102. számú előterjesztés

Budapest Főváros IX. Kerület
Ferencváros Önkormányzata
Jegyzője

Előterjesztés
a Képviselő-testület részére
a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 11/2015. (IV. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról

I. Tartalmi összefoglaló

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 11/2015. (IV.28.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) mindazon magatartásformákat szabályozza a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő cselekményként, illetve mulasztásként, amelyekre vonatkozó szabályok helyi rendeleteinkben (pl. közterület-használat, zöldterület védelme, zaj elleni védelem, üzletek éjszakai nyitva tartása, önkormányzati jelképek használata, gyomnövények elterjedésének visszaszorítása stb.) kerültek meghatározásra, és amelyek korábban szabálysértési tényállásként, majd tiltott, közösségellenes magatartásként szankcionálhatók voltak, kiegészítve néhány, társadalmi igényt kielégítő tényállással.

A Rendelet javasolt módosítása a lőtér működésével kapcsolatban korábban nem szabályozott tényállást és szankciót állapít meg.

A IX. kerületben működő lőtér engedélyeztetéséről és működéséről sem Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat), sem a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatalnak előzetesen semmilyen információja nem volt, annak létezéséről lakossági panaszokból szerezett tudomást, a lőtér engedélyezési folyamatában nem vett részt, az engedélyező hatóság az engedélyezési eljárásba nem vonta be sem az Önkormányzatot, sem a Hivatalt, így a működés feltételeinek (pl.: nyitvatartási idő) meghatározásához érdemi észrevételt nem tudott tenni. A lőtér működésének indulását követően az Önkormányzat megkereste az engedélyező hatóságot, és kérte a lőtér nyitvatartási idejének módosítását a korábban beérkezett lakossági petíció alapján, azonban a lőtérszabályzat csak annyiban került módosításra, hogy sporttevékenység vasárnap és ünnepnapokon nem folytatható. A javaslat szerint hétköznapokon 9.00-12.00 óra között, délután 14.00-17.00 óra között legyen csak engedélyezett a nagy zajjal járó lőtevékenység, a lőtér szombaton, vasárnap és ünnepnapokon tartson zárva.

A lőtér zajhatását elszenvedő lakosok szempontjából indokolható elvárás az előreláthatóság és a kiszámítható működés, amelynek körében alapvető a rendezett működési időtartam, így a lövészeti idő meghatározása. Ez egyrészt garantálja, hogy a lakosok tisztában legyenek a lövészettel esetlegesen érintett, valamint a lövészetmentes időszakokkal, továbbá a lőgyakorlatoktól mentes időszak által biztosítható a hatásterületen élők pihenéshez való joga.

A lőterek engedélyezésének és üzemeltetésének szabályozásával kapcsolatban a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztoshelyettes (a továbbiakban: Biztoshelyettes) jogalkotási javaslatot (a továbbiakban: Javaslat) fogalmazott meg (ügyszám: AJB-145/2025.). A Javaslat tartalmazza, hogy a lőterekkel kapcsolatos, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkezett panaszok azonos alapból indulnak ki, mégpedig a lakosok által sérelmezett zavaró zajhatásból, valamint annak jellegzetességeiből: a zaj kiszámíthatatlanságából, impulzusos jellegéből, továbbá a lőterek működési idejének esetlegességéből. A Javaslat hivatkozik a Budapest környezeti állapotértékelése című dokumentumra, amely e körben az alábbiakat állapította meg: *„A lőterek működésével*

