

2012 NOV 14

**BUDAPEST FŐVÁROS XV. KERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT
POLGÁRMESTER**

Ülés szám: 116 – ...²⁷ / 2012.
Ikt. szám: 117 – ...^{3.19} / 2012.
Az ülés időpontja: 2012. november 28.

**Tájékoztató
a zajvédelem helyi szabályozásának jogi lehetőségéről****Tisztelt Képviselő-testület!**

Képviselői kezdeményezés történt arra vonatkozóan, hogy jogos lakossági igény kielégítése céljából a képviselő-testület alkosson a magasabb szintű jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó helyi rendeletet helyi zaj- és rezgésvédelem tárgyában. A képviselői kezdeményezéssel magam is egyetértettem.

A képviselő-testület a 229/2012. (III.18.) ök. sz. határozatával döntött úgy, hogy a zajvédelem helyi szabályozását a II. félévi munkatervébe betervezi. A II. félévi munkatervbe a napirend a november havi ülésre került betervezésre.

A tervezés óta azonban olyan fontos információk birtokába kerültünk, amelyekből meg kellett állapítanunk, a jelenlegi jogszabályi környezet nem teszi lehetővé, hogy a kezdeményezésnek a Képviselő-testület helyt adjon és a hivatkozott tárgykörben rendelet alkosson.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5025/2012/5. számú határozatában (1. számú melléklet) kimondta, a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozik, hogy a főváros területén a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozzon meg.

A fentiek ismeretében nem javaslom, hogy a képviselő-testület e tárgykörben rendeletet alkosson.

A probléma megoldása érdekében Budapest Főváros Főpolgármesteréhez fordultam 2012. október 18-án kelt levelemmel (2. számú melléklet) és kértem, hogy a Főváros Közgyűlése rendeletben határozzon meg a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó előírásokat.

Kezdeményező levelemre ez ideig nem érkezett válasz.

Kérem a tájékoztatásom szíves tudomásul vételét.

Budapest, 2012. november 14.



László Tamás
polgármester



1. számú melléklet

KÚRIA (<http://www.lb.hu>)[Címlap](#) > Köf.5.025/2012/5. számú határozat**Köf.5.025/2012/5. számú határozat****KÚRIA**

Köf.5025/2012/5.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Dr. Horváth Zsuzsanna jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros Kormányhivatala (1056 Budapest, Váci utca 62-64.), a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerület Önkormányzata (1051 Budapest, Erzsébet tér 4.) Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (IX.26.) rendelete felülvizsgálatára irányuló indítványa alapján, nemperes eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Budapest Főváros V. kerület Belváros-Lipótváros Önkormányzat Képviselő-testületének a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (IX.26.) számú rendelete egészében törvényellenes, ezért azt 2012. szeptember 30. napjával megsemmisíti.
2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozata Magyar Közlönyben való közzétételét. A megsemmisített rendelkezések 2012. október 1. napjával vesztek hatályukat.
3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő 8 napon belül az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon történő közzétételét.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s**I.**

1. A Fővárosi Kormányhivatal jogelődje (a továbbiakban: Indítványozó) B-31-2867/2008. szám alatti, 2008.szeptember 30. napján kelt törvényességi észrevételében arra hívta fel Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat képviselő-testületét (a továbbiakban: érintett Önkormányzat), hogy módosítsa a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (IX.26.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.), mivel az több ponton törvényt sértő. Mivel az érintett Önkormányzat a törvényességi észrevételben foglaltaknak nem tett eleget, ezért az Indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványozta az Ör. bevezető rendelkezésének, 2. §-ának, 8. § (1), (3)-(5) bekezdéseinek, valamint 9-12. §-ainak alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja értelmében az érintett Önkormányzat jogalkotási jogkörét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), a zajvédelem körében a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 46. § (1) bekezdés c) pontja, valamint a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Htv.) 85. § (1) bekezdés e) pontján alapul. Mivel azonban a Ktv. a kormányt hatalmazza fel a zajvédelmi

szabályok megalkotására, az önkormányzat rendelete, annak végrehajtó jellegére tekintettel csak abban a körben szabályozhat, amelyre a törvényi és a kormányrendeleti szintű szabályok nem terjednek ki. Ilyenként említette az indítvány a közterületi rendezvényekre vonatkozó zajvédelmi szabályokat, a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre vonatkozó zajvédelmi szabályokat és a Htv. hivatkozott rendelkezései szerinti szabályokat.

