

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2018. (X. 10.) AB HATÁROZATA

a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „ , vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)–(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „ , vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)–(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenes, ezért azokat 2018. december hó 31. napjával megsemmisíti.

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„2/A. § (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően

a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.”

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 1. melléklet 1. pontjának első mondata a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

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

2. Az Alkotmánybíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 110. § (6a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint a Szilasligeten ingatlannal rendelkező felperesek zajterhelés miatt pert indítottak 2012. április 16-án egy kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaság ellen, amely Mogyoródon nemzetközi licenccel rendelkező versenypályát üzemeltet.
- [3] 1.1. A felperesek kereseti kérelmükben kérték, hogy az eljáró bíróság az Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 84. § (1) bekezdés a) pontja alapján állapítsa meg, hogy az alperes jogellenes környezetszennyező és károsító magatartásával 2007-től folyamatosan megsérti a felpereseknek az Alkotmány 18. §-ában és 59. § (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított jogait. Kérték továbbá a bíróságtól, hogy korlátozza az alperes tevékenységét a Formula-1 Magyar Nagydíj és a World Series by Renault rendezvények megszervezésére és lebonyolítására mindaddig, amíg az alperes nem igazolja, hogy olyan környezetvédelmi (zajcsökkentési) intézkedéseket hajt végre, amelyek hatására normális üzemmenet mellett sem éri a felpereseket jogellenes zajterhelés.

- [4] A felperesek álláspontja szerint az alperes magatartása sérti a régi Ptk. 75. § (1) bekezdését és a 82. §-át, ezért elsődlegesen a régi Ptk. 84. § (1) bekezdésének *b)* pontja és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 101. § (3) bekezdése alapján, másodlagosan a régi Ptk. 100. § alapján indokolt a korlátozás elrendelése. A régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alapján tételesen és személyenként meghatározott nem vagyoni kártérítési igényt is előterjesztettek aszerint, hogy a felperesek milyen zajterhelést szenvednek el.
- [5] 1.2. A keresetindítás időpontjában a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 1. számú melléklete a felperesek lakóterületére nappal (06–22 óra között) 50 dB értékben állapította meg a maximális zajterhelést.
- [6] A bírósági eljárás ideje alatt az R.-t módosította a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet (a továbbiakban: Mód.R.) 2016. február 1-jei hatállyal. A Mód.R. a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelésre vonatkoztatva egyrészt megemelte a zajterhelési határértékeket, másrészt egy felmentési rendszert is intézményesített az R. 2/A. §-ának a beiktatásával és az 1. mellékletének a megváltoztatásával.
- [7] A módosítás hatását a felperesek lakóterületére nézve a bírói kezdeményezés a következőképpen foglalta össze. Az R. 1. melléklet 2.1.1. pontja szerint a zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel nem érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték a felperesek falusias-kertvárosias lakóterületén 50 dB-ről 55 dB-re változott, amely nem konkrét rendezvényekhez vagy eseményekhez kapcsolódik, hanem általános emelés 5 dB-lal. Az R. 1. mellékletének 2.2.1. pontja 2016. február 1. napjától felmentést biztosít a megemelt határérték alól is naptári évenként legfeljebb 10 napra 70 dB-es szintig, ezen felül naptári évenként legfeljebb 30 napra 65 dB zajterhelésig.
- [8] 1.3. Az eljáró bíróságnak alkalmaznia kell továbbá a kereseti kérelem eldöntése érdekében a Kvt. 110. § (6a) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy nem minősül a szomszédok szükségtelen zavarásának 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.
- [9] 2. Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bíróság álláspontja szerint a perben alkalmazandó jogszabályok közül a Kvt. 110. § (6a) bekezdése és az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontja sérti az Alaptörvényt. Ezért azzal az indítvánnyal élt, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvény-sértést állapítsa meg, és a támadott rendelkezések perben való alkalmazását zárja ki. Az állítólagos sérelem három pontban foglalható össze az indítványban írtak alapján.
- [10] 2.1. A bíróság álláspontja szerint azt szükséges vizsgálni, hogy a jogalkotó a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének beiktatásával a joggyakorlatban és a jogelméletben is alapvetésként létező jogági jogellenesség fogalmát kiüresíti-e. A közigazgatási normáknak megfelelő magatartás polgári jogi szempontú megítélése ugyanis nem tartozhat jogalkotói hatáskörbe, mert azzal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás joga sérülne. A törvényi rendelkezés elzárja a jogtudomány és a bírói gyakorlat által kimunkált polgári jogi jogellenesség polgári perben történő vizsgálata elől az utat.
- [11] Az eljáró bíróság rámutatott arra, hogy a 8/2011. (II. 18.) AB határozat visszaüt a 37/2001. (VII. 1.) AB határozatra, amely megállapítja, hogy a hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. Bár ez az alkotmánybírósági határozat a közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában született, az indítványozó szerint párhuzam vonható a jelen ügyvel kapcsolatban is. Egyebek mellett kiemelendő, hogy „nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.].

- [12] Összegzőképpen úgy fogalmazott a bíróság, hogy „a Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem ad a polgári bíróság számára teret tisztességes eljárás lefolytatásához, amelyben a szükséges bizonyítás eredményeképpen születhet döntés. A kereseti követelés jogalapját megszüntetve elutasító ítéletet determinál, ezért bár a bírósághoz fordulás önmagában nem kizárt, de hatékony bírói jogvédelmet nem biztosít, a bírói utat üresíti ki”.
- [13] 2.2. Az indítványozó szerint a zajterhelés mint a környezetet károsító zajkibocsátó magatartás következménye már egy meghatározott szinttel rendelkezett az R. hatálya alatt, a Mód.R. hatályba lépése előtt. A zajterhelési határérték megemelése az elért védelmi szint csökkentését jelenti, amely felveti az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Követelmény, hogy a jogalkotó a védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amelyek alkalmasak alanyi alapjog korlátozásának az indokolására. A perben az alperesi védekezés szerint az alperes működésének a nemzetgazdaságra gyakorolt pozitív hatása áll szemben a felperesek egészséges környezethez való alapjogával. Ezek ütközése alkotmányossági aggályokat vet fel az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai tekintetében.
- [14] 2.3. A bírói kezdeményezés a következő érvelést is tartalmazta: „[a] kártérítési lehetőség kizárása a szennyezés jogszerűvé minősítésével azt eredményezi, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdésében meghatározott »szennyező fizet« elve sem érvényesülhet”.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste az R. 1. melléklet 2. pontját módosító földművelésügyi minisztert, aki álláspontjáról tájékoztatást adott. A miniszteri állásfoglalás tartalmát az Alkotmánybíróság értékelte a döntés meghozatala során.
- [16] Az Alkotmánybíróság az indítványozó bírót is megkereste a sérelmezett jogszabályok perbeli alkalmazásával összefüggésben. A beérkezett választ az Alkotmánybíróság figyelembe vette a III. pontban (Indokolás [32] és köv.) írtak szerint.
- [17] Végül az Alkotmánybíróság megkeresésére a Hungaroring Sport Zrt. rendelkezésre bocsátotta a tevékenységével kapcsolatos, 2012-2018 közötti időszakban mért és nyilvántartott, zajterheléssel összefüggő adatait. Nyilatkozott továbbá az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabályi környezet alkalmazásának kérdéseiről.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

„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.”

- [19] 2. A Ktv.-nek az alkotmányossági felülvizsgálattal érintett rendelkezései:

„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.”

[20] Az R.-nek az alkotmányossági felülvizsgálattal érintett rendelkezései:

„2/A. (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően

a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti, vagy

b) az 1. melléklet 2.1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.

(2) Az 1. melléklet 2.1. pontjának alkalmazása esetén:

a) nappali időszakon a 8:00 és 20:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

c) nappali időszakon kívül és napi tíz óránál hosszabb időtartamban – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – tilos a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni.

(3) A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya üzemeltetője egy naptári évben legfeljebb az 1. melléklet 2.2. pontjában megjelölt időtartamra felmentést kap:

a) az 1. melléklet 1. pontja alapján megállapított zajkibocsátási határérték betartása, vagy

b) az 1. melléklet 2.1. pontja alapján megállapított zajkibocsátási határértékek betartása és a (2) bekezdés c) pontja szerinti napi tíz órás időbeli korlátozás alól.

(4) A (3) bekezdés szerinti felmentést az üzemeltető nem veheti igénybe, ha a zajtól védendő területek között a különleges területek közül egészségügyi terület is van.

(5) A (3) bekezdés szerinti felmentés ideje alatt – amennyiben a felmentés alkalmazásának szándékát az üzemeltető a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 11. § (5) bekezdés b) pontjának megfelelően bejelentette – az 1. melléklet 2.2. pontja szerinti zajterhelési határértéket kell alkalmazni. Bejelentés hiányában, határidőn túl benyújtott bejelentés esetén a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályára az (1) bekezdés alapján megállapított zajkibocsátási határértékek vonatkoznak.

(6) Az 1. melléklet 2.2. pontjának alkalmazása esetén:

a) nappali időszakon a 8:00 és 22:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

c) a nappali időszakon kívül – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – tilos a versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni.

(7) Az adott naptári évben a (3) bekezdés szerinti felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – nem üzemeltethető környezeti zajforrás.

(8) A (3) bekezdés szerinti felmentéssel érintett napok számának meghatározásakor az (1) bekezdés szerinti zajkibocsátási határérték túllépéssel ténylegesen érintett napok számát kell figyelembe venni.”

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

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	Üdülőtérület, 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

1.2. Az LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.

2. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei

2.1. A zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel nem érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték

2.1.1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei a 2/A. § (3) bekezdése szerinti felmentéssel nem érintett napokon

	A	B
1	zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre nappal (08–20 óra) (dB)
2	Különleges területek közül az egészségügyi területek	45
3	Üdülőtérület	50
4	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	55
5	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	60
6	Gazdasági terület	65

2.1.2. Az LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.

2.2. A zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték

2.2.1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei a 2/A. § (3) bekezdése szerinti felmentéssel érintett napokon, a felmentéssel érintett napok maximális száma és a határérték mellett betartandó korlátozások

	A	B	C	D
1	zajtól védendő terület	a felmentéssel érintett napok maximális száma egy naptári évben	határérték (LTH) az LAM megítélési szintre nappal (08–22 óra) (dB)	a határérték mellett betartandó korlátozások
2	Üdülőtérület	40	60 dB	A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti kritikus ponton (a továbbiakban: kritikus pont) a zajterhelés meghaladja az 55 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.

3	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	40	70 dB	a) A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 60 dB értéket legfeljebb 30 nap lehet. b) Az a) pont szerinti 30 napon belül azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 65 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.
4	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	30	70 dB	A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 65 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.
5	Gazdasági terület	10	70 dB	Nincs

2.2.2. A 2.2.1. pont szerinti LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.”

III.

- [21] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv.-ben lefektetett formai kritériumoknak.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése körében az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A megkereső végzésre adott válasszal megerősített bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az alapperben alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul. Ezért nem volt formai akadály annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján eljárva az előbbi két alaptörvényi rendelkezés tekintetében érdemben határozzon.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság formai szempontból megvizsgálta az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdésére alapított érvelést is. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány az előbbi cikk (3) bekezdését hívta fel a szennyező fizet elvével összefüggésben. Ez az elv azonban az előbbi cikk (2) bekezdésében szerepel. A nyilvánvalóan elírásnak minősülő hiba önmagában nem teszi az indítványelemet alkalmatlanná az érdemi vizsgálatra a tartalmi elbírálás követelménye miatt. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a jelen határozat indokolásának I.2.3. pontjában (Indokolás [14]) idézett indítványelem megfelel-e a határozottság követelményének azzal, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése helyett a (2) bekezdése az irányadó.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e körben az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást egyáltalán nem tartalmaz, csupán az idézett mondatra szorítkozik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kérelem az Abtv. 52. § (1) bekezdésében megkövetelt határozottság követelményének akkor felel meg, ha indokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt szabályával. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha pusztán megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amelynek

sérelmét állítja, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés {a vonatkozó gyakorlat összegzését lásd: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

- [25] Ennek következtében az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványelemet, mert az nem elégíti ki az Abtv. 52. § (1) bekezdésében meghatározott, 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban kibontott határozottság követelményét.

IV.

- [26] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

- [27] 1. Az Alkotmánybíróság először a Kvt. 110. § (6a) bekezdését vetette össze az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részét képező bírósághoz fordulás jogával. Ennek vizsgálata során előbb elemezte a támadott rendelkezés jogrendszerbe illesztésének történetét és jelentését, majd áttekintette a hasonló jogkérdéseket felvető rendelkezésekre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot, ezt követően kibontotta a bírósághoz fordulás jogának a tartalmát, végül összevetette e jogot a sérelmezett szabállyal.

- [28] 2. A Kvt. 110. § (6a) bekezdését 2015. augusztus 1-jei hatálybalépéssel a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 10. §-a illesztette a jogrendszerbe. A Mód.tv. javaslatának általános indokolása a következőket tartalmazta: „a magyarországi rendezvények és események közül egyes turisztikai, kulturális vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvények és események hosszú ideje számottevő hozzáadott-értéket képviselnek a turizmus területén, valamint egyedileg is fontos szerepet játszanak az országimázs alakításában. Visszatérőek ugyanakkor azon észrevételek, hogy ezen nagyrendezvények zajkibocsátása zavaró hatással lehet azok környezetére, még akkor is, ha az előírt határértékeket betartják. Ezen rendezvényeknek, eseményeknek akár külön-külön is nemzetgazdasági jelentősége lehet, ezért az ágazat egészének megfelelő működéséhez Magyarországon fontos közérdek fűződik.

- [29] Tekintettel arra, hogy egy esetleges kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat kialakulása (szubjektív szempontok alapján a jövőre vonatkozó eltiltás az adott tevékenységtől) az egész szektor működését veszélyeztetheti, az ebben megnyilvánuló közérdek indokoltá teszi a zajkibocsátásukból adódó környezeti behatásokra speciális jogi szabályozás megalkotását, objektív kategóriarendszer felállítását [...].

- [30] Ezt a szabályozási igényt különösen alátámasztja az is, hogy az érintett rendezvények és események jellemzően hosszú előkészítéssel és jelentős – akár milliárdos nagyságrendű – befektetéssel járnak. A kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat perek sokasága előtt nyitná meg az utat, ami már akár rövidebb távon is a szektor – és nem csak annak piaci része – kínálatának jelentős szűkülésével járna, ami sem a közérdeket, sem az egyébként nem pereskedő típusú csendes, viszont az érintett rendezvényeket és eseményeket támogató és élvezni kívánó többség érdekeit sem szolgálná.”

- [31] A Mód.tv. 10. §-ához fűzött miniszteri indokolás úgy szólt, hogy „[a] módosítás értelmében a rendeletben megállapított határértékek betartása esetén, jogsérelem nem következik be, ezért a rendezvény megtartása nem minősülhet szükségtelen zavarásnak. Az idegenforgalmi, turisztikai célok érdekében mindenkor a szükségesség, arányosság elv figyelembevételével kell eljárni.”

- [32] A fentiek alapján az a következtetés vonható le a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének jelentéstartalma tekintetében, hogy a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények zajkibocsátása nem valósíthat meg birtokháborítást, illetve nem minősíthető szükségtelenül zavarónak különösen a szomszédok számára, feltéve hogy betartják a jogszabályi vagy hatósági zajvédelmi határértékeket. A határértéket betartó magatartás nem minősül jogellenesnek, ezért annak a jogkövetkezménye nem lehet kártérítési felelősség megállapítása. Ezen felmentő szabály megalkotása a miniszteri indokolásban hangsúlyosan megjelent közérdekkel magyarázható. Ebbe a fogalomba sűrűsödik ugyanis a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények valamennyi nemzeti, közösségi szinten kedvező hatása, amely összességében ellensúlyozza a magasabb zajkibocsátást.

- [33] 3. Az Alkotmánybíróság három, megsemmisítést elrendelő döntésében folytatott le alkotmányossági felülvizsgálatot a jelen ügy tárgyához hasonló törvényi rendelkezések körében. Mindegyik az elektronikus hírközlésről

- szóló 2003. C. törvény (a továbbiakban: Eht.) szabályai ellen irányult. Az irányadó határozatok a következők: 42/2006. (X. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.); 10/2014. (IV. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.); 18/2015. (VI. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.).
- [34] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság többek között az Eht. 96. §-ának (2) bekezdését semmisítette meg. Ez úgy szólt, hogy „[a]z elektronikus hírközlési építményt az ingatlanon úgy kell elhelyezni, hogy az a szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jogaik gyakorlásában ne, vagy az adott körülmények által lehetővé tett legkisebb mértékben zavarja, ebben az esetben a létesítmény elhelyezése és működtetése nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak”. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogra alapította a döntését. Megállapította ugyanis, hogy az Eht. 96. § (2) bekezdése a hírközlési építmény létesítését a lehető legkisebb mértékűnek tekintett zavarás esetében jogossá minősíti, kizárva a tulajdonjog és a birtoklás háborítására a régi Ptk.-ban meghatározott szabályoknak az alkalmazását. „A lehető legkisebb mértékű zavarás meghatározásának szempontjait a támadott szabály nem határozza meg, az eljáró szerv szabad mérlegelésétől függ ennek megállapítása. Ilyen körülmények között a tulajdonkorlátozás nem fogadható el arányosnak és így alkotmányosnak” (Abh1. ABH 2006, 520, 533.).
- [35] Az Abh2. meghozatalára már az Alaptörvény hatálya alatt került sor. A két támadott rendelkezés egyike az Eht. 96. § (4) bekezdése volt, amelyet a törvényalkotó az Abh1.-et követően illesztett a törvénybe. Ez a bekezdés úgy szólt, hogy „[a] mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megszabott határértékek betartása esetén nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.” Az Alkotmánybíróság a határozott kérelem hiánya miatt érdemben nem döntött a panaszleletről (Abh2., Indokolás [23]). Megsemmisítette azonban azt a rendelkezést, amely az előbbi bekezdés alkalmazásának időbeli hatályáról szólt. Erre azért volt szükség, mert az Eht. 163/F. §-a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást valósított meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközve (Abh2., Indokolás [21]–[22]).
- [36] Az Abh3. az Eht. 96. § (4) bekezdését semmisítette meg. Az ügyben egy kártérítési ügyben eljáró bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz. Kérelmét az Alaptörvény T) cikk 3) bekezdésére, I. cikk (3) bekezdésére, XIII. cikk (1) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogára alapozta. Az Alkotmánybíróság az előbbieik közül a tulajdonhoz való jog sérelme miatt semmisítette meg a támadott rendelkezést.
- [37] Emlékeztetni szükséges arra, hogy az Abh3.-ban megállapította az Alkotmánybíróság: „a tulajdonhoz való jog szabályait a régi Alkotmány és az Alaptörvény lényegében egyező módon tartalmazza, ezért az ebben a tárgykörben hozott korábbi határozatai hivatkozhatók és idézhetők” (Abh3., Indokolás [19]). Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint „a birtokvédelem és a szomszédjogok, illetve ezek érvényesíthetősége az Alaptörvény XIII. cikkén alapuló tulajdoni védelmet élveznek” (Abh3., Indokolás [23]).
- [38] Ezeket követően tért rá az Alkotmánybíróság a korlátozás szükségességének és arányosságának a vizsgálatára. Míg a közérdeket mint a korlátozás szükségességét igazoló okot elfogadta, addig annak arányosságát nem. Rámutatott ugyanis arra, hogy „az Alaptörvény társadalmi felelősséget megállapító mondata az átjátszóantennák telepítőire és működtetőire is vonatkozik. Tőlük – mint nyereségorientált gazdálkodó szervezetektől – mindenképpen elvárható, hogy a kivétel nélkül, minden egyes telepítéssel szükségképpen együtt járó zavarás, – amennyiben az szomszédjog-sértésnek minősül – káros következményeit méltányos módon enyhítsék az érintettek számára. [...] Miközben maga a szabály is számol a zavarás bekövetkeztével, hiszen »bekövetkező zavarás«-t tartalmaz a norma, addig a szükségtelen zavarás fogalmát leszűkíti, amikor annak bekövetkeztéhez valamilyen határérték túllépését írja elő. Ezzel ugyanis ténylegesen kizárja a bíróság előtti igényérvényesítést az olyan esetekben, amikor a szükségtelen zavarás úgy valósul meg, hogy a határértékek túllépésére nem kerül sor” (Abh3., Indokolás [44]–[45]). Ezáltal az alkotmányosan elfogadható célt szolgáló rendelkezést a törvényalkotó a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményező módon illesztette az Eht.-ba (Abh3., Indokolás [46]).
- [39] A polgári jogi kártérítés általános anyagi jogi szabályaival szemben támasztott alkotmányossági követelményeket szintén az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tulajdonhoz való jogból bontotta ki az Alkotmánybíróság. A testület eddig két lényeges megállapítást tett. Egyrészt a kártérítéshez való jog nem vezethető le alapjogként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [135]; 3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]]. Másrészt a tulajdonhoz való jognak az képezi a részét, hogy a törvényhozónak egy olyan kárelosztási (kártelépítési) rendszert kell kialakítania, amely a károkozói és a káro-

- sulti pozíciókat egyensúlyban tartja (498/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1392, 1398.). A rendszer részletszabályai azonban nem tartoznak az alkotmányos tulajdonvédelem körébe a joggyakorlat jelenlegi állása szerint.
- [40] A fentiek alapján megállapítható, hogy a birtokvédelem, a szomszédjogi rendelkezések és a kártérítés anyagi jogi szabályai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog alkalmazási hatálya alá tartoznak.
- [41] 4. Az indítvány a bírósághoz fordulás jogának a sérelmét a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakra vezetheti vissza (39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.).
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítását követően is fenntartotta az előbbi ügyben tett megállapításait {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]} és meghatározta annak jelentését az Alaptörvény hatályos rendelkezései tükrében. A közigazgatási bírászkodást a történelmi alkotmány egyik vívmányának tekintve a testület megállapította, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglalt értelmezés hivatkozható a negyedik módosítás után is {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, a továbbiakban: Abh4., Indokolás [87]}. Az Abh4. szerint „a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is” (Abh4., Indokolás [88]).
- [43] Mindebből megállapítható, hogy a bírósághoz fordulás jogának van egy sajátos vetülete, mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bírászkodás ne csak formálisan létezzen, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírói eljárás részelemeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából. E követelmény egyfelől arra vezethető vissza, hogy az alperes joghoz kötött, azaz köteles az anyagi és eljárási jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően eljárni, másfelől a közigazgatási bíróság feladat- és hatáskörébe tartozik az alperesi határozat jogszerűségéről dönteni a kereseti kérelem keretei között. A közigazgatási ügyben ítélező bíró eljárása fogalmilag akkor lehet *fair* és méltányos, ha nincs kötve az alperes döntéséhez. Ekkor érvényesül valójában a felperest megillető bírósághoz fordulás joga, ezen keresztül valósul meg a közigazgatás működésének jog alá rendelése.
- [44] Az Alkotmánybíróság egy büntetőügyön alapuló határozatában azt is megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és az abból fakadó fegyverek egyenlőségének elve alapján a vád és a védelem számára egyenértékű lehetőségeket kell biztosítani álláspontjuk képviseletére és alátámasztására. „Ezzel szemben az eljárásban felmerülő bizonyítékok mérlegelése (felülmérlegelése) a bíróság kizárólagos döntése. Míg a bizonyítás körébe tartozó egyéb eljárási cselekmények (indítványozás, bizonyítási eszközök megvizsgálása) a felek aktív részvételével folynak, addig a mérlegelés a bíróság tevékenysége. A bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bíró belső meggyőződésére van bízva, annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége” {3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [37]–[38]}. Hangsúlyozandó azonban, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem a bizonyítékok bizonyító erejét határozza meg.
- [45] A Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem egy közigazgatási perben, hanem a kezdeményező polgári bíróság előtti eljárásban alkalmazandó. Többek között e rendelkezés értelmezése útján állapítható ugyanis meg, hogy a szomszédok jogviszonyában történt-e szükségtelen zavarás, azaz jogszerűtlen magatartás, ami a kártérítés általános alakzata szerint szükséges, de nem elégséges feltétele a polgári jogi felelősségre vonásnak. Ezt a bírói eljárást nem előzi meg igazgatási eljárás, nem születik hatósági határozat. Fogalmilag fel sem tételezhető tehát olyan jogszabály, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adna. Az Alkotmánybíróság által – a fentebb hivatkozott döntésekben – kidolgozott mérlegelési szabadság arra hivatott, hogy a közigazgatási bíróságot eloldja a közigazgatási hatóságtól a tisztességes eljárás elve jegyében. Mindezek miatt a bírósághoz fordulás jogának nem tulajdonítható olyan tartalom, amely a bírói kezdeményezésben szerepel.
- [46] Az előbbiekből az következik, hogy az Alkotmánybíróságnak a Kvt. 110. § (6a) bekezdését nem a közigazgatási bírászkodás fényében kell megítélnie. Az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint „a bírói úthoz, a bíróság általi döntéshez való jognak szerves része az eljárás minősége: ez adja a bírósághoz fordulás értelmét” {először: 35/2002. (VII. 19.) AB határozatban, ABH 2002, 199, 211.; megerősítette: 26/2015. (VII. 21.) AB hatá-

rozat, Indokolás [62]; 3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [16]). „Az eljárás tisztességességének önmagában ugyanis nem elégséges feltétele a bírósági út igénybevételének lehetővé tétele, az csak akkor biztosított, ha a bíróság érdemben reagál (dönt) a perben előterjesztett kérelmekre” [26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [62]]. Utóbbi megállapítást az Alkotmánybíróság más döntésében is megerősítette már [lásd például: 3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [16]].

- [47] A bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel. A bírósági eljárás során követelmény, hogy a bíróság minden lényeges jogkérdést azonosítson és azokban a jog értelmezése útján döntsön. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság által kialakított követelményrendszerrel, amelyet a tisztességes bírósági eljárásra nézve összegzett a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban. Eszerint „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [48] 5. Az alapügy kereseti kérelmében felhívott szomszédjogi generálklauzula, amellyel kapcsolatos vizsgálódásra az indítvány tükrében az Alkotmánybíróság a továbbiakban szorítkozik, a régi Ptk. 110. §-ában volt található, amit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:23. §-a szó szerint átvett. Amíg a szomszédok jogviszonyát általánosan rendező szabály megjelenik a polgári jog kódexeiben, addig a Mód.tv.-vel beiktatott speciális rendelkezés a Kvt.-ben foglal helyet.
- [49] A szomszédok szükségtelen zavarásának a tilalmára és az ebből levezethető szükséges zavarás túrésére vonatkozó magánjogi szabályokat a polgári jog tartalmazza. Nemcsak azok a szabályok tartoznak azonban a polgári jogba, amelyek szerepelnek az előbbi törvénykönyvek egyikében, hanem minden olyan rendelkezés szomszédjogi – ekként polgári jogi – szabálynak minősül, amelynek tárgya a szomszédok jogviszonya, azaz az egymással szemben fennálló jogaiknak és kötelezettségeiknek az összessége, és amelynek magánjogi természetű jogkövetkezménye(i) van(nak). A Kvt. 110. § (6a) bekezdése is ilyen rendelkezés.
- [50] A szomszédok jogviszonyát a törvényalkotó eredetileg általános szabállyal rendezte, amihez később speciális rendelkezést csatolt a zajjal történő zavarás tekintetében. E speciális szabály megítélésakor nem az a formális szempont a döntő, hogy melyik jogforrásban helyezte el a jogalkotó, hanem az, hogy melyik jogviszonyt szabályozza, és melyek a belőle származó jogkövetkezmények. Mindaddig, amíg a normavilágosság nem sérül, a törvényalkotó éppúgy beilleszthette volna a támadott rendelkezést a polgári jog kódexébe, ahogyan azt a Kvt.-be iktatta. A két jog által rendezett viszony átfedést mutat, hiszen a zajkibocsátással járó tevékenység egyrészt terheli a környezetet, másrészt szükségtelenül zavarhatja a szomszédokat is. Előbbi jelenség a közigazgatási jogot érinti és jogszerűtlen gyakorlása közigazgatási szankciókat vonhat maga után, utóbbi a polgári jog anyagába tartozik és jogszerűtlen gyakorlása magánjogi felelősségre vonást alapozhat meg.
- [51] Az Alaptörvény keretei között a törvényalkotó hatáskörébe tartozó szabályozási kérdés annak eldöntése, hogy a jog két mércével mérjen-e, vagy eggyel. A Mód.tv. következtében a jogszerűtlenség megítélésére egy mérce hivatott jogszabályi vagy hatósági zajterhelés betartása esetében. A polgári bíróság hatáskörébe tartozó értelmezési kérdés, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdésében lefektetett mércét a zajkibocsátó megsérti-e a szomszédjával szemben vagy sem. A támadott rendelkezés alkalmazása útján kell a bíróságnak érdemben reagálnia a kereseti kérelemre, amelyre irányuló eljárásban a sérelmezett szabály nem gátolja, hanem a bírói jogértelmezés anyagi jogi keretét adja. A sérelmezett rendelkezés azon normák egyike, amelyek között az eljáró polgári bíróság szabadon mérlegeli a bizonyítékokat és megítéli az általa megállapított tényállást.
- [52] A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás joga nem akadályozza a törvényalkotót abban, hogy eldöntse: a szomszédok magánjogi viszonyát generálklauzulával, speciális szabállyal vagy a két technika vegyítésével kívánja-e rendezni a jogban. A generálklauzula lényeges jellemzője, hogy nagyobb mozgásteret biztosít a mérlegelésre a polgári bíróságok számára, mint a speciális szabály. A mozgáster határait a törvényalkotó azonban törvényt módosítással újra kijelölheti. Az általános szabály konkretizálása speciális rendelkezéssel tehát önmagában nem érinti a bírósághoz fordulás jogát. Ezen eljárási alapjog alkalmazási hatálya

ugyanis a bírósági eljárást a IV.3. pontban (Indokolás [53]–[59]) megállapított alkotmánybírósági értelmezés szerint ragadja meg.

- [53] A szomszédjogi speciális szabály jellemzője a kiszámíthatóság magasabb foka, jóllehet a jogértelmezést rugalmatlanabbá teszi arra, hogy leképezze a tényállás sajátosságait a döntésben. Mindazonáltal az eljáró bíróságoknak mindenkor figyelemmel kell lenniük arra, hogy az egyedi ügyben élvezett jogértelmezési szabadságuk birtokában a jogszabály tartalmát határozzák meg és ne magát a jogszabályt.
- [54] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványelemet, amely szerint a Kvt. 110. § (6a) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogát sérti. Ahogy az Alkotmánybíróság a IV.2. pontban (Indokolás [44]–[52]) felvázolta: a szomszédjogi szabályokra – és a kártérítés anyagi jogára is – vonatkoznak alkotmányossági követelmények, ám ezek alkotmányos védelme az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében lefektetett tulajdonhoz való jogra vezethető vissza.

V.

- [55] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontja ellentétesek-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével, amely az egészséges környezethez való jogról rendelkezik. Ennek során először vizsgálta a sérelmezett és az ahhoz szorosan kapcsolódó rendelkezések jelentését, majd áttekintette az érintett alapjog tartalmát, végül összevetette azt a támadott szabályokkal és ütköztette az egészséges környezethez való jogot a vállalkozáshoz való joggal.
- [56] 1. Az R. 1. mellékletét a Mód.R. 11. §-a és 4. melléklete állapította meg 2016. február 1-jei hatállyal. A korábbi rendelkezések és a módosított szabályok összevetéséből az alábbi következtetések vonhatók le.
- [57] 1.1. Az R. 1. mellékletének címe és szabályozásának tárgya nem változott. Ez a következő: „Az üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő területeken”. A hatályos szabályok kettő részre tagolják ezt a mellékletet. Az R. 1. melléklet 1. pontja az üzemi és szabadidős zajforrások általános zajterhelési határértékeit rögzíti különböző terület-kategóriákban (üdülőterület, a lakóterület két típusa és gazdasági terület). Az itt rögzített határértékek és kategóriák pontosan megegyeznek a 2016. február 1-jét megelőző rendelkezésekkel. Hangsúlyozandó, hogy a magyar környezetvédelmi szabályozásban 1984. január 23. óta ezek a hatályos határértékek annak ellenére, hogy azokat már a harmadik miniszteri rendelet tartalmazza [vö.: a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM rendelet 1. mellékletét, a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 1. mellékletét és az R. 1. mellékletét].
- [58] 1.2. Az R. 1. melléklet 2. pontja a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési határértékekről szól. Ezek tehát a különös szabályok, amelyek az üzemi és szabadidős zajforrások egyik típusára vonatkoznak. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 2. § y) pontja szerint olyan motor- vagy autóversenyek céljára épített pálya és az ehhez tartozó létesítmények, amelyeken a Nemzetközi Motorkerékpáros Szövetség vagy az Európai Motorkerékpáros Unió által kiadott licenc alapján gyorsasági motorkerékpár-verseny vagy a Nemzetközi Automobil Szövetség által kiadott licenc alapján gyorsasági autóverseny rendezhető. Az R. 1. melléklet 2. pontjában írtak nem képezték a részét a korábbi szabályozásnak. Tartalmilag tehát a 2. pont jelent új szabályokat az 1. mellékletben. Megjegyzendő az is, hogy Magyarországon egy nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya van, amely az alapügybeli Hungaroring. Ezért az R. módosításai lényegében az alperes által üzemeltetett versenypályára szabott szabályoknak tekinthetők, jóllehet nem kizárt, hogy a jövőben más versenypálya is szerezzen nemzetközi licencet.
- [59] Hangsúlyozandó, hogy az alábbi vizsgálódás során az Alkotmánybíróságnak a támadott normát kellett felülvizsgálnia alkotmányossági szempontból, hiszen a normakontroll fogalmilag *in abstracto* elemzést igényel, következésképpen az nem igazodhat a jelenleg üzemelő pálya historikus versenynaptárához vagy a jövőben megrendezni tervezett versenyekhez. Különösen azért nem, mert az üzemeltető versenynaptára nem jogszabály, és nemzetközi licencet másik pálya is szerezhet Magyarország területén a támadott szabályozás hatályban léte alatt.

- [60] A Mód.R. 10. §-a 2016. február 1-jei hatállyal iktatta be a 2/A. §-t az R.-be. Ezek a szabályok arról rendelkeznek, hogy a környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékeit miként állapítja meg és az üzemeltetőre milyen többletkövetelmények vonatkoznak. A 2/A. § szoros kapcsolatban áll az R. 1. melléklet 2. pontjával, a kettő egymásra tekintettel alkalmazandó, többszörösen hivatkoznak egymásra. Az R. 2/A. §-ából kiemelendő, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya üzemeltetőjét választási jog illeti meg: vagy az általános szabályokat vagy a különös szabályokat követi.
- [61] Az új, különös szabályok lényege a következőképpen foglalható össze. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési határértékeket két táblázatban adta meg a jogalkotó. Az első (R. 1. melléklet 2.1.1.) a felmentéssel nem érintett napokra vonatkozik 8 és 20 óra között. Ezekben a napokon az egészségügyi területek kivételével minden zajtól védendő terület-kategóriában 5 dB-lel magasabbak a határértékek, mint a korábbi szabályozással megegyező 1. pontban rögzítettek nappali (6 és 22 óra közti) időszakban. A második (R. 1. melléklet 2.2.1.) a felmentéssel érintett napokra vonatkozik. Erre a rezsimre utalt a kezdeményező bíróság felmentési rendszerként. Ezekben a napokon 8 és 22 óra között a 2.1.1. pontban írt értékekhez képest is magasabbak a megengedett határértékek. Üdülőterületen további 10 dB-lel, kisvárosias lakóterületben további 15 dB-lel, nagyvárosias lakóterületen további 10 dB-lel, gazdasági területen további 5 dB-lel. A felmentéssel érintett napok száma egy naptári éven belül a terület-kategóriák előbbi sorrendjében haladva 40, 40, 30 és 10 nap. Az első három terület-kategória vonatkozásában további szabályok szólnak arról, hogy a felmentéssel érintett napokon belül hány napon lehet a maximális zajterhelés szintje akár 70 dB is megszakítás nélkül 10 napon keresztül 8 és 22 óra között.
- [62] Mindazonáltal lényeges arra is rámutatni, hogy az R. 2/A. §-a újfajta korlátokat állít az üzemeltető elé. Nappali időszakon kívül és napi tíz óránál hosszabb időtartamban tilos a versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni. Az általános szabályok lehetővé teszik az éjszakai zajkibocsátást a terület-kategóriák fenti sorrendjében haladva 35, 40, 45, 50 dB-el szintig. Míg az általános szabályok szerint a nappali időszak 6 és 22 óra között tart, addig a különös szabályok esetében 8 és 20 óra közé esik. Az adott naptári évben a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – nem üzemeltethető környezeti zajforrás. A felmentés alkalmazásának szándékát az üzemeltető köteles 15 nappal az érintett napok előtt bejelenteni.
- [63] A Mód.R. azt a rendelkezést is beiktatta 2016. február 1-jei hatálybalépéssel a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: ZR.) 4. § (1c) és (1d) bekezdésébe, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátásának ellenőrzésére az üzemeltető folyamatos mérésre alkalmas monitoring rendszert épít ki és helyez üzembe. Ezt a monitoring rendszert az üzemeltető köteles minden nap 8 és 22 között folyamatosan üzemeltetni. Ugyancsak a Mód.R. vezette be azt a szabályt is a ZR. 5/A. § (1) bekezdésébe, miszerint a pálya üzemeltetője éves adatszolgáltatásra kötelezett a környezetvédelmi hatóság irányába.
- [64] A Hungaroring Sport Zrt. beszerzett nyilatkozata értelmében 2015 előtt a pálya hatásterületén kormányhivatali kötelezés eredményeként eseti zajmérésre került sor. (Ezzel együtt 2015 nyarán előfordult, hogy egymást követő négy versenynap a határértékeket meghaladó zajterhelés volt észlelhető.) Ebben az időszakban a jogszabályok egyáltalán nem kezelték a versenypálya speciális tevékenységéből eredő környezeti hatásokat. Folyamatos zajszint-mérésre 2018. január 1-jétől van lehetőség. Ugyanakkor a hatályos jogi szabályozás szerinti kritikus pontokon észlelhető zajszint számítása – szabályozási hiányosságok miatt – jelenleg is bizonytalan. Ezért egy-egy rendezvény időtartama alatt a kritikus pontokon fellépő zajterhelés meghatározása vagy célirányosan elhelyezett mérőműszerek segítségével vagy a társaság által működtetett zajterhelést modellező szoftver segítségével végzett számítások útján lehetséges.
- [65] A Hungaroring Sport Zrt. előkészítő iratában kifejtette, hogy a pályát az R. által biztosított „felmentési rendszerben” üzemelteti. A megküldött – és a fentiek szerint mért, illetve számított – adatok tanúsága szerint 2016-ban 21 nap, 2017-ben 16 nap (amelyből 1 nap elérte a 70 dB határértéket), 2018-ban eddig 20 nap esett a felmentést megalapozó zajszint-tartományba. Az adatok 2–3 napos eseti rendezvények éves összesítéséből származnak.
- [66] 1.3. A korábbi és a módosítást követő szabályozás ismertetését követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a módosítással megállapított, sérelmezett szabályozás előidézett-e, és ha igen, milyen irányban, változott a versenypálya hatásterületén. Ennek érdekében értékelni kellett a szabályozásba bevezetett új garanciális elemeket, a határértékek változását és az egyéb körülményekben bekövetkezett változásokat.

- [67] Az értékelés során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a környezetvédelem jelen eljárással érintett területén – hasonlóan a víz és a levegő minőségének védelméhez, avagy a rezgésvédelem területéhez – a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi határértékek jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás anyagi jogi magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. A határérték azonban nem önmagában, hanem számos egyéb anyagi jogi és eljárási jellegű – például szervezeti és adminisztratív – rendelkezéssel együtt érvényesül annak érdekében, hogy a határérték betartása a gyakorlatban megvalósuljon.
- [68] A határértékeken kívüli egyéb rendelkezések terheesebbé vagy szigorúbbá tétele automatikusan nem befolyásolhatja a határérték emelésének megítélését akkor, amikor az eldöntendő kérdés az, hogy csökkent-e a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmi szintje a korábbiakhoz képest. Azért nem, mert az emelt határértéken kibocsátott zaj nem lesz halkabb az egyéb anyagi jogi rendelkezések ellenére sem. Az is megállapítható azonban, hogy a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkentésének. Ilyen esetben fokozott óvatossággal kell azt megítélni, hogy a határérték emeléséből következő növekvő környezetterhelés lehetőségét a szabályozás egyéb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályai megfelelően ellensúlyozzák-e.
- [69] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel. A kibocsátási határérték kiemelt jelentősége és az óvatosság elve ellenére az adott esetben akár az is megállapítható, hogy a jogszabályi módosítások összességükben nem csökkentették a védelmi szintet, jöllehet a határérték számszerűen emelkedett.
- [70] Az előbbiek értelmében a határérték-megállapításhoz kapcsolódó kiegészítő rendelkezések közül a monitoring rendszer működtetésének, az éves adatszolgáltatásnak a kötelezettsége és az előzetes bejelentési kötelezettség bevezetése nem volt olyan tényezőnek minősíthető, amely alkalmas a határérték-emelés ellensúlyozására. Ezek az adminisztratív szabályok ugyanis nem befolyásolják a környezetterhelés szintjét. Funkcionális szerepük a határértékek megtartására, a zajkibocsátó jogszerű működésének kontrolljára koncentrálódik, azaz arra, hogy az új, opcionálisan alkalmazott rezsimet betartsa a pálya üzemeltetője. Emiatt nem minősíthetők kompenzáló rendelkezéseknek.
- [71] További szempontként mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy a kibocsátási határértékekkel kapcsolatos alkotmányossági felülvizsgálat során a szabályozás szerinti maximális zajkibocsátás körülményeiből kell kiindulni. A határérték jogi jellegéből ugyanis az következik, hogy a kibocsátó a rögzített szintig jogszerűen terheli a környezetet, még akkor is, ha ez nem következik be minden naptári napon. A határérték jogi jellegéből továbbá az is következik, hogy a környezetterhelést szükséges igazítani a felső határhoz és nem fordítva. A támadott norma kapcsán annak megítélése, hogy a védelmi szint csökkent vagy sem, a felső határt elérő terhelési szint vizsgálata alapján lehetséges. A versenypálya állandó létesítmény, amelynek területén üzemi és szabadidős zajforrások a szabályozási környezet előírásainak megfelelően – leszámítva a felmentéssel érintett számú napokkal egyező időtartamú kötelező szünetet – akár folyamatosan működhetnek. A szabályozás nem tiltja, hogy általában 5 dB-el hangosabban, továbbá a felmentési rendszerben meghatározott napszakban kiemelkedő hangerővel összefüggő negyven napig folyamatosan zajt bocsássanak ki a versenypályán működő zajforrások. Ezért nincs hatással a szabályozás minősítésére, hogy az üzemeltető választhat az általános és a különös szabályozás között, mint ahogyan az sem, hogy az üzemeltető nem mindig meríti ki a zajkibocsátási mozgásterét. A kérdés az, hogy ha a különös rezsimet választja, akkor összességében csökken-e a védelmi szint az új szabályozás követésekor.
- [72] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a sérelmezett rendelkezések szabályozási tárgya maga „a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj”. Azaz az R. módosított rendelkezései nem a versenypályán, rendezvény közben észlelhető zajt, hanem a versenypálya hatásterületén érzékelhető zaj szintjét szabályozzák. Ebből következőleg a versenypályán, rendezvény közben nem jogszerűtlen, ha az R. különös szabályait lényegesen meghaladó zajsintet mérnek, ezzel egyidejűleg azonban – megfelelő védőintézkedések kialakítása révén – a versenypálya hatásterületén a határértékek érvényesülnek. Megjegyzendő, hogy véderdő létesítésével vagy védőfal emelésével nem ellensúlyozható a határérték emelése. Ez azért van így, mert a zajvédelmi határérték a hatásterületen az R.-ben rögzített módszertan szerint mért zaj maximumát határozza meg. Ha tehát a falusias, kisvárosias területen a felső érték 50 dB-ről 55 dB-re vagy 70 dB-re emelkedik, akkor olyan erdőre vagy falra van szükség, ami a megemelt határérték alatt tartja a zajsintet a mért ponton, azaz azt biztosítja, hogy az 55 dB-es vagy a 70 dB-es szint fölé nem emelkedik a zaj, nem pedig azt biztosítja, hogy az eredeti 50 dB fölé nem emelkedik a zajsint.

- [73] A normakontroll eljárás tárgya összességében tehát nem a versenypálya területén mérhető, átmeneti, eseti rendezvények zajkibocsátása, és nem a versenypálya versenynaptárához igazodó, tényleges zajterhelésének az értékelése. A normakontroll eljárás tárgya a hatásterületen maximális zajkibocsátási potenciált jelentő határértékszabály, amely az egyéb szabályozási elemek függvényében még jogszerűnek minősülhet az R. módosítás előtti rendelkezéseihez képest, hiszen az Alkotmánybíróság fentebb leszögezte, hogy a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel.
- [74] Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy mi választja el a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatot a jelen ügytől. Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntése, amely alkalmi rendezvények zajvédelmi szabályozásával volt kapcsolatos, ugyanis azt állapította meg – hivatkozva a földművelésügyi miniszter adott ügyben tett állásfoglalására és az Egészségügyi Világszervezet anyagaira –, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú (8 nap/rendezvény) zajkitettség egészségkárosító hatását, ebből következően az elért védelmi szinttől való visszalépést. A határozat azt is kifejtette, hogy „[a]z 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 visszalépés – mint az indítványozó által állított alaptörvény-sértés alapja – sem állapítható meg” {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az alkalmi rendezvények zajkibocsátásával kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat – a fentebb kifejtett okokból – nem esik egy tekintet alá az üzemi és szabadidős létesítményektől származó, hosszú időszakra vonatkozó zajvédelmi szabályozás alkotmányossági vizsgálatával.
- [75] Az előbbi határozatban a testület rövid időtartamú, eseti rendezvények zajkibocsátását ítélte meg. Ezzel szemben a jelen eljárás tárgyát képező zajkibocsátási szabály állandó, üzemszerű működést tesz lehetővé a versenypályán az év minden napján, ami zajjal jár. Az R. tárgyi hatálya a jogalkotó által – a tényleges versenynapok számától független – az üzemi, szabadidős létesítmények egyik altípusának minősített versenypálya potenciálisan folyamatos zajkibocsátása, amely éppen az üzemszerűség, azaz a folyamatoság miatt kifejezetten involválja az (emberi) életfeltételek védelmének szükségességét. Mindemellett utalni kell arra is, hogy a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatban a testületi döntés a rövid időtartamú rendezvények 65 dB-t meg nem haladó zajkibocsátásra vonatkozott, míg a jelen ügyben a 70 dB zajterhelést is elérő, akár folyamatos 40 napos üzemszerű működés a megítélés tárgya.
- [76] A fenti ügyben tehát azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a rövid távú alkalmi rendezvények emelkedett szintű zajkibocsátása oksági összefüggés hiányában nem minősül visszalépésnek az Alaptörvény XXI. cikkének a hatálya alatt és nem sérti az Alaptörvény XX. cikkét sem. Ezeket a megállapításokat arra összpontosítva tette az Alkotmánybíróság, hogy a zaj miként hat az emberi hallásra (egészségre), és hogy a fenti ügyben a jogvita olyan alkalmi rendezvényekhez kapcsolódott, amelyekből évente egyet-egyét tartanak az adott területeken. Az Alkotmánybíróság korábbi döntése nem tért ki arra, hogy miként ítélandó meg az a helyzet, amelyben ugyanazon területen egymásután számos alkalmi rendezvényt tartanak vagy tarthatnak akár éveken keresztül folyamatosan. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság ismét rámutat arra, hogy a jelen ügyben nem alkalmi rendezvények zajkibocsátására vonatkozó normatív szabályozást vizsgált felül, hanem – amint arra fentebb már utalt – olyan jogi szabályozást, amely egyfelől lehetővé tesz egy általános, 5 dB-es emelést, másfelől egy kiemelkedő zajterhelést 40 napon keresztül. Megjegyzendő az is, hogy a bírói indítvány az Alaptörvény XX. cikkét nem hívta fel, ezért az egészségkárosító hatás elemzése ebben az ügyben nem állhat az előtérben.
- [77] Az időtartamban, a szabályozás tárgyában és a felhívott alapjogokban rejlő eltérés miatt a jelen eljárásban nem lehetett irányadónak tekinteni az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában lefektetett érvelést, mert az a zajvédelmi határértékek rövid távú (legfeljebb 8 nap/rendezvény) növelésére vonatkozott, alkalmi rendezvények esetében.
- [78] 1.4. Ezen megfontolásokat követően megállapítható, hogy a sérelmezett szabályozás tartalmaz olyan elemeket, amelyek alkalmasak a terhelési határértékek emelésének ellensúlyozására. Ezek közé sorolandó az éjszakai korlátozás, a nappali időszak hosszának a mérséklése és az is, hogy a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon nem üzemeltethető környezeti zajforrás. A számszaki változásokat és az előbbi szabályozási elemeket összességükben kellett megítélni.
- [79] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a konkrét esetben az előbbi három tényező együttesen nem ellentételezi azt, hogy a támadott rendelkezések lehetővé teszik 8 és 20 óra között az év minden egyes napján

az 5 dB-lel megemelt zajkibocsátást. Különösen nem ellentételezik a felmentéssel érintett napokra vonatkozó értékeket, amelyek jóval magasabbak, mint az általános szabályok, és amelyek megszakítás nélkül, akár összefüggő 40 napon keresztül is kihasználhatók. Emlékeztet ugyanis az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. A zaj emelt szintjének a folyamatossága kiemelten terheli a környezetet. Nem mellőzhető az a körülmény sem az értékelésnél, hogy a 40 napon belül a zajterhelés akár 10 napon keresztül megszakítás nélkül elérheti a 70 dB-t is. Más megítélés alá eshetne – ahogyan a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatban esett is – a komplex vizsgálatban az a szabályozás, amely nem a versenypálya állandó nappali hatásterületen mérhető zajkibocsátására vonatkozna, hanem a versenypálya eseti rendezvényeire, azok jellemzőihez igazodna általános emelés nélkül. Ekkor ugyanis az emelt szintű és folyamatos zajterhelés veszélye nem szerepelne a komplex vizsgálatban.

- [80] A szabályozás valamennyi elemének figyelembe vételével elvégzett, komplex vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési szabályozás visszalépést jelent a 2016. február 1. előtt hatályban volt rendelkezésekhez képest. Összességében tehát a zajjal mint környezeti ártalommal szembeni védelmi szint csökkent. Nem rövid távú csökkentésről van szó, hiszen az év egészére vonatkozik a sérelmezett szabályozás, amit tovább súlyosbít a felmentési rendszer.
- [81] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához {lásd először: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]}. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [82] 2.1. Ezek tükrében az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a zajvédelmi szabályozás módosítása az Alaptörvény XX. vagy XXI. cikke hatálya alá tartozik-e. Ahogyan azt korábbi döntésében megállapította, a jogalkotó törvényi és rendeleti szintű szabályozásban rendelkezik a zaj elleni védelemről, többek között a megengedett zajszintek meghatározásával. Az államnak ez a szabályozási és közigazgatási jogalkalmazási kötelezettsége a legszorosabb összefüggést az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével mutatja {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az R.-ben szabályozott zajvédelmi határérték emelését tehát az egészséges környezethez való jog tartalma alapján szükséges megítélni.
- [83] Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget külön alkotmányos jogként nevesíti” {48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343., idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [84] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}.
- [85] Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdakazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az „egészséges környezet” biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.
- [86] A hivatkozottak értelmében az alapjogi jogviszony alanya „mindenki”, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége

meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása.

- [87] 2.2. Az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseire a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatályba lépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvései szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«” {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell az alábbiak értelmében.
- [88] A visszalépés tilalma a környezethez való jog dogmatikai fogalmaként már a magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdetén kialakult [először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1997, 133, 140.] és az Alaptörvény hatálya alatt is töretlenül érvényesül {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [89] A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [90] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen, amit az ún. *non-derogation* elv juttat kifejezésre. A fentiek alapján hangsúlyozandó, hogy a visszalépés tilalmát a környezetvédelem és a természetvédelem vonatkozásában egyaránt abból a megállapításból vezette le a testület, hogy a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni.
- [91] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvényre visszavezethető *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövidtávon is végbemeget. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését.
- [92] A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. A hosszú időszakon keresztül érvényesülő folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése – az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel – ezek közé tartozik.
- [93] Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]”. Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: „[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát” (Indokolás [20]–[21]).

- [94] Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint. A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” {összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [95] A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. Vizsgálendő, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát.
- [96] 2.3. A fenti kérdések megválaszolásához arra szükséges emlékeztetni, hogy „[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [97] Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése az Alkotmánybíróság számára is irányadó, ennek megfelelően tudományos igazság kérdésében az Alkotmánybíróság sem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az Alaptörvény értelmében tehát az alkotmánybírósági eljárás nem irányulhat arra, hogy a tudományos oldalról vitatott vagy vitatható kérdésekben állást foglaljon {3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [23]}. Erre azonban jelen ügyben nincs is szükség az egészséges környezethez való alapjog alkotmányjogi érvényesítéséhez. A sérelmezett szabály alkotmányossági felülvizsgálatához elegendő elhelyezni az alapjog értelmezési tartományában a zajszennyezést. Ahogy azt a nemzetközi szakirodalom (lásd például: Helmut Strasser – Johannes Hesse: *Lärmbekämpfung im Betrieb* in: *Personal: Mensch und Arbeit im Betrieb*, 1988/10. 402), az Egyesült Nemzetek Szervezetének és szakosított szervének több dokumentuma (lásd például: UN A/CONF.48/14/Rev.1: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment: Action Plan for the Human Environment Recommendation 2*, Stockholm, 1972.; az Egészségügyi Világszervezet honlapjáról letölthető tanulmányok: www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications), valamint az Európai Unió intézményei által megalkotott jogszabályok (lásd például: az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 25-i 2002/49/EK irányelve) is igazolják, a zaj mint környezethasználat jogszabályi korlátozása széles körben elfogadott. A magyar jog is évtizedek óta határértékek közé szorítja a zajterhelést.
- [98] A zajvédelem tehát az értelmezési tartományon belül található, azaz a környezetvédelem egyéb területeivel azonos sorban helyezkedik el az alapjogi védelem továbbfejlesztett értékrendszerében. Ezen az alapon már elvégezhető a zaj elleni védelemre szolgáló jogintézmények alkotmányossági felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó alkotmányossági kérdés ugyanis a védelem intézményesített, azaz jogszabályokkal biztosított szintje csökkentésének a megítélése, nem pedig a zajjal kapcsolatos szakmai-tudományos ismeretek igazolása vagy cáfolása.
- [99] A fentiekből az következik, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének védelmi köréhez tartozik a zajszennyezéssel szembeni védelem, ezen belül is a környezetvédelmi jogszabályokkal már biztosított zajvédelem. A környezetvédelmet szolgáló jogintézmények visszalépésnek minősülő korlátozására más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében (szükségesség) és arányos mértékben kerülhet sor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [100] Az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma tehát a visszalépés tilalmában ragadható meg. A tilalom nem automatikusan érvényesül, hanem csupán annak a korlátozásnak az alkotmányossága kérhető számon a jogszabályon, amely nem igazolható másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényre juttatásával, és amely

az egészséges környezethez való jog szempontjait aránytalan meghátrálásra kényszeríti [lásd legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [21]].

- [101] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette azokat a szempontokat, amelyekkel igazolható a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékeinek megemlése. Ezek között az Alkotmánybíróság kizárólag azokra lehetett figyelemmel az alkotmányossági felülvizsgálat során, amelyek valamely alapvető jogra vagy alkotmányos értékre visszavezethetők.
- [102] 3.1. A környezetvédelem jogszabályokkal elért szintjének csökkentésével szembeállítható alkotmányos jogok és értékek beazonosítása érdekében az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Kvt. 110. § (6a) bekezdése miniszteri indokai közt megfogalmazott azon törekvésekre, amelyek szoros kapcsolatba hozhatók a zajvédelmi szabályozás módosításával. Annak ellenére ugyanis, hogy a törvényi szabályt nem a földművelésügyi miniszter, hanem az Országgyűlés alkotta meg, az R. 1. melléklet 2. pontja a Kvt. 110. § (6a) bekezdéséhez illeszkedő jogalkotói szándéokra fűzhető fel a következők miatt. Az R. megalkotására a Kvt. adott felhatalmazást. Kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények közé sorolandó több olyan esemény is, amelynek a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya ad otthont Magyarországon. Kétség kívül ilyen például a Formula-1 Világ bajnokság Magyar Nagydíj. A Kvt. 110. § (6a) bekezdésének alkalmazási hatálya azonban nem korlátozódik a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya által keltett zaj megítélésére. Minden egyes jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátására vonatkozik. Ezzel szemben az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai kizárólag a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya tekintetében alkalmazandók. Ahogyan a jelen határozat indokolásának IV.1. pontja (Indokolás [39]–[43]) idézi, a Mód.tv. a közérdekkel magyarázza a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények zajkibocsátásával kapcsolatos módosítást.
- [103] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá a földművelésügyi miniszter állásfoglalásában szereplő indokokat. A miniszteri indokolás szerint a támadott szabályozás – azon túl, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését szem előtt tartja – tekintettel van a nemzetgazdasági, az önkormányzati és a helyi lakossági érdekekre, különösen pedig az életminőségre, a vendéglátásra, és a szálláshelyi-szolgáltatásra.
- [104] Az indokolás IV. 1. pontjában (Indokolás [39]–[43]) írtakból és az előbbiekből a következő megállapítások vonhatók le a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésére és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog korlátozására nézve.
- [105] A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése kedvezően hat az idegenforgalomra, az autósportra, Magyarország hazai és nemzetközi megítélésére, hasznos nemzetgazdasági hozadéka is vannak, mint például az, hogy az adóbevételek – így különösen a helyi idegenforgalmi adó és az általános forgalmi adó – növelését eredményezi. Lényeges figyelemmel lenni továbbá arra, hogy rendelkezésre állnak a versenypálya által nyújtott különleges szolgáltatások (kiemelkedő versenyek) az ország területén, azokat 1986-tól kezdődően az érdeklődők tömege látogathatja belföldről és külföldről egyaránt. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése az ágazati politikák rendszerint változékonny cél- és eszközrendszerén belül akár kifejezetten értékes helyen is szerepelhet a mindenkori kormányzati törekvéseknek megfelelően.
- [106] Mindezen szempontok azt támasztották alá, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése Magyarországon közérdek. Ennek megfelelően egyrészt azt kellett megvizsgálni, hogy a zajvédelem csökkentésével szembeállítható-e a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésében rejlő közérdek a fenti tartalommal; másrészt azt, hogy igazolható-e a visszalépés a vállalkozáshoz való joggal.
- [107] 3.2. Az első kérdéskör kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fentiekben részletezett tartalmú közérdekre – azaz a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésében rejlő aktuális és igazolt közérdekre – való hivatkozás önmagában nem ad alapot az egészséges környezethez való jog korlátozására. Az egészséges környezethez való jog korlátozása klasszikus módon, valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényre juttatása érdekében, arányosan és a korlátozás legenyhébb eszközének alkalmazásával hajtható végre. A Mód.tv. miniszteri indokolásában hivatkozott, alapvetően és végső fokon gazdasági érdekeket képviselő közérdek, miszerint hasznos, hogy Magyarországon nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működik, nem éri el az Alaptörvényben védett értékek szintjét, és nem vezethető vissza az Alaptörvényben elismert és az egészséges környezethez való joggal szemben érvényesíthető másik alapjogra.

- [108] Nem azonosítható be ugyanis olyan alaptörvényi rendelkezés, amely például a tradicionális állami funkciókban rejlő közérdekekhez hasonló megítélésűvé tenné a pálya működését. A közrend és a közbiztonság fenntartásában, vagy éppen a közegészségügy működtetésében a közösség érdeke oly módon nyilvánulhat meg az adott esetben, amely a konkrét közérdeket alkotmányos érték rangjára emeli, vagy levezethetővé teszi valamely Alaptörvényben biztosított jogból. Az Alkotmánybíróság például az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésére, XV. cikk (5) bekezdésére és XVI. cikk (1) bekezdésére alapította a közérdek alkotmányos rangra emelését a következő módon: „[a] dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása és ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép-illetve hosszútávon történő javítása nem csak a trafiktörvény szabályozásban megjelenő kiemelt közegészségügyi cél, de a fent említett alapjogok védelmét szolgáló alkotmányos (köz)érdek is” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ennek megfelelően biztosított a közérdek alaptörvényi háttere, így az alkalmas az egészséges környezethez való joggal történő ütköztetésre.
- [109] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint közérdekből a tulajdonhoz való jog korlátozható [lásd először: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382; legutóbb: 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [60]}. Ez pedig arra vezethető vissza, hogy az Alaptörvény értelmében a tulajdon társadalmi felelősséggel jár és szintén az Alaptörvényre visszavezethetően a tulajdon közérdekből kisajátítható.
- [110] 3.3. Az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság kritériumrendszerében vizsgálta azt is, hogy a támadott szabályozás, amely korlátozást, azaz visszalépést jelent a zajvédelemben, igazolható-e a vállalkozáshoz való alapjoggal. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya mindenkori működtetése ugyanis vállalkozási tevékenységnek minősül, amelynek folytatása zajjal terheli a környeztet.
- [111] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése alapvetésként rögzíti, hogy „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. A XII. cikk (1) bekezdésének első mondata úgy szól, hogy „[m]indenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”
- [112] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy »[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. [...] A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív)” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [113] E megállapításokból arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének a folytatása a vállalkozáshoz való alapjog által védett, amelyet azonban a hivatkozott ügyben támadott szabályozás szükséges és arányos módon korlátozott {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}. Ezért a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvénnyel szembeni panaszt az Alaptörvény XII. cikke körében (is) elutasította.
- [114] Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből és a XII. cikk (1) bekezdéséből kifolyólag a vállalkozási tevékenység korlátozását is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján vizsgálta. Másrészt: a kifejtett vállalkozói tevékenységet is alkotmányos védelemben részesítette. Így az egészséges környezethez való joggal szembeállítható a pálya működtetésében megnyilvánuló vállalkozáshoz való alapjog. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egészséges környezethez való jog korlátozására (a visszalépésre) a vállalkozáshoz való jog érvényesülése érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor.
- [115] A szükségesség körében a testület megállapította: a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkciója szerint nemzetközi autó- és motorversenyek megrendezésére rendeltetett azzal, hogy ezen kívül más (hazai) versenyek és rendezvények helyszíneként is szolgál, illetve szolgálhat. Az ilyen események értelemszerűen zajforrások üzemeltetésével párosulnak. A támadott zajvédelmi szabályozás tehát akkor, amikor az általános