kapcsolatos egyre több lakossági zajpanasz miatt indokoltnak tűnik az impulzusos (rövid idejű, de akár sokszor ismétlődő, ami nem folytonos és nem is eseményszerű zajemissziót eredményező – különös tekintettel például a lőtéri – tevékenységeknek felülvizsgálata, mivel a hatályos zajhatósági rendszerben az ilyen jellegű zajterhelések műszaki hatékonysággal gyakorlatilag nem, illetve alig korlátozhatók."
A Biztoshelyettes álláspontja szerint, a lőterek esetében egyrészt nincs olyan indok, amely igazolná az eleve időbeli keretektől mentes lövészeti tevékenységet, másrészt ez a tevékenységgel érintett állampolgárok egészséges környezethez való jogának érvényesülésével sem összeegyeztethető. Amennyiben egy lőtér működése lakott területet érint, úgy a jogalkotónak garantálnia kell a lőtér nyitvatartásának szabályozását, ugyanis ennek hiányában a szabályozás az egészséges környezethez való joggal, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okozhat. A Biztoshelyettes véleménye szerint fontos, hogy a szabályozás alkalmas legyen a lőtér hatásterületén élők érdekeinek megfelelő képviseletére, a lőtér zavaró hatásától való – még ha korlátozott – megóvására. Erre tekintettel olyan szabályozás kialakítása indokolt, amely kiterjed mind a heti, mind pedig a napi lövészetmentes időszakok biztosítására.

A Biztoshelyettes a Javaslatban szereplő megállapításokat összegezve az alapvető jogok biztosítása és védelme érdekében, a megelőzés és elővigyázatosság, valamint a tervszerűség elveire is tekintettel az alábbi jogalkotási lépéseket vagy azok mérlegelését javasolta:

- A jelenlegi feldarabolt eljárások helyett egy komplex engedélyezési rend kialakítása. Ennek hiányában is elengedhetetlen a joggyakorlat egységesítése, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályainak érvényesítése a környezetvédelmi és egyéb érintett hatóságok értesítésére és bevonására. Kiemelkedően fontos az ügyféli jogokra vonatkozó rendelkezések maradéktalan betartása.
- Megfontolandó a lőterekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági feladatok ellátására az elsőfokú hatáskör gyakorlójaként a területi környezetvédelmi hatóságok kijelölése.
- A lőterek áttekinthető és szabályozott működése érdekében indokolt, hogy minden lakott területet érintő lőtérre vonatkozzon a nyitva tartási idő meghatározásának előírása, továbbá megfontolandó a lőterek, valamint védendő létesítmények közötti legkisebb védőterület jogszabályi meghatározása.

A Biztoshelyettes álláspontja szerint a lőterek üzemelése a környező lakosság életminőségét az okozott zajterhelés révén nagymértékben befolyásolja. Alapvető fontosságú ennek következtében, hogy egy lőtér üzemeltetésének engedélyezése körültekintően, minden lényeges szempontra kiterjedően, és a vonatkozó – ügyféli jogokra is kiterjedő – jogszabályok maradéktalan betartása mellett történjen, továbbá a lakosság részére rendelkezésre álljanak olyan jogi garanciák, amelyek a lőterek vonatkozásában biztosítják a kiszámítható és jogszerű működés feltételeit.

A Biztoshelyettes a Javaslatában kiemeli, hogy központi szabályozás hiányában önkormányzati rendeletben alkotott szabályokat például Budaörs Város Önkormányzata az önkormányzat illetékességi területén gyakorolt lövészeti tevékenység tekintetében. E megoldás jogszerűségét erősítette meg a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.019/2014/4. számú határozata (a továbbiakban: Határozat), miszerint az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő eszköz lehet a helyi önkormányzatok részére.

A Kúria fent hivatkozott határozatában Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 12/2013. (IV.15.) önkormányzati rendelet 15. §-a törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította. A döntés elvi tartalma szerint: „*Önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény*

keretei között rendeletet alkot. Így amennyiben helyi közügyről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében, vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra."

A Határozat szerint az önkormányzatok általános törvényi szabályok szerint rendelkeznek felhatalmazással rendeletalkotásra zajhatással járó környezeti terhelést illetően, az önkormányzati rendeletalkotás korlátja a központi jogszabályok által már rendezett társadalmi viszony. A támadott önkormányzati rendelkezés a lakosság zajhatástól való védelmét szolgálja, területi hatálya csak a lakóövezetre, illetve a lakóövezet közvetlen közelére terjed ki, tehát a szabályozás helyi közügyet érint, a szabályozás nem a zajhatás határértékére vonatkozik, hanem időbeli korlátról szól. Fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) nem zárja ki, hogy lőterekkel kapcsolatos, lakosságot zavaró zajhatás miatt az önkormányzat a lőgyakorlatok tartását ésszerű módon időben korlátozza.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a Korm. rendelet, az üzemi vagy szabadidős zajforrásból származó zaj terhelési határértékeit a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes és a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerek hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet rendelkezései nem rendezik azt a társadalmi viszonyt, amit a vitatott önkormányzati rendelet szabályoz, az önkormányzati rendelet e rendelkezése nem zárja ki ezen központi jogszabályok alkalmazását, érvényesülését, azok rendelkezéseivel nem áll ellentétben. E tárgyban az önkormányzat rendeletalkotásra való felhatalmazása a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) 46. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott általános felhatalmazásból eredhet, amennyiben központi jogszabály a lövészet időbeli korlátozásának rendjét nem rendezi (márpedig a Kúria Önkormányzati Tanácsa erre a következtetésre jutott). A Kt. 48. § (1) bekezdése a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenő szigorúbb rendelkezésekről szól (s ehhez köti a törvényi vagy kormányrendeleti szabályokat a korlátozás módját, mértékét illetően), *jelen ügyben viszont az önkormányzati rendelet olyan területet szabályoz, amelyet központi jogszabályok nem rendeznek, így értelemszerűen nem beszélhetünk arról, hogy a törvényben, vagy kormányrendeletben meghatározottaktól szigorúbb előírást vezetett be.*

A fentiek alapján javasolom a Rendelet kiegészítését a lakóövezetben, vagy a lakóövezet határaitól mért 300 méteres távolságon belüli területen lévő lőtéren történő lőgyakorlat folytatásának hétköznap délelőtt 9.00 és 12.00 óra, valamint délután 14.00 és 17.00 óra közötti időszakon kívüli, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon történő folytatásának szankcionálásával. A javaslat szerint a közigazgatási bírság legmagasabb összege magánszemély esetén kettőszázezer forint, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében kettőmillió forint

Az AJB határozat az előterjesztés 2. melléklete, a Kúria hivatkozott határozata a 3. melléklet.

II. Hatásvizsgálat

A Rendelet módosítása egyrészt garantálja, hogy a lakosok tisztában legyenek a lövészettel esetlegesen érintett, valamint a lövészetmentes időszakokkal, továbbá a lőgyakorlatoktól mentes időszak által biztosítható a hatásterületen élők pihenéshez való joga. A módosítás által meghatározott szankció lehetővé teszi, hogy a lakossági panaszok kezelése érdekében hatósági eszközökkel lehessen fellépni az indokolatlan zajhatások kibocsátóival szemben.

III. A végrehajtás feltételei

A rendelet június 1-jén lép hatályba tekintettel arra, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény 38/B. § (5) bekezdése szerint: *„A bírságfizetési kötelezettséget megállapító, fizetési kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie.”*
A rendelet kihirdetéséről a lőtér üzemeltetőjét és a rendőrséget a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal értesítésiti.

IV. Döntési javaslat

Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete az előterjesztés 1. melléklete szerint megalkotja a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 11/2015. (IV. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló önkormányzati rendeletet.

Budapest, időbélyegző szerint

Dr. Szüts Korinna Mária

Digitálisan aláírta: Dr. Szüts Korinna Mária
Dátum: 2025.05.08 18:07:18 +02'00'

Dr. Szüts Korinna
jegyző

1. melléklet az előterjesztéshez

Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzat Képviselő-testületének .../2025. (V. 15.) önkormányzati rendelete

a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 11/2015. (IV. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról

[1] Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete kiemelten fontosnak tartja a közösségi együttéléssel kapcsolatos szabályok meghatározását.

[2] Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésében és 142/C. § (1) bekezdésében, valamint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 17. § (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. §

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 11/2015. (IV. 28.) önkormányzati rendelet a következő 17. §-sal egészül ki:

„17. §

Aki

a) lakóövezetben, vagy

b) lakóövezet határaitól mért 300 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen

lévő lőtéren hétköznap délelőtt 9.00 és 12.00 óra, valamint délután 14.00 és 17.00 óra közötti időszakon kívüli időszakban, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lőgyakorlatot folytat, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait, és természetes személy esetén kétszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében kettőmillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

2. §

Ez a rendelet 2025. június 1-jén lép hatályba.

Baranyi Krisztina
polgármester

Dr. Szüts Korinna
jegyző

Általános indokolás

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d) pontjában felhatalmazást ad a települési önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A rendelet javasolt módosítása a lőtér működésével kapcsolatban korábban nem szabályozott tényállást és szankciót állapít meg.

A lőgyakorlat folytatásának időbeli korlátozása egyrészt garantálja, hogy a lakosok tisztában legyenek a lövészettel esetlegesen érintett, valamint a lövészetmentes időszakokkal, továbbá biztosítható a lőgyakorlatoktól mentes időszak által a hatásterületen élők pihenéshez való joga.

2. melléklet az előterjesztéshez

Kéthasábos változat a módosítások megjelenítésére

Rendelet hatályos szövege	Rendelet tervezet szövege
	ÚJ Aki a) lakóövezetben, vagy b) lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli - nem lakóövezetben fekvő - területen lévő lőtéren hétköznap délelőtt 9.00 és 12.00 óra, valamint délután 14.00 és 17.00 óra közötti időszakon kívüli időszakban, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lőgyakorlatot folytat, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait és természetes személy esetén kétszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében kettőmillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-1451/2025.

A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotást és jogalkalmazást támogató javaslata a polgári lőterek környezetterhelésével összefüggésben

I. Bevezetés

A jövő nemzedékek szószólójaként az Alaptörvényből és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 3. § (1) bekezdése a), b) és g) pontjaiból[1] fakadó kötelezettségem folyamatosan figyelemmel kísérni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és rendszeresen tájékoztatni az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalataimról, valamint e tárgykörben felhívni a figyelmüket a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére. Amikor a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatban felmerülő aggályokat, fenntartásokat jelzem és az a szűkebb-tágabb nyilvánosság számára megismerhetővé válik, akkor – immár az Alkotmánybíróság által is felhívottan[2] – alkotmányos kötelezettségemnek teszek eleget.

A Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ friss kiadványa szerint[3] *„napjainkra a környezeti zaj – a levegőszennyezettség után – a második legjelentősebb környezeti eredetű egészségkockázati tényezővé vált, ami számos betegség kialakulásához hozzájárul, ezért (…) növekvő jelentőségű közegészségügyi kérdés.”* Nincs kétség afelől, hogy a zajterhelés – különösen, de nem kizárólagosan városi környezetben – mindennapjaink része, és ennek kedvezőtlen egészségügyi és mentális hatásai vannak. A zajforrások közül kiemelendő a közlekedési zaj, a gazdasági, valamint ipari tevékenységekből eredő zajterhelés,[4] amely tapasztalataink szerint jelentős lakossági panaszt okoz.

A lőterek miatt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkezett beadványok közös jellemzője, hogy a terhelést szabadidős zajforrások okozzák, tehát mások szórakozása, szabadidős tevékenysége nehezíti meg a panaszosok mindennapjait. A zajterhelés továbbá nemcsak a tevékenység helyén (ill. annak közvetlen környezetében, jól körül határolhatóan jelentkezik), hanem a terepi lőterek esetén a lövészeti zaj jóval messzebb, akár kilométerekre eső területeken is érzékelhető és zavaró, így egy új lőtér üzembe helyezésekor olyan területek is érintettek lesznek, amelyek lakosságának elvi lehetősége sem

---

[1] Az Ajbt. 3. § (1) bekezdés alapján *„az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és*

a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

b) felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére, (…)

g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, (…).”

[2] 9/2024. (IV. 30.) AB határozat [13] bekezdés szerint: *„Az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese (a továbbiakban: biztoshelyettes) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján (mely kifejezetten a biztoshelyettes sarkalatos törvényi kötelezettségévé teszi az érintett intézmények figyelmének felhívását a „természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére”) amicus curiae beadványban fejtette ki szakmai álláspontját.”*

[3] A környezeti zaj aktuális kérdései, 2024 https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/187/Kornyezeti_zaj_2024_2.docx.pdf

[4] Amint a fenti kiadvány is kifejti: *„populációs szinten a legjelentősebb a közlekedési (különösen a közúti, repülési és vasúti) eredetű zajterhelés, de lokálisan az építési, üzemi vagy szabadidős zaj (pl. különböző motorsport rendezvények, fesztiválok, digitális zenelejátszók), a szélturbinák vagy a háztartási elektromos/robbanómotoros eszközök gerjesztette zaj is nagyban zavaró hatású lehet.”*

volt részt venni a lőtér üzemelését megelőző hatósági eljárásokban. A panaszok azonos alapból indulnak ki, mégpedig a lakosok által sérelmezett zavaró zajhatásból, valamint annak jellegzetességeiből: a zaj kiszámíthatatlanságából, impulzusos jellegéből, továbbá a lőterek működési idejének esetlegességéből.

E tevékenyég létező társadalmi súlyát érzékelteti a Budapest környezeti állapotértékelése című dokumentum is, amely e körben az alábbiakat állapította meg: *„A lőterek működésével kapcsolatos egyre több lakossági zajpanasz miatt indokoltnak tűnik az impulzusos (rövid idejű, de akár sokszor ismétlődő, ami nem folytonos és nem is eseményszerű) zajemissziót eredményező – különösen tekintettel például a lőtéri – tevékenységeknek felülvizsgálata, mivel a hatályos zajhatósági rendszerben az ilyen jellegű zajterhelések elvárható műszaki hatékonysággal gyakorlatilag nem, illetve alig korlátozhatók.”*[5]

II. Előzmények

Az elmúlt években több polgári (szabadidős) lőtér engedélyezésével vagy működésével kapcsolatos lakossági panasz érkezett a Hivatalhoz.

Egy budaörsi lőtér kapcsán AJB-1943/2017. számon,[6] míg a kisbarcai lőtér ügyében AJB-1154/2017. számon[7] kiadott közös jelentés a konkrét ügyekből kiindulva ismertette a lőterek szabályozását érintő általános ombudsmani észrevételeket. A jelentések hatására a Belügyminisztérium a Hivatal részvételével 2017-ben szakmai egyeztetést kezdeményezett, amelynek eredményeként elkészült *a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerek hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet* (a továbbiakban: BM rendelet) módosításáról szóló előterjesztés tervezete. A tervezetet a biztos véleményezte, ugyanakkor a jogszabály módosítása elmaradt.

A fenti jelentéseket, valamint a szakmai egyeztetést követően további három lőteret érintő beadvány érkezett hivatalunkhoz (Páty, Ravazd és Ferencváros).

A pátyi lőtér már a panaszokat megelőzően is hosszabb idő óta működött. Jól körvonalazhatóak azonban a lakossági panaszok azáltal, hogy sérelmezték a korábbi években megszokottól eltérő, erősebb és zavaró lövészeti zajt, valamint a hétvégi működést. Beadványukban kifogásolták továbbá a panaszosok azt is, hogy egy-egy lövészet alkalmával az érintettek nem tudják, hogy mikor kezdődik és meddig tart vagy tarthat a lövészet, így a pihenésük és nyugalmuk lövészetmentes időszakban sem zavartalan.

A ravazdi lőtér ügyében érkezett panasz kapcsán hosszú időn keresztül kísértem figyelemmel a lőtér létesítésének, valamint üzemeltetésének körülményeit. A panaszosok a lőtér megnyitását követően fordultak a hivatalhoz, sérelmezték a hangos, hétvégékre és ünnepnapokra is kiterjedő lövészeti zajt, amely álláspontjuk szerint a pihenésüket ellehetetleníti. A környezetvédelmi hatóság határértéket meghaladó mértékű terhelést tapasztalt, így intézkedési terv készítésére kötelezte az üzemeltetőt. A több évig zajló hatósági eljárás eredményeképpen a terhelés végül határértékeknek megfelelő mértékűre csökkent, azonban a lakosság a lőtér üzemeltetésének megkezdése után több évig határértéket meghaladó terhelésnek volt kitéve.

A ferencvárosi lőtér ügyében a közelben élő lakosok keresték meg a hivatalt. Az ügy vizsgálata során kiderült, hogy a lőtér működéséről a helyi önkormányzatnak nem volt előzetesen semmilyen tudomása, arról csak lakossági panaszból értesült. A panaszosok a megterhelő, hétvégére is kiterjedő lövészeti zajterhelést, valamint azt is sérelmezték, hogy a lőtér engedélyezéséről nem volt tudomásuk.

A számos egyedi panaszra, illetve az azokból az egyedi problémakörön túlmutató, a környezeti konfliktust jellemzően okozó körülményekre tekintettel indokoltnak tartom az egyes, több alkalommal is visszatérően észlelt gyakorlatok bemutatását és értékelését, valamint ezek alapulvételével jogalkotási és jogalkalmazási javaslatok megfogalmazását. Jelen javaslatomban támaszkodom a korábbi két közös

[5] https://budapest.hu/api/file/doc/m01-bkae-2024-10-21.pdf

[6] A jelentés elérhető az alábbi linken: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Közös+jelentés+egy+lőtér+működésének+vizsgálatáról+1943_2017

[7] A jelentés elérhető az alábbi linken: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentés+egy+lőtér+üzemeltetésével+kapcsolatos+panasz+ügyében+1154_2017.pdf/35bf2e63-9426-4354-a544-1e5ecfa744cd

jelentésben közzétett megállapításokra is.

III. Alapjogi keretek

Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

A természeti erőforrások körét az Alaptörvény P) cikke a „különösen" szó használatával jelzi, amivel arra utal, hogy a védelmi igény a szövegszerűen felsorolt tárgyakon kívül más természeti erőforrásokra is kiterjed.

A csend a természet adta olyan különleges erőforrás, amely az ember fizikai és mentális egészségének és így életének alapfeltétele. A csendes, zavartalan környezet teszi lehetővé a pihenést, a magas szintű szellemi teljesítményt, a lélek kiegyensúlyozottságát. Az ember által alakított épített környezet az ipari, kereskedelmi, közlekedési, vagy szabadidős tevékenységekkel együtt hosszú távon – akár végérvényesen – szünteti meg, vagy csökkenti ezt az erőforrást, és a zaj révén számos kedvezőtlen társadalmi változást okoz. A jelenben élő nemzedék infrastrukturális és egyéb döntései így kihatással vannak a jövő nemzedékek életfeltételeire, ezen belül a zajterhelés jellegére és mértékére.

Az Alaptörvényből következőleg tehát a csend mint sajátos természeti erőforrás védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését mindenki, de kiemelten is az állam köteles biztosítani. Az államnak a jogalkotásban, valamint a jogszabályok tényleges hatályosulásának előmozdításában olyan megoldásokra kell törekednie, amelyek a természet adta csend magas szintű védelmét biztosítják. A P) cikk (1) bekezdése egyértelműen megjelöli az „állam és mindenki" részéről elvárt magatartásokat: 1. a védelem, 2. a fenntartás és 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. A természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás, a minőség és a hozzáférés lehetőségeinek megőrzése terheli.[8]

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az egészséges környezethez való jog értelemszerűen felöleli az emberi élet és egészség zaj elleni védelmét, így az alapjogból fakadó – fentebb idézett – követelményeket a zaj elleni védelem szabályozása tekintetében is érvényesíteni kell. A hivatkozott Alaptörvényi rendelkezések egymással szorosan összefüggenek, hiszen egészséges környezet nem képzelhető el a P) cikkben rögzített, a nemzet közös örökségébe tartozó értékek védelme nélkül.

Az Alkotmánybíróság kiemelte[9], hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez" való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország egyebek mellett a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, *„amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet"*. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek

[8] 13/2018. (IX. 4.) AB határozat Indokolás [13]
[9] Ld. 996/G/1990. AB határozat

hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.[10]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

IV. Jogszabályi elemzés

A tényleges jogi értékelés bemutatása előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint a zajvédelemmel – és ebbe belefoglalva a lőterek zajterhelésével – kapcsolatos szabályozásnak figyelemmel kell lennie a zaj hatásával összefüggő egészségügyi megállapításokra is, mivel ezek adják a szabályozás tartalmi hátterét, az alkotmányos érdekvédelem tárgyi oldalának megalapozottságát. A Hivatal AJB-1154/2017. számú jelentésében *„A csend mint érték – a megelőzés érvényesülése a zajos szabályozásban”* című fejezet külön foglalkozott mind a megelőzéssel, mind pedig a zaj egészségügyi következményeivel.[11]

IV.1. Engedélyezés

A lőterek kialakításához és engedélyeztetéséhez a hatályos szabályok alapján több, egymástól független hatósági engedélyezési eljárás szükséges. A kisbarcai lőtér engedélyezéséről szóló jelentés[12] bemutatta, hogy az építésügyi hatóság az építési engedélyezési tervdokumentáció alapján engedélyezi az ingatlanon a lőtér és kiszolgáló épületek építését, azt követően pedig a rendőrkapitányság lefolytatja a hatáskörébe tartozó eljárást, és a helyszíni bejárás, a fegyverszakértői vélemény, valamint a lőtérszabályzat alapján engedélyezi a lövészeti tevékenységet.

Amint azt a fentebbi jelentés rögzítette, *„a két, egymástól független hatósági eljárás nem segíti elő a lőtérrel összefüggésben elvárható komplex engedélyező-hatósági szemléletet, mivel az építésügyi engedélyezési eljárásban az engedélyező hatóság az építési tevékenységet és az így megvalósított építményt, míg a működési engedélyt megadó hatósági eljárásban a Rendőrkapitányság a lőtér működésének szabályosságát, biztonságát vizsgálja. Ki kell emelni, hogy az építésügyi hatósági eljárás tárgya nem függetleníthető az ott később végzett tevékenységtől, vagyis a két eljárás tartalmilag szorosan kapcsolódik egymáshoz, és a működés engedélyezése során – amennyiben az eljáró hatóság szabályszerűen gondoskodik a Ket.-ben[13] meghatározott ügyfelek részvételéről – ugyanazon „hatásterületi” ügyféli kört kellene bevonni.”*[14]

Amennyiben ehhez hozzávesszük *a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól* szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) által előírt[15] – ám sajnálatosan érdemi

---

[10] Ld. 43/2005. (XI. 14.) AB határozat

[11] AJB-1154/2017. számú jelentés, 8-12. oldal
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentés+egy+lőtér+üzemeltetésével+kapcsolatos+panasz+ügyében+1154_2017.pdf/35bf2e63-9426-4354-a544-1e5ecfa744cd

[12] AJB-1154/2017. számú jelentés, 15. oldal

[13] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

[14] AJB-1154/2017. számú jelentés, 16. oldal

[15] Zr. 10. § (1) és (2) bekezdése szerint: Környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemi vagy szabadidős zajforrás üzemeltetője a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtását elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – a környezeti zajforráson belül

garanciákkal nem biztosított – jogintézményt, amely alapján az üzemeltető a tevékenység megkezdése előtt köteles a környezetvédelmi hatóságtól a zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, kijelenthető, hogy egy lőtér jogszerű működéséhez a környezetvédelmi hatósági eljárás lefolytatása is követelmény.

Álláspontom szerint az alapos, és minden lényeges körülményt figyelembe vevő engedélyezési eljárás közös érdeke a tevékenységgel érintett valamennyi jogalanynak. Jól példázza[16] ezt a ferencvárosi lőtér esete is: az Országos Bírósági Hivatal értesítése alapján jutott Hivatalunk tudomására az üzemeltető egyesület és a zajvédelmi hatóság közötti, Fővárosi Törvényszék előtt zajló közigazgatási per. A felperes egyesület többek között azt sérelmezte, hogy a lőtér működése után egy évvel, az üzemeltetéshez szükséges jelentős anyagi beruházást követően hozott olyan zajkibocsátási határozatot a hatóság, amely az egyesület álláspontja alapján ellehetetleníti a működését. Úgy vélem, e helyzetek bekövetkezésének esélyét a gondos és körültekintő, komplex hatósági engedélyezés nagy arányban képes csökkenteni.