Mivel az Ör. olyan kérdésekben is szabályoz, amelyeket a Ktv. felhatalmazása alapján megalkotott, a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) már rendezett, ezért az Ör. törvénybe ütközik.

2. Az érintett Önkormányzat - a Kúria felhívása ellenére - nem nyújtott be állásfoglalást az indítványban foglaltakkal összefüggésben. Az iratokból megállapíthatóan az alkotmánybírósi indítvány benyújtását követően az érintett Önkormányzat egy alkalommal, a 41/2009. (X. 9.) rendeletével módosította az Ör.-t. A módosítás értelmében az Ör. megfelel a belső piaci szolgáltatásokról szóló, az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK irányelvének.

II.

1. Az indítvány megalapozott.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t az indítvány keretei között vizsgálta.

2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye. Az Alaptörvény 25. cikk c) pontja szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 72. § (1) szerint „[a] 71. §-ban foglalt rendelkezéstől eltérően az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bírósághoz kell áttenni az e törvény hatálybalépését megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által előterjesztett olyan indítványt, amely jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja.

Az Alkotmánybírószág 2012. január 18-án-kelt végzésével az indítványt áttette a Kúriához.

2. Az Indítványozó arra hivatkozott, hogy az érintett Önkormányzatnak nincs jogalkotási hatásköre az Ör. megalkotására.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogköre az Alaptörvényen és törvényi rendelkezéseken alapul. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése értelmében „az önkormányzat a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkot önkormányzati rendeletet”.

A zajvédelem körében a helyi önkormányzat rendeletalkotási joga részben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos Ötv.-beli feladataihoz kötődik, részben pedig a környezetvédelem minden állami, önkormányzati szervet terhelő kötelezettségéhez. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatások körében önkormányzati feladatnak tekinti - többek között - az épített és természeti környezet védelmét. A Ktv. IV. fejezetében pedig összefoglalja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatait és ennek keretében az önkormányzatok jogalkotással kapcsolatos kötelezettségeit és lehetőségeit. A Ktv. 46. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „[a] települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat”. Ugyanezen szakasz c) pontja értelmében pedig „(...) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz”.

A törvényi rendelkezésekből az következik, hogy az önkormányzat – törvényekben kapott feladatai körében, a közszolgáltatások biztosítása érdekében - végrehajtó jelleggel alkothat jogszabályt, illetve törvényben kapott feladatai tekintetében fogadhat el rendeletet (hozhat határozatot).

3. A budapesti kétszintű önkormányzati rendszer jellegzetességére tekintettel fontos utalni tovább arra a körülményre is, hogy a Htv. 85. § (1) bekezdés e) pontja szerint „[a] települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik (...) a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása”. Ugyanakkor a Ktv. 46. § (1) bekezdése a fővárosi önkormányzat esetében is megteremti a rendeletalkotási jogkört, sőt a Ktv. 48. § (1) bekezdése a fővárosban kizárólag a fővárosi közgyűlést jogosítja (és kötelezi) arra, hogy „illetékességi területére - a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat” határozzon meg.

4. Az ismertetett törvényi szabályokból az következik, hogy a helyi (kerületi) önkormányzat főszabályként végrehajtó jelleggel alkot a zaj- és rezgésvédelem körében rendeletet. A főváros területén kizárólag a fővárosi közgyűlés élhet illetékességi területén – tehát a kerületek vonatkozásában is - a más jogszabályokban előírtnál szigorúbb környezetvédelmi előírások meghatározásával. Következésképpen az a kerületi önkormányzati zaj- és rezgésvédelem területén megalkotott rendelet, amely más jogszabályban foglalt rendelkezésekhez kapcsolódik, azokra tekintettel szabályoz, de valójában „kilép” a végrehajtás keretei közül, szigorúbb szabályokat előírva, törvény- és jogszabálysértő.

5. A Ktv. 36. §-a értelmében „[a] környezeti elemek védelmére, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat külön törvények, a törvényi szabályozást nem igénylő részletes szabályokat - az e törvényben foglaltak alapulvételével - a Kormány rendeletben állapítja meg”. A 110. § (7) bekezdés 6. pontja értelmében pedig „[f]elhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg (...) a környezetvédelmi bírságok fajtáit és mértékét, megállapításának módját (...)”. A Ktv. felhatalmazása alapján a Kormány átfogó szakterületi szabályozását – a környezetvédelmi bírságok fajtáinak, mértékének és megállapításának módjával együtt - a Zr. végezte el.

6. A Ktv. 110. § (8) bekezdés m) és p) pontjai, valamint (13) bekezdés a) pontja felhatalmazza az illetékes ágazati miniszter, hogy megalkossa „a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó - törvényi vagy kormányrendeleti szintű szabályozást nem igénylő, más miniszter szabályozási felhatalmazásába nem utalt - részletes szakmai szabályokat”, a „környezeti zaj mérséklésének feltételeit megteremtő stratégiai zajtérképek, valamint az erre épülő intézkedési tervek készítésének részletes szabályait”, „az igazgatási szolgáltatási díj fizetésére kötelezett eljárásokat, igazgatási jellegű szolgáltatásokat és bejelentéseket, továbbá a fizetendő díj mértékét, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokat”.

A törvényi felhatalmazásnak a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) tett eleget, amely egyúttal hatályon kívül helyezte a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendeletet (a továbbiakban: EgyüttesR.).

A kifejtettek értelmében a környezet zaj és rezgésterheléssel összefüggő védelme törvényi, kormányrendeleti és miniszteri jogalkotás szintjén szabályozott, az önkormányzati jogalkotásnak tehát a szabályozott kérdésekben csupán kiegészítő, végrehajtó jellegű rendelkezések megalkotására van módja.

7. Az érintett Önkormányzat rendeletének megalkotását a Htv. szabályaira és a 2007. évi

LXXXII. törvény által hatályon kívül helyezett 12/1983. (V. 12.) MT rendeletre vezeti vissza.

A Zr. 1. § (1) bekezdése értelmében a kormányrendelet hatálya kiterjed „azokra a tevékenységekre, létesítményekre, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak”, leszámítva a (2) bekezdés szerinti helyszíneket és tevékenységeket.

A Zr. 2. §-a részletes fogalommeghatározást tartalmaz, rendelkezik a hatásterület kijelölésének szabályairól (5. §), kijelöli az egyedi ügyekben eljáró hatóságot (4. §), részletesen, tevékenységi körökhöz igazítottan szabályozza az engedélyezési és egyéb hatósági eljárásokat, rendelkezik a csendes övezet és a zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület, a fokozottan zajos terület kijelölésének szabályairól, és külön is a fokozottan zajos területre vonatkozó építési és terület-felhasználási általános előírásokról. A zajvédelem szempontjából releváns területek kijelölése, valamint a hatósági eljárások esetében az első fokú környezetvédelmi hatóság, a települési önkormányzat, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője jár el. A Zr. egyebekben több helyen is kiutal a zajterhelési határértéket meghatározó külön jogszabályra [pl. 9. § (2) bek., 13. § (1) bek., 14. § (1) és (2) bekezdései stb.]. A Zr. külön rendezi a zaj- és rezgésbírság kiszabásának körülményeit, a bírságszankciót kiváltó jogsértő magatartásokat, és ebben a körben zajvizsgálat lefolytatására kötelezi a környezetvédelmi hatóságot.

8. Az Ör. a 7. pontban foglaltakhoz képest 2. § (1) bekezdésében hatályát olyan területekre is kiterjeszti, amelyeket a Zr. is hatálya alá von (a közúti közlekedést leszámítva minden szabad és zárt tér), önállóan és a Zr.-hez képest eltérő fogalomrendszerben definiálja a zajforrás fogalmát [2. § (2) bek.], önálló engedélyezési eljárást fektet le pl. az üzemi létesítmények létesítése, üzembe helyezése, stb. esetére [4. § (3) bek.], illetve a zajterhelési határértékek tekintetében az EgyüttesR. rendelkezéseit rendeli alkalmazni [4. § (1) és (2) bekezdések, 6. § mindegyik bekezdése, 8. § (5) bek., 13. függelék]. Az Ör. a kiszabható zajbírság tekintetében a Zr. által 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezett 12/1990. (V. 23.) KVM rendelet alkalmazását írja elő. A környezetre zajterhelést jelentő építési tevékenység szempontjából a Zr. a 22-6 óra közötti időt tekinti tilalmazottnak. Az Ör. ezzel szemben a tilalmazott napszakot 18 és 7 óra közöttre teszi, valamint kizárja az építési munkák végzését szombaton, vasárnap és ünnepnapokon, egész nap [8. § (3) és (4) bekezdések].

9. Az Ör. rendelkezései olyan kérdéseket szabályoznak, amelyek rendezésére a Ktv. 36. §-a, valamint a 110. § (7), (8) és (13) bekezdései alapján a Kormány, a miniszternek, illetve a Ktv. 48. § (1) bekezdése szerinti „más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó” szabályok megalkotására a fővárosi közgyűlésnek van hatásköre.

Az Ör. és a Zr., valamint a R. rendelkezéseinek összevetéséből megállapítható az is, hogy az Ör. szabályai sok esetben kifejezetten ellentétesek a Zr. és a R. rendelkezéseivel, ahol pedig a kiegészítő jellegű szabályozás megállapítható lenne, ott a már nem hatályos EgyüttesR. szabályait rendeli alkalmazni.

A Bszi. 55. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, (...) az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...)”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette az Ör.-t tekintettel arra, hogy a Ktv. több rendelkezését is sérti, valamint a fentiekben hivatkozott Zr.-be és R.-be ütközik. A jogszabályba ütközés a mindösszesen 13 szakaszból álló Ör. minden rendelkezését és több függelékét is érinti, ezért az Önkormányzati Tanács az Ör.-t egészében semmisítette meg. Ezzel adottá válik az érintett Önkormányzat számára a lehetőség, hogy élve a Ktv. 46. §-ában, és a Htv. 85. §-ában kapott jogalkotói felhatalmazással, a Zr. hatálya alá nem tartozó körben megalkossa a hatályos jogszabályokhoz igazodó zaj- és rezgésvédelmi

rendeletét.

10. Az 56. § (3) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzati tanács a (2) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja”. Az Önkormányzati Tanács – élve a Bszi.-ben adott lehetőséggel – pro futuro semmisítette meg az Ör.-t figyelemmel a rendeletalkotás időigényét.

Budapest, 2012. június 4.

Dr. Kalas Tibor sk. az Önkormányzati Tanács elnöke
Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró
Dr. Balogh Zsolt sk. bíró



Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat
POLGÁRMESTER



Ügyiratszám: 1/JETI/100391-52012.

Válaszában hivatkozzon az ügyiratszámunkra!

Ügyintézés helye: Jegyzői Titkárság
Ügyintéző: dr. Herczeg Julianna

Tárgy: 872/2012. (IX.26.) ök. sz. határozat
megküldése.

Budapest Főváros Főpolgármestere
Tarlós István Úr részére

B u d a p e s t
Városház u. 9-11.

Tisztelt Főpolgármester Úr!

Budapest Főváros Kormányhivatalának Főigazgatója törvényességi felhívást tett a helyi környezet védelméről szóló 20/2002. (VII.2.) önkormányzati rendeletünk (továbbiakban: önkormányzati rendelet) egyes rendelkezéseit illetően.

A törvényességi felhívás hivatkozik a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 48. § (2) bekezdésére mely szerint „a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg.”

A hivatkozott jogszabályhely értelmében tehát tulajdonjogot korlátozó előírásokat csak Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése (a továbbiakban: Fővárosi Közgyűlés) állapíthat meg az egyes fás szárú növények védelme érdekében.

A fentiek értelmében az önkormányzati rendeletünkben hatályon kívül kellett helyezni a magánterületen történő fa kivágásának engedélyhez kötését és a pótlási kötelezettség előírását.

Tekintettel arra, hogy kerületünk kertvárosias jellegének megőrzésére nagy figyelmet fordítunk, szükségesnek tartjuk, hogy a magánterületekről sem történhessen engedély nélküli fakivágás pótlási kötelezettség nélkül.

Ennek érdekében hozott határozatot a képviselő-testület, kezdeményezve a Fővárosi Közgyűlés rendelet alkotását.

Képviselők részéről kezdeményezés érkezett még a zaj-és rezgésvédelem helyi szabályozására is.

Azonban a Kúria Önkormányzati Tanácsának 5025/2010/5. számú határozata értelmében a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozik, hogy a főváros területén a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozzon meg.

Ismerve a helyi viszonyokat az emberek pihenését zavaró zaj- és rezgés ártalmakat magam is indokoltnak tartom, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendeletben határozzon meg a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó előírásokat.

Tisztelettel kérem a Főpolgármester urat, hogy kezdeményezéseinket szíveskedjen figyelembe venni és a Fővárosi Közgyűlés elé vinni.

Budapest, 2012. október 18.

Tisztelettel:

László Tamás
polgármester

