágazati jogszabály kötelezővé teszi.

Erre példa, hogy a Kvt. 48. § (4) bekezdés d)-f) pontjai külön felhatalmazásban adnak lehetőséget az önkormányzatok képviselő-testületeinek a területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítására, a csendes övezetek kijelölésére, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítására.

Tekintettel arra, hogy a Hér. 2. § (3) bekezdés a zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek és a csendes övezetek vonatkozásában tartalmaz határértékre vonatkozó sajátos rendelkezést, ezt az államigazgatási ügyben a zajvédelmi hatóságnak érvényesítenie kell.⁶⁹

Az Ákr. 2. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

A Zr. 10. § (4) bekezdése alapján közigazgatási hatósági ügyben a zajkibocsátási határértékről a Hér. és a Zvhr. alapján dönt a környezetvédelmi hatóság.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy a Zr. 17. § (1) bekezdésében foglalt zajvédelmi intézkedési terv benyújtására és végrehajtására kötelezés, mint helytállási kötelezettség és sajátos jogkövetkezmény csak abban az esetben alkalmazható, ha a zajvédelmi hatóság a Zr. 10. § (1) bekezdés szerinti zajkibocsátási értéket megállapította.⁷⁰ A Zr. 18. §-ában foglalt további jogkövetkezmények alkalmazásának előfeltétele pedig az, hogy a zajvédelmi hatóság kötelezésén alapuló, a zajvédelmi intézkedési terv benyújtása vagy végrehajtása valamilyen okból előzményként meghiúsul.

A főjegyző azzal, hogy a Büfé, mint vendéglátó létesítmény hatályos zajkibocsátási határértékét megállapító határozatában az éjjeli (22:00-6:00) időszakra szólóan nem állapított meg zajkibocsátási határértékeket, a zajvédelmi jogszabályok megsértésének jogkövetkezményeire vonatkozó, a Zr. 17. és 18. §-ában foglalt szabályok következetes alkalmazásának ellehetetlenítését és a panasz szerinti visszás helyzet hosszú időn át tartó fennmaradását okozta.

8.2. Az Ákr. 22. § úgy rendelkezik, hogy „(a)z ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.”

Az Ákr. 23. § (3) bekezdése szerint „(a)z ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. (...)” Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint „(a) jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.”

⁶⁹ Hér. 2. § (3) 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.

⁷⁰ Zr. 17. § (1) Ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi.

Jóllehet, a Büfé üzemeltetőjének 2021. július 14-én benyújtott kérelme alapján – miután a kérelmező ügyfél nem az önkormányzat, vagy annak szerve – az Ákr. 23. § (4) bekezdése szerint nem merült fel kizárási ok, azonban – ahogyan a tényállásban ismertettük – a Büfé működésének helyeként hasznosított ingatlan tulajdonosa részben a Fővárosi Önkormányzat.

A Fővárosi Önkormányzatnak a tulajdonosi helyzeténél fogva az ingatlan hasznosításához, bérbeadásához jogos gazdasági érdeke fűződik, így a Büfé működési feltételeinek biztosításában közvetlenül érdekelt volt.

Figyelemmel arra, hogy a zajkibocsátási határérték megállapítására az üzemeltető kérelme alapján megindult eljárás a Büfé üzemeltetési feltételeinek biztosítását célozza, ez a főjegyző Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörében az eljárás lefolytatására kizárási okot jelent.

Az Ákr. 24. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „(h)a a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a hatóság a felügyeleti szerv számára bejelenti. A felügyeleti szerv dönt a hatóság kizárásáról, egyúttal – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – rendelkezik az ügyben eljáró másik, az eljárásból kizárt hatósággal azonos hatáskörű hatóság kijelöléséről.”

A főjegyző a Büfé üzemeltetőjének kérelme alapján a Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörében az ügy elintézésére a Fővárosi Önkormányzat tulajdonosi érdekeltsége miatt fennálló kizárási okot elmulasztotta a felügyeleti szerv részére bejelenteni.

Ehhez kapcsolódóan azt is feltártuk, hogy a Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése 2024. április 24-én hozott 448/2024. (IV. 24.) határozatával úgy döntött, hogy „a magyar állam javára, ingyenesen átruházza az ingatlannyilvántartásban Budapest XIII. kerület, belterület 23800/6. hrsz.-on felvett, természetben Budapest XIII. kerület Margitszigeten, „kivett sporttelep és közpark, épület” megnevezésű, 10,0774 ha alapterületű, a magyar állammal osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan 9733/100786-od tulajdoni hányadát.”

Az átruházás tényének az ingatlannyilvántartásba való bejegyzésével a jövőre szólóan megszűnik a Fővárosi Önkormányzat tulajdonosi helyzetével összefüggő jogos érdek miatti kizárási ok a főjegyző Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben.

A főjegyző azzal, hogy a Büfé módosított 2021. évi zajengedélyében az éjjeli (22:00-6:00) időszakra vonatkozó zajkibocsátási határértékek megállapítását, valamint a vizsgált időszakban fennálló kizárási ok felügyeleti szerv részére való bejelentését elmulasztotta, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseink

1. **Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a főpolgármestert**, hogy a jelentésben megállapított visszasságok kezelése és jövőbeli megelőzése érdekében gondoskodjon a hatályos Ör. ellentmondó, hiányos, illetve jogszabályba ütköző szabályozását orvosló helyi zajvédelmi rendelet megalkotásának, illetve módosításának kezdeményezéséről.
2. **Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a főjegyzőt**, hogy gondoskodjon a Wonder Island Büfé zajvédelmi szempontból jogszerű, a jelentésben megállapított visszasságokat kiküszöbölő működésének biztosításáról, valamint az esetleges jövőbeni bejelentések alapjogi kereteknek és azokkal összhangban álló vonatkozó jogszabályoknak megfelelő intézéséről.

Budapest, 2025. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula