

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3114/2016. (VI. 10.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa indítványt terjesztett elő a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. A támadott jogszabály alapján a nyári időszakban rendezett kulturális fesztiválok esetén az általános szabályokhoz képest tovább tart a nappali időszak és később kezdődik az éjszakai időszak, valamint magasabbak a zajtól védendő területeken a terhelési határértékek.
- [2] Az indítványozó véleménye szerint a támadott jogszabály több szempontból alkotmányértő. Egyrészt sérti a jogállami jogbiztonság követelményét, hogy a „kulturális fesztivál” fogalmát nem definiálja az R., és a magasabb szintű jogszabályban sincsen meghatározva, a szabályozatlanság viszont „lehetőséget biztosít mind az engedélyt kérők, mind pedig a döntést hozó hatóság számára, hogy e fogalmat a lehető legszélesebb értelemben, akár valamennyi rendezvényt kulturális fesztiválnak tekintve értelmezzék”, ami álláspontja szerint egyszerre vezet a jogállami jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog sérelméhez. A kulturális fesztivál fogalmának meghatározatlansága arra is vezet, hogy a zajvédelmi hatóság által az engedély tárgyában hozott határozat törvényességének bírósági felülvizsgálata érdemben nem lehetséges, mivel a hatóság kulturális fesztivál fogalma tárgyában végzett szabad mérlegelését semmi nem korlátozza.
- [3] Az indítvány szerint sérül továbbá az egészséges környezethez való jog is. E körben kifejti, hogy az Alkotmánybíróság környezetvédelemmel kapcsolatos korábbi gyakorlatának alapvető elve volt, hogy a környezetvédelem elért szintje nem csökkenthető, amely elv nem csak a természet védelmére, de a környezet védelmére általánosságban is irányadó volt. Ehhez képest az R. támadott rendelkezése a korábbi szabályhoz képest kitolta a nappali – tehát fokozott zajterhelést engedő – időszak időhatárát, csökkentette az éjszakai – tehát csekélyebb zajterhelést engedő – időszak időhatárát, ezzel növelve az időszakosan alkalmazható zajterhelést. Az egészséges környezethez való jog korábban elért szintjének ez a korlátozása az indítványozó álláspontja szerint nem áll szemben más alapjog védelmével; a „szórakozás egy meghatározott formájának biztosítása nem lehet érv

arra, hogy a már elért védelmi szint tekintetében lehetővé tegye a visszalépést". Mindezek az érvek összességében, együtt vizsgálva azzal a fogalmi tisztázatlansággal, amit a „kulturális fesztivál” jogszabályi definíciójának elmaradása eredményez, alkotmányellenességre vezet.

- [4] Az alapvető jogok biztosa az indítványt fenntartotta és azzal egészítette ki, hogy álláspontja szerint a támadott jogszabály az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontját, I. cikk (3) bekezdését, XX. cikk és XXI. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését sérti, egyebekben pedig kérte a támadott jogszabály megsemmisítését.
- [5] 1.2. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjának megküldése végett. A miniszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a „kulturális fesztivál” fogalmának meghatározása céljából a jogalkotás folyamatban volt. Egyebekben az egészséges környezethez való jog sérelme tekintetében arra utalt, hogy az R. mellékletében szabályozott határértékek a hosszú távú zajkitettségre vonatkoznak, viszont a kivételes szabály legfeljebb nyolc napra, átmenetileg teszi lehetővé a zajterhelés általános szabályától való eltérést, így a védelmi szint nem csökkent. Megjegyezte továbbá, hogy a könnyűzenei fesztiválok tekintetében jelentős kérdésként felmerülő magasabb zajterhelési szint az egyéb kulturális (pl. színházi, gasztronómiai stb.) fesztiválok esetén egyáltalán nem jellemző. Egyebekben utalt még arra, hogy az R. – tárgyi hatálya miatt – a közterületen rendezett fesztiválokra nem, csak a magánterületen szervezett fesztiválokra vonatkozhat.
- [6] 1.3. A 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet az R. 2. § (4) bekezdését is érintő módon megváltoztatta a támadott jogi szabályozást és a kulturális fesztivál fogalmát az alkalmi rendezvény fogalmával váltotta fel. A megváltozott jogi környezetre tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozó jogutódját, az alapvető jogok biztosát, hogy nyilatkozzon indítványa fenntartásáról, indokai esetleges módosításáról. Az alapvető jogok biztosa 2016. február 2-án érkezett beadványában indítványát fenntartotta, korábbi érveit kiegészíti az alábbi érvekkel, továbbá megsemmisíteni kéri a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ZajKr.) 1. § (2) bek. a) pontját is.
- [7] A ZajKr. 1. § (2) bekezdés *a*) pontja kiveszi a rendelet tárgyi hatálya, így a zajvédelmi szabályozás hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket. Az alapvető jogok biztosa saját vizsgálatai tapasztalatából rámutat, hogy a több önkormányzat illetékességi területét érintő és tipikusan kizárólag közterületen megtartott rendezvények (SZIGET, *B.My.Lake*, *Balaton Sound*, *Red Bull Air Race*) okozzák a legtöbb problémát. Ezekre viszont a ZajKr. és az az alapján irányadó R.-ben megszabott határértékek a tárgyi hatály kizártsága folytán nem alkalmazhatók.
- [8] Az indítványozó felhívja a 73/2006. (XII. 15.) AB határozatot, az abból kiemelt idézet alapján „a zajvédelmi szabályok az emberi környezet és egészsége megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat”, felhívja továbbá a 430/B/2000. AB határozatot, amely szerint „a zaj- és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek [...] az egészséges környezet garanciájaként foghatók fel.” A citált alkotmánybírósági álláspontból az alapvető jogok biztosa szerint „levezethető az a követelmény, hogy a jogalkotó az államterület egészére, így a közterületre is állapítson meg zajvédelmi határértékeket.” A területek közötti különbségtétel álláspontja szerint diszkriminatív, mert az az intézményvédelmi kötelezettségként felfogott egészséges környezethez való jog egyenetlen biztosítását eredményezi. Előadja továbbá, hogy a 16/2015. (VI. 5.) AB határozattal alapjognak elismert egészséges környezethez való jog korlátozása kizárólag törvényi szinten lenne szabályozható, az alapjog korlátozására irányadó rendelkezések szerint: ennek a kifogásolt ZajKr. pedig nem felel meg.
- [9] A jogorvoslat hiányára vonatkozó korábbi érveit is kiegészíti az indítványozó a megváltozott jogi környezetre tekintettel. Abból kiindulva, hogy a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények nem tartoznak a ZajKr., s így az R. hatálya alá, azok tekintetében sem nem szükséges, sem nem lehetséges szabadidős zajforrás zajkibocsátási határérték megállapításáért folyamodni [vö.: ZajKr. 10. § (1) bekezdés]. Márpedig ebben az esetben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 110. § (6a) bekezdésével ezt összhangban értelmezve, bármilyen zajhatás léphet fel, akkor sem lehet keresettel vagy más eszközzel élni erre hivatkozással. Mindezek miatt sérül a jogorvoslathoz való jog, illetve a bírósághoz fordulás joga – állítja az indítványozó.
- [10] A kulturális rendezvény fogalmának helyébe lépett alkalmi rendezvény fogalma az indítványozó szerint továbbra is túlzóan tág és bizonytalan, ezért sérti a jogállami jogbiztonságot. Nem orvosolta a fogalmi változás az indítványozó álláspontja szerint a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos aggályait sem, mivel álláspontja sze-

rint a fogalmi bizonytalanság továbbra is kizárja a jogorvoslati jog megfelelő érvényesülését. Az egészséges környezethez való jog sérelmére vezet továbbá az általánoshoz képest 5–20 dB-lel magasabb határérték, valamint a rövidebb éjszakai (védett) időszak előírása. Új érvként adja elő, hogy a nem közterületen tartott alkalmi rendezvények tekintetében tett kivételes szabályozás is alkotmányosértő, a testi és lelki egészséghez való jogot (XX. cikk) és az egészséges környezethez való jogot (XXI. cikk) sérti. Az indítványozó szerint sérül továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is, mivel alapjogot rendeleti – tehát alacsony jogforrási – szinten korlátoz a jogalkotó.

- [11] Kiterjeszti az indítványozó az indítványt a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.) 1. § (2) bekezdés a) pontjának felülvizsgálatára is. Álláspontja szerint a ZajKr. e támadott rendelkezése, amely kiveszi tárgyi hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket, sérti a testi és lelki egészséghez való jogot (XX. cikk) és az egészséges környezethez való jogot (XXI. cikk), s ez a kivételes szabály is sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is, mivel alapjogot rendeleti szinten, tehát alacsony jogforrási szinten korlátoz a jogalkotó. Végül a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja azért is alkotmányosértő az indítványozó szerint, mert a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével összefüggésben értelmezve azt, az ilyen forrásból származó zajhatást kiveszi a birtoklásban történő jogalap nélküli háborítás illetve a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogai gyakorlása veszélyeztetésének fogalma alól, sértve ezzel e személyek jogorvoslatához való jogát [XXVIII. cikk (7) bekezdés] és bírósághoz forduláshoz való jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [12] Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le a vizsgálatot.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) 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.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (2) A bíróság dönt

[...]

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;”

- [14] 2.1. A Kvt. érintett rendelkezései:

„Zaj és rezgés

31. § (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

(2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani:

a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését;

b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását;

c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.

(3) A környezeti zajjal leginkább terhelt területek zajcsökkentését, a zajjal még nem terhelt területek kedvező állapotának megőrzését – a külön jogszabály alapján – stratégiai zajtérképekre épülő intézkedési tervek végrehajtásával kell megvalósítani.”

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

[...]

(4) A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik:

[...]

f) a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása.”

„110. § (6a) Nem minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.”

[15] 2.2. A ZajKr. felülvizsgálni kért és érintett rendelkezései:

„1. § (1) A rendelet hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.

(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya:

a) a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre,

b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre,

c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre,

d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre,

e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint

f) a vallási tevékenység végzésére,

g) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekre.

2. § E rendelet alkalmazásában:

[...]

v) 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;

w) 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;”

[16] 2.3. Az R. elbírálás idején hatályos, érintett és felülvizsgálni kért szabályai:

„2. § (1) Az üzemi vagy szabadidős zajforrástól származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. melléklet tartalmazza.

(2) Az 1. melléklet 1. pontjának határértékei megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő

a) nappal (6:00–22:00): a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

b) éjjel (22:00–6:00): a legnagyobb zajterhelést adó fél óra.

(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.

(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.

[...]

1. melléklet a 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelethez

Üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő területeken

1. Az üzemi és szabadidős zajforrások zajterhelési határértékei a 2. § (3)–(4) bekezdésben és a 2. pontban foglalt kivételekkel

	A	B	C
1	zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre (dB) nappal 06–22 óra	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre (dB) éjjel 22–06 óra
2	Üdülőterület, különleges területek közül az egészségügyi területek	45	35
3	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	50	40
4	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	55	45
5	Gazdasági terület	60	50"

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a vizsgálat során bekövetkezett jogi változásokra is – mindenekelőtt áttekintette az indítvány szempontjából releváns zajvédelmi szabályozást. A jogi környezet érdemét összefoglalva a következő helyzet rajzolódik ki a támadott jogszabályokból. A Kvt. 31. §-a általános háttérét adja a zaj és rezgés elleni védelemnek, amikor kimondja: „[a] környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.” [Kvt. 31. § (1) bekezdés] Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a zaj és rezgés elleni védelem szabályait rendeletben állapítsa meg [Kvt. 110. § (7) bekezdés 23. pont], ami alapján meg is alkotta a Zaj Kr.-t. A ZajKr. végrehajtására pedig az R. tartalmaz szabályokat, többek között az eredetileg is támadott 2. § (4) bekezdését, amely a zajvédelmi határértékek számításának különös szabályait rögzíti.
- [18] A piramisszerű szabályozási rendet kiegészíti a helyi zajvédelmi szabályok rendszere, amely a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja értelmében a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik, a fővárosban a kerületi és a fővárosi önkormányzat között megosztott hatáskörben van [vö.: Kvt. 48. § (5) bekezdés]. E legalsó szabályozási szint értelemszerűen azokra a szabályozási területekre vonatkozhat, amelyeket a magasabb szintű jogszabály nem rendez, és a Kvt.-ben és az alacsonyabb szintű jogszabályokban adott felhatalmazás szerinti, illetve jogalkotási felhívásnak megfelelő tartalmú rendeletek megalkotására szorítkozik.
- [19] A Kvt. maga tartalmaz még egy zajvédelmi rendelkezést, valójában éppen negatív tartalmú szabályt: „[n]em minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény

zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.” [Kvt. 110. § (6a) bekezdés, 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba]. Ez a szabály valójában a Ptk. birtokvédelmi rendelkezéseire képest különös – azok érvényesülését kizáró – szabály, hiszen a birtokvédelem főszabálya – Ptk. 5:5. § [A birtokost megillető birtokvédelem] (1) A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom) – alól kiveszi az itteni feltételeknek megfelelő eseményt, ha a jogszabályi illetve engedélybeli határértékeket a rendezvény során nem lépték át. {Hasonló következtetés vonható le a dolog használatának általános magánjogi korlátja tekintetében (Ptk. 5:23. § [A dolog használatának általános magánjogi korlátja] A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.), hiszen ott is pontos szóhasználattal kiveszi azok alkalmazásának hatálya alól a kiemelkedő jelentőségű rendezvényt, bizonyos feltételekkel.}

- [20] A ZajKr. tartalmazza a részletes szabályokat a zaj- és rezgésvédelem tekintetében, egyáltalán ez mondja ki azt az általános szabályt, amely szerint „[t]ilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni.” [ZajKr. 3. § (1) bekezdés] Csakhogy ennek kimondása előtt az 1. § (1) bekezdés meghatározza a ZajKr. tárgyi hatályát, viszont kizárja a tárgyi hatálya alól „a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvények”-et [ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pont]. E szabálynak a megsemmisítésére terjeszti ki indítványát az alapvető jogok biztosa a lentebb ismertetendő érvek mentén.
- [21] A ZajKr. legújabb módosítása meghatározza továbbá az „alkalmi rendezvény” fogalmát, amely szerint ilyennek minősül az „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” [ZajKr. 2. § v) pont] Ez a fogalom a korábban kifogásolt kulturális fesztivál fogalmát váltja fel, s egyébként azzal annyiban összecseng, hogy legfeljebb nyolc napos rendezvény esetén teszi alkalmazhatóvá az előírásokat – vagyis az azt meghaladó tartamú rendezvényekre ez a szabály már nem alkalmazható.
- [22] A R. támadott 2. § (4) bekezdése is módosult. A megújult tartalmú szabály szerint 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. A szabály eredeti tartalma tehát annyiban nem változott, hogy továbbra is hosszabb nappali időszakot tesz lehetővé, illetve magasabb határértékeket ír elő úgy a nappali, mint az éjjeli időszakra. Változás viszont, hogy az „alkalmi rendezvény”-hez kapcsolja ezt a változást; nem jelenik immár meg az a korábban volt időszaki korlátozás, amely (lényegében) a nyári időszakra korlátozta csak a fesztiválókat; s végül a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre írja elő ezeket.

IV.

[23] Az indítvány nem megalapozott.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a jogállami jogbiztonság sérelmét vizsgálta.

[25] A 3/2016. (II. 22.) AB határozat szerint: „[a] jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindezt mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97], [116]}. Ezen felismerhető tartományon belül tehát a jog tényleges tartalmának »megtalálása« a jogértelmezést végző szervek alapvető feladata, a jogalkotó pusztán annyit tehet, hogy a kiszámítható, egységes értelmezés érdekében a saját eszközeivel segíti ezt a folyamatot.” {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}

- [26] Az Alkotmánybíróság e szempontok figyelembe vételével megvizsgálta az „alkalmi rendezvény” fogalmát. A támadott rendelkezés világos és normatartalma egyértelmű. Az alkalmi rendezvény definíciója világos: „előre meghatározott alkalomból és időben tartott, legfeljebb 8 napon át tartó esemény, amely olyan helyszínen kerül megrendezésre, amely alaprendeltesítés szerint nem az adott jellegű rendezvény tartására szolgál”. Másként megfogalmazva: minden 8 napnál nem hosszabb rendezvény alkalmi rendezvény, amit nem rendezvény tartására szolgáló helyen (pl. művelődési ház, rendezvényterem stb.) tartanak. Ez a fogalom nyelvtanilag egyértelmű, értelmezése nem kétséges és a hatóságok, bíróságok – bár annak újdonsága miatt gyakorlatot még nem alakítottak ki, de – megfelelően fogják tudni értelmezni és alkalmazni a fogalmat.
- [27] Mivel a vizsgált esetben a jogszabályi rendelkezés tartalma a fentiek szerint egyértelmű, az Alaptörvény B) cikke alapján az Alkotmánybíróság a R. 2. § (4) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog kérdéskörét.
- [29] Az indítványozó állítása szerint a R. 2. § (4) bekezdése a fogalmi bizonytalanság miatt sérti a jogorvoslathoz való jogot – ez a korábbi indítványban kifejtett, továbbra is fenntartott érv. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság hiányára vonatkozó érveket korábban már elutasította, így az alkalmi rendezvény fogalma az Alaptörvénynek megfelelő módon egyértelmű, hiszen az egy egyszerű funkcionális negációval és időhatárolással vesz minden rendezvényt a hatálya alá. Ha pedig a fogalom biztos és nem értelmezhető félre, akkor nem állhat meg az az érv sem, hogy ebből fakadóan hiányzik a bírósághoz fordulás illetve a jogorvoslathoz való jog: úgy a zajvédelmi hatóság, mint az aktusát felülvizsgáló bíróság meg tudja ítélni, hogy 8 napnál hosszabb vagy rövidebb a rendezvény, ill. a hely, ahol megtartják funkcióját tekintve rendezvény tartására szolgál-e (mert ha igen, a rendezvény nem alkalmi) vagy sem (mert ha nem, akkor a mégis ott tartott rendezvény „alkalmi rendezvény”-nek minősülhet). Valódi bírósági felülvizsgálati lehetőség lévén nem hiányozhat a jogorvoslati jog sem. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelménnyel azt írta elő, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.” Ezt a gyakorlatot az Alkotmánybíróság többször megerősítette, l. így pl. a 3100/2015. (V. 26.) AB határozatában (Indokolás [55]). Ha ugyanakkor az érdemi felülvizsgálat adott, illetve a tárgyi jogszabály nem értelmezhetetlen a jogalkalmazó szervek által – ahogy az erre irányuló indítványt az Alkotmánybíróság korábban már elutasította – akkor sem a bírósághoz fordulás, sem a jogorvoslathoz való jog sem sérülhet. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt az R. 2. § (4) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tekintetében is elutasította.
- [30] Az indítványozó a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontját is támadja azzal az érveléssel, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével együtt értelmezve sérti a jogorvoslathoz való, ill. bírósághoz fordulás jogát, mégpedig azért, mert a kizárólag közterületen zajló alkalmi rendezvényeket kivéve a ZajKr. tárgyi hatálya alól. Abból kiindulva, hogy a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények nem tartoznak a ZajKr., s így az R. hatálya alá, azok tekintetében sem nem szükséges, sem nem lehetséges szabadidős zajforrás zajkibocsátási határérték megállapításáért folyamodni [vö.: ZajKr. 10. § (1) bekezdés] – állítja az indítványozó. Márpedig ebben az esetben a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével ezt összhangban értelmezve, bármilyen zajhatás léphet fel, akkor sem lehet keresettel vagy más eszközzel élni ezen okból. Mindezek miatt álláspontja szerint sérül a jogorvoslathoz való jog, illetve a bírósághoz fordulás joga.
- [31] Az indítványozó érvelése azt az alapkérdést veti fel, hogy helytálló-e az a következtetés, amely szerint a ZajKr. tárgyi hatálya alóli kivétellel az adott tevékenység immár semmilyen határértékkel nem terhelt; nem vonatkozhat rá, hiszen egyedi engedélyben azt nem kellett kérni.
- [32] Az Alkotmánybíróság nem találta helytálló-nak ezt az érvelést. Az R. a miniszter – más miniszterekkel egyetértésben, de – önálló jogalkotási hatáskörében, és nem a ZajKr.-ből származtatott jogalkotási hatáskörében kerül megalkotásra. Ezt támasztja alá, hogy a Kvt. 89. § (3) bekezdése a miniszter saját hatáskörébe tartozó jogalkotási feladatként határozza meg (az érdekelt miniszterekkel egyetértésben, de nem a ZajKr.-től vagy más kormány szintű rendelettől függően) a határérték kibocsátását. Ehhez hasonlóan a Kvt. 110. § (15) bekezdése a minisztert (értsd: a földművelésügyi minisztert) hatalmazza fel a levegő, a környezeti zaj és környezeti rezgés vonatkozásában a szennyezettségi határérték kiadására, az egészségügyért felelős miniszter egyetértésével. Ebből az következik, hogy a zajvédelmi határértékek biztosan vonatkoznak minden zajt okozó tevékenységre. Így értelmet nyer a Kvt. 110. § (6a) bekezdése is, amely nem csak az egyedi engedélyben meghatározott határértékre vonatkozik, de a jogszabályban meghatározott határértékre is.

- [33] Az R. tárgyi hatálya teljes és területileg az egész országra kiterjed. Ebből az a következtetés is adódik, hogy a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényre az R. általános határértékei irányadóak, nem pedig a „kedvezményes” R. 2. § (4) bekezdési szabályok, hiszen utóbbi a nem közterületen megtartott rendezvényre vonatkozóan írja elő a speciális nappali és éjszakai időszakot valamint a megemelt dB értéket. Mivel viszont a miniszteri felhatalmazás közvetlenül a törvényből folyik, a határértékek minden zajforrásra (így a most vizsgált szabadidős zajforrásokra is) irányadó módon szabályozottak. Pusztán abból, hogy a ZajKr. kivette a tárgyi hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket, az tényleg következik, hogy nem kell előre szabadidős zajforrási határérték megállapításáért folyamodni, de az nem, hogy bármilyen zajkeltő tevékenységet érvényes zajvédelmi határérték nélkül lehetne folytatni. Ez az abszurd következtetés azt is jelentené, hogy pl. valamely vallási tevékenység mint tárgyi hatály alól kivett zajforrás bármilyen hangerővel szólhatna. Ellenkezőleg: arra vonatkoznak az R. szerinti határértékek, mivel ott a tárgyi (és területi) hatály teljes.
- [34] Mindezek alapján mivel az R. törvényi felhatalmazás alapján állapítja meg a határértékeket, azok a Kvt. 110. § (6a) bekezdése szempontjából jogszabályban megállapított határértéknek tekinthetők, az alkalmi rendezvényre nézve kötelezőek, így a birtokvédelmi kivételes szabály a zajhatások kimérése alapján megfelelően alkalmazható. Csak az a hangos tevékenység (kizárólag közterületi alkalmi rendezvény) nem minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, amely nem haladja meg az R. melléklete szerinti (általános) határértéket.
- [35] Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5025/2012/5. számú határozata alapján az önkormányzat sem pótolhatja a hiányzó szabályozást. A határozat megszületését követően azonban hatályba lépett a Kvt. 48. § (4) bekezdés *f*) pontja, amely szabály kifejezetten és közvetlenül hatalmazza fel arra a helyi önkormányzatot, hogy a helyi zajvédelmi szabályokat megállapítsa. Nyilvánvaló, hogy ezt a Kvt., ZajKr. és R. adta keretek között teheti, de ha azok pl. tárgyi hatályuk alól valamit kizárnak, akkor abból értelemszerűen következik, hogy erre az önkormányzat jogalkotási hatásköre a közvetlen felhatalmazása alapján immár kiterjed.
- [36] Mindezek alapján a jelen jogszabályi környezetből az következik, hogy a helyi önkormányzat hatás- és feladatköre a magasabb szintű szabályok adta kereteken belül ad módot a zajvédelem rendezésére. E körben a „települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.” [Kvt. 48. § (1) bekezdés] A szigorításra tehát módja van a helyi jogalkotónak, amely lehetőség egyben az egészséges környezethez való jog intézményi biztosítékának is tekinthető, hiszen az egységes állami minimumszabályoktól helyben a szigorúbb védelem irányában eltérhetnek.
- [37] A polgárok számára kedvező helyi jogalkotás hiányában pedig a Kvt. 110. § (6a) bekezdés keretében van módja mindazoknak, akiket a hanghatások zavarának, bírósághoz fordulni illetve jogorvoslatot keresni e bírósági határozat ellen. A támadott és megsemmisíteni kért jogszabályok maguk abban sem korlátozzák a polgárokat, hogy bármely esetben bírósághoz forduljanak. A Kvt. 110. § (6a) bekezdése, amelyet megsemmisíteni nem, csak a támadott jogszabályokkal együtt értelmezni kér az indítványozó, az a szabály, amely a speciális birtokvédelmi rendelkezésén keresztül a jogszerű zajkibocsátási tevékenységet egyben birtokvédelmi és szomszédvédelmi szempontból is jogszerűvé nyilvánítja, a másik oldalról tehát a jogalkotói mérlegelés körében a tilos önhatalom illetve a szomszédjogi zavarás fogalmából mint anyagi jogalaphoz kiveszi a jogszerű, határértékeken belüli zajkibocsátó magatartást. A birtokvédelem, illetve szomszédvédelem főszabálya alóli kivétel meghatározása jogalkotási hatáskör, ami önálló alkotmányossági vizsgálat alá eshet, jelen esetben azonban a Kvt. 110. § (6a) bekezdése a vizsgálat értelmezési kerete, nem pedig annak közvetlen tárgya.
- [38] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem ítélte alaposnak az indítványozó érvelését az Alaptörvény XVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tekintetében a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével együtt értelmezett ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja vonatkozásában, ezért az indítványt e körben is elutasította.
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az egészséges környezethez való jog illetve a testi és lelki egészséghez való jog kérdéskörét vizsgálta.
- [40] 3.1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog kérdéseit az Alkotmány 18. §-a alapján kezdte értelmezni.
- [41] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy az újabb

ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].

- [42] Az Alaptörvény indítványozó által felhívott XXI. cikke az (1) bekezdésben a korábbival azonos megfogalmazással tartalmazza, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A korábbi alkotmányi rendelkezéshez képest többletként jelenik meg hatályos Alaptörvényünkben a környezetben való károkozásnál a károkozó felelősségére való utalás, valamint a szennyező hulladék elhelyezésre országba való behozatalának alaptörvényi tilalma. Ez utóbbi rendelkezéseket tartalmazó (2)–(3) bekezdésekben foglaltak a jelen vizsgálat szempontjából nem relevánsak és az Alkotmánybíróság a továbbiakban is az egészséges környezethez való jog tekintetében vizsgálódik.
- [43] Tekintettel arra, hogy az érintett alaptörvényi rendelkezés célja nem változott az Alkotmányban megállapított célhoz képest, a Nemzeti hitvallás pedig nem tartalmaz olyan iránymutatást, amit az Alkotmánybíróság a vizsgálat során az alaptörvényi rendelkezés értelmezésénél figyelembe vehetne, az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi vonatkozó határozataiban szereplő érveket. Az Alkotmánybíróság az idézett 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban írt feltételek megvizsgálásával arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben az Alkotmány 18. §-át értelmező, alább idézett határozatok érvelése megfelelő mértékben beilleszthető jelen határozatba.
- [44] A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – a környezethez, környezetvédelemhez való jogra fókuszálva – összefoglalta a vonatkozó alkotmánybíróági értelmezés kereteit, különös tekintettel arra, hogy ezen alapjog objektív, intézményvédelmi oldala a túlsúlyos ([80], [85], [147]), és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen ([80], [83]). A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan ([80]). Szerepel a megerősített tételek között a preventív védelmi szabályoktól a szankcionáló jellegű szabályokra való visszatérés tilalma, pontosabban csak elkerülhetetlen szükségesség esetén illetve arányosan való megengedettség ([80]). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a 14/1998. (V. 8.) AB határozat idézésével megerősítette azt az érvelését is, amely – az ágazati, pl. területfejlesztési érdekek szolgálatában, a környezetvédelem azonos súlyú figyelembevételével természetesen, de – elismerte a fejlesztéspolitika szükségszerű velejárójaként a környezet terhelését: „[e]gyetlen fejlett ország sem képes arra, hogy differenciálás nélkül az ország egész területén garantálni tudja a környezet minimális terheltségét. Az emberi életkörülmények javítása, vagy akár csak szinten tartása elképzelhetetlen termelő beruházások, illetőleg az infrastruktúra fejlesztése nélkül, márpedig akár az útépités, akár a vasútépités vagy a települések fejlesztése óhatatlanul növeli az adott térségben a korábbi környezetterhelést.” (ABH 1998, 126.)
- [45] Mindezekből az az árnyalt kép bontakozik ki, amely szerint az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, s az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia.
- [46] A földművelésügyi miniszter az indítvány megismerését követő válaszában rámutatott, hogy a támadott R.-ben megállapított – ezért szükségképpen az enyhítő szabályokkal korrigált – határértékek is csak a hosszú távú zajkítetttségre vonatkoznak, mivel csak „a folyamatos, hosszú ideig tartó zajkítetttség egészségkárosító hatása bizonyított”.
- [47] A *World Health Organization* (WHO) honlapján közzétett *Guidelines for Community Noise* (<http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf?ua=1>) foglalkozik a szórakoztató tevékenységekből eredő zajkeltés egészségkárosító hatásaival és rámutat, hogy ellentmondó kutatási eredmények és szegényes információk állnak rendelkezésre a szórakozási aktivitások keltette zaj által okozott egészségkárosodás (halláskárosodás) közötti oksági összefüggés tekintetében. A nemzetközi egészségügyi szervezet tanulmánya rámutat, hogy epidemiológiai vizsgálatok 70 dB alatti állandó zajterhelésnek való kitettség esetén is sikertelenek voltak oksági összefüggés kimutatásában a zaj és az egészségkárosodás között (22. o.). Ugyanitt azt a megállapítást is idézik, amely szerint egy élethosszig tartó 70 dB-nél valamivel kisebb zajkítetttség sem okoz tartós halláskárosodást. A 22–23. oldal fordulóján pedig olyan értelmű megállapítást tettek, amely szerint 70 dB-nek megfelelő állandó, tehát 24 órás kitettség esetén tudtak megállapítani a halláskárosodás és a zajos tevékenység között oksági összefüggést.

- [48] A WHO tanulmánya – valamint a jogalkotó hatáskörében eljáró miniszter álláspontja – alapján az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú zajkitettség egészségkárosító hatását, ebből következően az elért védelmi szinttől való visszalépést. Az Alkotmánybíróság kizárólag a szabályozás egészének alkotmányosságát vizsgálja, nem pedig az egyes konkrét határértékek célszerűségét, megfelelőségét. Ennek megfelelően az elért védelmi szinttől való visszalépést – ami alkotmányjogi kérdés – akkor lehetne megállapítani, ha nem csak spekulatív, a zajterhelés rövid, csekély növekedését intuitív módon értelmezve, hanem tudományos állásponttal alátámasztva lehetne igazolni összefüggést a legfeljebb nyolc napon át (maximum 15–20 dB-lel) megnövekedő, a 65 dB-t meg nem haladó zajforrás tekintetében, hogy az egészségkárosodás okozására alkalmas. Ilyenre az indítványozó nem hivatkozott, a jogalkotó ezt szakmai kompetenciájában kifejezetten vitatta, s az az Alkotmánybíróság által megismert ENSZ-tanulmány alapján nem is alátámasztható. Az Alkotmánybíróság által megismert információk alapján a csekély mértékben és rövid átmeneti időre megnövelt zajkitettség halláskárosodással oksági összefüggésbe nem hozható, s ilyen oksági összefüggést alátámasztó érv a szélesebb értelmű egészségkárosodás körében sem merült fel. Mindezek miatt az elért védelmi szinttől való visszalépést – mint az indítványozó által állított Alaptörvény-sértés alapja – sem állapítható meg, így az R. 2. § (4) bekezdése tekintetében az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXI. cikke körében elutasította. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az elutasításból nem következik, hogy a jelen ügyben vizsgált probléma más összefüggésben (a zaj- és rezgésártalmak körébe más egészségkárosító hatás, így például alvászavar, keringési zavar, mentális egészségre gyakorolt hatások vonatkozásában) újabb, megfelelően indokolt indítványban ne lenne felvethető.
- [49] Amint arra az Alkotmánybíróság 3075/2016. (IV. 18.) AB határozata Indokolásának [25]–[26] bekezdésében is utalt, az egészséges környezethez való jog védelmi tárgya azok az állam által befolyásolható külső jelenségek, amelyek közvetlenül alkalmasak arra, hogy az emberi egészségre valamilyen hatást gyakoroljanak és amelyek állami szabályozása útján elérhetőek az Alaptörvény szabályozási céljai. A testi és lelki egészséghez való jog védelmi tárgya a polgárok testi épsége és jóléte. Bár a két alapjog védett tárgya eltérő, de azok szükségképpen összefüggenek, hiszen az egészséges környezethez való jogban esett sérelem részeként felmerülhet a testi és lelki egészséghez való jog korlátozása is. Ugyanakkor abban is közösek alkotmányjogi dogmatikai szempontból, hogy csak azok valós korlátozása veti fel az alapjogsérelem lehetőségét. Az Alkotmánybíróság fentebb az egészséges környezethez való jog körében nem látott okot az Alaptörvény-ellenesség megállapítására, az említett jog korlátozása hiányában. A védett jogi tárgy eltérése ellenére a dogmatikai hasonlóság a testi és lelki egészséghez való jog (XX. cikk) esetén is arra a következtetésre ad alapot, hogy csak annak korlátozása vetné fel az alapjogsérelem kérdését, ami viszont az indítványozó érvével szemben nem támasztható alá tudományos bizonyítékokon alapuló alkotmányossági érvekkel, így ezen alapjog sérelme, korlátozása sem vethető fel alapul. Tekintettel arra, hogy az átmeneti, nem állandó, legfeljebb 65 dB-nek megfelelő zajkitettség egészségkárosító hatása nem bizonyított, (amely a testi és lelki egészséghez való alapjog korlátozása megállapíthatóságának alapja lehetne), ennek következtében annak szükségességét és arányosságát sem kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság emiatt az R. 2. § (4) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény XX. cikke tekintetében is elutasította.
- [50] 3.2. A ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja, amely tárgyi hatálya alól kiveszi a kizárólag közterületen megtartott rendezvényeket, az indítványozó álláspontja szerint maga is sérti az egészséges környezethez való jogot és a testi és lelki egészséghez való jogot, mivel önkényes különbséget tesz a zajvédelmi szabályok érvényesülése tekintetében: az államterület meghatározott részére vonatkozóan kizárja a zajvédelmi jogszabályok érvényesülését. Ahogy arra az Alkotmánybíróság fentebb rámutatott, az, hogy a jogalkotó a ZajKr. tárgyi hatálya alól kivett bizonyos tevékenységeket, nem jelenti azok teljes szabályozatlanságát. Így a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények esetén bár valóban nem kell előzetesen szabadidős zajforrás zajkibocsátási határérték megállapításáért folyamodni, a tevékenységre az R. általános szabályai – mivel az R. teljes tárgyi és területi hatállyal, a miniszter önálló, közvetlen felhatalmazáson alapuló jogalkotási hatáskörében született – és így az általános határértékek az 1. számú mellékletben megfelelően irányadók. Nem vitásan van különbség a nem kizárólag közterületen megtartott és a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvények között a határértékek tekintetében: utóbbi tekintetében az általános, szigorúbb előírások az irányadók, mivel az R. csak a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényre nézve írja elő a különös szabály alkalmazását. Mivel az R. nem zárja ki a kizárólag közterületen megtartott rendezvények vonatkozásában saját tárgyi hatályát, sőt valójában a 2. § (1) bekezdése általában írja elő, hogy az „üzemi vagy szabadidős zajforrástól származó zaj

terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. melléklet tartalmazza”, ezekből az következik, hogy a főszabály, vagyis az 1. melléklet általános határértéke érvényesül a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényre. Ez pedig azt eredményezi, hogy a ZajKr. nemhogy enyhébb vagy szabályozatlan környezetet teremtett volna a tárgyi hatály alóli kivétellel, hanem az általános, szigorúbb szabályozás érvényesítésével az alacsonyabb határértékek érvényesülése előtt nyitotta meg az utat. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság alaptalannak találta azt az indítványi részt is, amely a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjának megsemmisítését az Alaptörvény XX. és XXI. cikke alapján kérte.

- [51] 3.3. Nincsen alapja annak sem, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére hivatkozással semmisítse meg az Alkotmánybíróság az R. támadott szabályát.
- [52] Az Alaptörvény indítványozó által felhívott I. cikk (3) bekezdése a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől némiképp eltérő szövegezéssel, de az indítványozó által felhívott lényeges tartalmat tekintve hasonlóképpen szabályozza, hogy az alapvető jogokat és kötelezettségeket törvényi szinten kell a jogalkotónak szabályoznia. Az eltérés e jogok korlátozásának megengedhetősége tekintetében mutatkozik; a korábbi alkotmányi rendelkezéshez képest többletként jelenik meg hatályos Alaptörvényünkben, hogy „[a]l alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan” korlátozható. A korábbi alkotmányi rendelkezés szerint az alapvető jog lényeges tartalma nem korlátozható, míg hatályos Alaptörvényünk I. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fenti feltételeknek megfelelő korlátozás is csak „az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával” engedhető meg.
- [53] Az indítványozó az elvárt szabályozási szint szempontjából kéri az alkotmánybírósági vizsgálatot. Figyelemmel a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági határozatok felhasználhatóságával kapcsolatosan a jelen határozat Indokolásának [40]–[49] bekezdéseiben kifejtettekre, és ezen belül a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglalt feltételrendszerre, az abban foglalt feltételek megvizsgálásával, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben az Alkotmány 8. § (2) bekezdése – különösen az elvárt szabályozási szintet vizsgáló alább idézett határozatok érvelése – a szükséges és megfelelő mértékben beilleszthető jelen határozatba.
- [54] Az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozása elvárt szabályozási szintje kérdésével már többször foglalkozott. Korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkori alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146.]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” Az Alkotmánybíróság legutóbb 36/2014. (XII. 18.) AB határozatában erősítette meg ezzel kapcsolatos gyakorlatát (Indokolás [79]), amelynek értelmében „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.] „[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155.]” Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261.]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.
- [55] Jelen esetben a fentiek szerint nem bizonyítható a testi és lelki egészséghez való jog korlátozása a felülvizsgálni kért szabályozással oksági összefüggésben, így a törvényi szintű szabályozás sem követelmény. A Kvt. korábban ismertetett szabályai eleget tesznek annak a kívánalomnak, hogy törvényi szinten állapítják meg az alapvető jogra vonatkozó szabályt.

[56] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt teljes egészében elutasította.

Budapest, 2016. június 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[57] Nem értek egyet az indítvány elutasításával, álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a szabályozás alaptörvény-ellenességét a következő indokok miatt.

[58] Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában már megállapította, hogy az Alaptörvény XX. és XXI. cikkének értelmezése során felhasználhatja a 2012. január 1-jét megelőzően hozott alkotmánybírói határozatokban kifejtett érveket, megállapításokat (I. Indokolás [90]). Az alapvető jogok biztosa indítványában hivatkozik az Alkotmánybíróság több korábbi határozatára és kifejti: „az irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság 73/2006. (XII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a »zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.« E határozat szerint a »határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.«

[59] Osztom azt az indítványozói álláspontot, hogy az a kifogásolt szabályozás, amely a korábbinál magasabb zajszintet tesz lehetővé a nem közterületen megrendezett alkalmi rendezvények esetén, illetve az, hogy a Zajkr. nem alkalmazható a kizárólag közterületen zajló rendezvények esetén, felvetheti az Alaptörvény XX. cikkének a sérelmét. Az Alaptörvény a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben is hangsúlyozza a környezetvédelem kiemelt szerepét, ebből következően a környezet védelmének egyszer már elért szintjének – megfelelő alkotmányos indok nélküli – csökkentése megvalósítja mind az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének, mind a XX. cikkének a sérelmét [I. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [44]–[46], illetve 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]–[91], [106], [110]]. A határozat adós marad annak vizsgálatával, hogy melyik alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez szükséges a korábbi, szigorúbb zajvédelmi szabályok enyhítése, illetve, hogy ezek érvényesítéséhez elkerülhetetlen-e a védelmi szint csökkentése. E kérdések megválaszolása nélkül nézetem szerint nincsen meg az alkotmányos indoka a korábban már elért zajvédelmi szint csökkentésének, ezért a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2016. június 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: II/902/2012.