- szabályokhoz képest magasabb zajkibocsátást enged korlátozó elemek (éjszakai korlátozás, nappali időszak korlátozása, felmentési rendszer ellentételezése, monitoring rendszer alkalmazása, adatszolgáltatás, előzetes bejelentés) előírása mellett, lényegében a pálya üzemeltetését biztosítja. Az ilyen rendezvények rendszerint a szokásosnál magasabb zajkibocsátással járnak. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a zajvédelmi szabályozásban való visszalépés szükségesnek minősült a vállalkozáshoz való jog érvényesülése érdekében.
- [116] Az Alkotmánybíróság vizsgálta a korlátozás arányosságát is. Ezzel kapcsolatban tekintettel volt mindazon szabályozási elemre, amelyet az indokolás V.1. pontban (Indokolás [68]–[92]) részletesen bemutatott és az előbbi bekezdésben röviden felsorolt. Ezek összességükben megallopták azt, hogy az opcionálisan választható különös rezsim a környezet védelmének szintjében visszalépésnek minősüljön. Az egészséges környezethez való jog és a vállalkozáshoz való jog viszonylatában a kérdés a következőképpen merül fel. A támadott szabályozás, amelynek szükségességét fentebb megállapította a testület, arányos mértékben korlátozza-e a zajvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjét a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében. Az arányosság mérlegelése során tekintettel kell lenni arra a követelményre, amely szerint a korlátozás a legenyhébb eszközök alkalmazásával hajható végre. Az Alkotmánybíróság nem azt vizsgálta tehát, hogy miként kellett volna végrehajtani a szükséges korlátozást, hanem azt, hogy a jogalkotó által alkalmazott megoldás arányos-e. A lehetséges megoldások közti választás a jogalkotó feladata és felelőssége.
- [117] Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy a sérelmezett normák nem igazodnak a versenypályán megrendezendő események sajátos jellemzőihez. A versenyek egyfelől nem fedik le az év minden napját, szemben az általános 5 dB-es emeléssel. Másfelől a versenynapokon előre meghatározott időrend szerint periodikus a zajkibocsátás, ellentétben a felmentési rendszer egybefüggő 40 napos szabályával, amelyet egyebekben az elmúlt évek tényadatai sem igazolnak vissza. Az egészséges környezethez való jog korlátozása ezért nem áll arányban a vállalkozáshoz való jog érvényesítéséből levezethető szükségességgel. A jogalkotó tehát nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül választott ki egyet, hanem egy azokon aránytalanul túlterjeszkedőt intézményesített. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése ugyanis nem követeli meg, hogy – ha a pálya működtetője úgy dönt – akár minden nap 5 dB-el magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár 40 napon keresztül folyamatosan jóval magasabb zajkibocsátásra kerüljön sor.
- [118] Megjegyzendő az is, hogy Hungaroring Sport Zrt. tőkeemeléséhez szükséges előirányzat-átcsoportosításról szóló 1657/2016. (XI. 17.) Korm. határozat 1. pontja szerint a Kormány „egyetért a Hungaroring Sport Zártkörűen Működő Részvénytársaság részére történő forrásjuttatással a zajvédelmi intézkedések teljesítése, a zajterhelés monitorozásához szükséges feladatok, beruházások [...] érdekében” a költségvetési előirányzatok átcsoportosításával. A jogalkotó előtt tehát ismert a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya által okozott zajterhelés problémája, amelyet kezelhetőnek ítélt a környezetvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjének az aránytalan csökkentése nélkül is.
- [119] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a zajvédelem elért szintjében való visszalépés szükséges volt a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében, az aránytalanak minősül, mert a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó megoldások egyikét alkalmazta.
- [120] 3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai sértik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, mert a zajvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjét úgy csökkentették az üzemi és szabadidős zajforrások egyik típusa vonatkozásában, hogy a csökkentés arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem volt alátámasztható.
- [121] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkről rendelkezett.
- [122] 4.1. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatot követően elutasította a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével szemben előterjesztett kérelmet, mert az nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogát.
- [123] Megállapította azonban, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai sértik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, mert az abban meghatározott feltételrendszer a versenypálya hatásterületen mérhető folyamatos, üzemi jellegű zajkibocsátására vonatkozott ahelyett, hogy a versenypálya eseti rendezvényeire, azok jellemzőihez igazodott volna, általános emelés nélkül. Emiatt az Alkotmánybíróság 2018. december hó 31. napjával megsemmisítette ezeket a pontokat az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti hatáskörét gyakorolva.

- [124] A *pro futuro* megsemmisítést arra tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, hogy a jogalkotó számára kellő időt biztosítson ahhoz, hogy az alaptörvény-ellenesség konzekvenciáit levonva megtegye a szükséges finanszírozási, illetve szabályozási intézkedéseket. A megsemmisítés napjának a meghatározása összhangban áll azzal a megállapítással, hogy a környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő.
- [125] 4.2. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [126] A jogbiztonság érdekében az Alkotmánybíróság 2018. december hó 31. napjával megsemmisítette az R. azon szabályait is, amelyek az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjaival szoros tartalmi összefüggésben álltak, illetve amelyek alkalmazhatatlanok ezen pontok nélkül.
- [127] A megsemmisítés következtében az R. 2/A. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:
- „2/A. § (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően
- a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.”
- [128] Az R. 2/A. §-ának többi bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisítette.
- [129] Az R. 1. melléklet 1. pontjának bevezető mondata a következő szöveggel marad hatályban:
- „1. Az üzemi és szabadidős zajforrások zajterhelési határértékei a 2. § (3)-(4) bekezdésben foglalt kivételekkel”.
- [130] Az R. 1. melléklet 2. pontjának összes rendelkezését megsemmisítette az Alkotmánybíróság.

VI.

- [131] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. október 2.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [132] A határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával nem értek egyet az alábbiak miatt.
- [133] 1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályákra a R. 2016. február 1-ei módosítását megelőzően speciális szabály nem létezett, így a 2016. évi módosítás során nem egy már meglévő zajvédelmi kategória határértékét emelte meg a jogalkotó, hanem alkotmányos mulasztását pótolva megalkotta azt a rendelkezést, amely a WHO ajánlása szerint vette számba az egészségügyi hatásokat.
- [134] Ezért a szabályozás (mint arra fentebb utaltam: 1986 óta, a Hungaroring működésének megkezdése óta, versenypályára vonatkozó speciális zajvédelmi előírás nem létezett) novumnak tekinthető, így visszalépésről sem beszélhetünk, melynek okán jelen határozatnak a visszalépés arányosságát illető mérlegelése értelmezhetetlen.
- [135] 2. Az Alkotmánybíróság – feltéve, hogy komolyan veszi gyakorlatának következetességét – akkor sem állapíthatta volna meg a visszalépés aránytalanságát, ha elfogadnánk a többségi határozat azon álláspontját, miszerint a Forma 1 autóversenyzés egyszerű „szabadidős tevékenységnek” tekintendő, amely nem igényelt külön szabályozást.
- [136] Az Alkotmánybíróság ugyanis korábban az alkalmi rendezvények vonatkozásában már vizsgálta a R. 2. §-ának (4) bekezdését és a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatával elutasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt. Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság egyebek mellett a következő megállapításokat tette: „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. oldal). Ugyanitt azt a megállapítást is idézik, amely szerint egy élethosszig tartó 70 dB-nél valamivel kisebb zajkitettség sem okoz tartós halláskárosodást. [...] 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” (Indokolás, [47]–[48]).
- [137] Ehhez képest jelen ügyben a többségi határozat azon az alapon áll, hogy az R., tehát ugyanezen jogszabály 2/A. §-a (1) bekezdésének és 1. mellékletének egyes rendelkezései – a jogalkotó által meghatározott szigorú korlátozó szabályok ellenére is – azért alaptörvény-ellenesek, mert naptári évenként legfeljebb 10 napra, illetve legfeljebb 30 napra (összesen tehát évente legfeljebb 40 napra) még a szintén időszaki korlátozással, mindössze 5 dB-el megemelt határérték túllépésére is lehetőséget adnak.
- [138] A mostani döntésével az Alkotmánybíróság tehát úgy tért el a korábbi gyakorlatától – és állapította meg a visszalépés aránytalan voltát –, hogy arra alkotmányjogilag releváns indoka nem volt.
- [139] 3. A jogalkotó – és nem utolsósorban a jogkereső közönség – orientálása szempontjából kifejezetten aggályosnak tartom a többségi határozatnak az Alaptörvény P) cikkére és a köztársasági elnök indítványa alapján (egy a tudomány álláspontja szerint is egészen más lehetséges következményekkel járó ügyben) a közelmúltban hozott 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra történő hivatkozását. Ezzel a jelen döntés akarva-akaratlanul azt sugallja, hogy a vizsgált rendelkezést illetően akár a természet és a környezet védelmének elmulasztása miatti visszafordíthatatlan folyamat lehetősége merül fel. E hivatkozás pedig azzal a következménnyel is járhat, hogy a jelen ügghöz hasonló peres eljárásokban az Alaptörvény P) cikkére alapítva bármely, határértékeket és ahhoz kapcsolt garanciákat megállapító norma – az abban foglaltak tudományos megalapozottságától függetlenül – az Alkotmánybírósággal szubjektív alapon felülbíráltatható.
- [140] 4. Végül nem támogattam a többségi határozat rendelkező részének 1. pontját azért sem, mert annak indoklása alapján véleményem szerint nem állapítható meg, hogy mi az R. érintett rendelkezései megsemmisítésének az alkotmányos célja, és mit tartana az Alkotmánybíróság ennek alapján az Alaptörvénnyel összhangban álló szabályozásnak.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[141] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

[142] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[143] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2197/2017.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 156. számában