Utalnom kell e körben arra is, hogy a nem kellő körültekintéssel engedélyezett tevékenységek utólag növelik a hatóságok és a bíróságok munkaterhét a panaszügyek kezelése által, akár több éven keresztül is. A ferencvárosi lőtér mellett a kisbarcai ügyben is bírósági eljárás zajlott. Több évig tartott a ravazdi lőtér ügyében a területi környezetvédelmi hatóság előtti ügyintézés annak érdekében, hogy a zajterhelés megfeleljen a határértékeknek.[17]

Mindezek alapján határozott véleményem, hogy a körültekintő engedélyezés nemcsak a teherviselő lakosság, hanem legalább ennyire a hatóságok, valamint kiváltképpen a beruházó saját érdeke (és akár anyagi kockázatcsökkentésének a módja) is.

A komplex hatósági engedélyezés lehetőséget teremt arra, hogy a hatóság egyaránt figyelembe vegye, integrálja a lőtér biztonságos üzemeltetésének, a hatásviselők álláspontjának és jogos érdekeinek szempontjait, kiegészítve azt a környezetvédelmi hatóság szakértő véleményével és előírásaival. Az így kialakított engedély alapján megvalósított üzemeltetés a környezettel összhangban álló, utólagos korrekciót várhatóan jóval kisebb eséllyel igénylő tevékenységet tesz lehetővé.

Továbbra is helytálló az a korábbi jelentésben rögzített javaslat, amely a lőterek engedélyezése esetében lefolytatandó komplex eljárás előnyeiről szól, vagyis **a jelenlegi, feldarabolt és nem egységes eljárások lefolytatása helyett kívánatos volna egy olyan komplex engedélyezési eljárási rend kialakítása, amely teljeskörűen[18] biztosítja a lőtér engedélyezését és a fent megjelölt, egymással összefüggő kérdések együttes vizsgálatát.** [19]

---

elhelyezett egyedi zajforrások számának és a hatásterület méréssel történő megállapításának szükségessége mérlegelésével megállapított határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

[16] A már az AJB-1154/2017. számon kiadott, kisbarcai lőteret érintő tények mellett.

[17] Megjegyzendő, hogy ugyan jelen javaslat nem a konkrét ügyek elemzését tűzte ki célul, a ravazdi lőtér ügyében az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos, a megelőzés témakörét kiemelten érintő helyzetet tapasztaltam: Az előzetes vizsgálati eljárás célja egyrészről, hogy a tevékenység megkezdése előtt valamennyi érintett értesüljön a tevékenység várható hatásáról, másrészről biztosítsa, hogy tényleges működése során a tevékenység gyakorlása a jogszabályi követelményeknek megfeleljen. Az eljárást lefolytató (még felügyeletiségi formában eljáró) környezetvédelmi hatóság megállapította, hogy a lőtér működése során „jelentős környezeti hatás nem várható". Az üzembe helyezett lőtér által keltett ténylegesen mért zaj azonban jócskán meghaladta a – bemutatott és határozatban rögzített – tervezett zajterhelést. Ez két okból is aggályos. Kifogásolható egyrészről önmagában amiatt, mert az a zajhatás, amelyről a lakosság az előzetes vizsgálati eljárásban – a hirdetmények alapján – értesült, jelentősen különbözött a ténylegesen elszenvedett zajterheléstől. A lakosság így nem a valós ismeretek birtokában gyakorolhatta ügyféli jogait. Aggályos továbbá amiatt, mert a tervezettől eltérő zajterhelés a jogszabályban rögzített egészségügyi határértékeket is meghaladta, így a tevékenység az előzetes vizsgálati eljárásban kapott engedély ellenére sem felelt meg a jogszabályban rögzített elvárásoknak. Végül a lőtér jogszerű működésének eléréséig – amely a hatóság jogszerű és következetes intézkedése alapján valósult meg – a lakosság több éven keresztül tartó, határértéket 10, majd 7 dB-lel meghaladó terhelést kellett elviseljen, ami visszamutat arra, hogy a tevékenység megkezdése előtti alapos és a tervezett helyzetet valósághűen bemutató szakértői anyagokon alapuló hatósági döntések mennyire fontosak, továbbá egyedül ezek az eljárások képesek a megelőzés szempontjait érvényre juttatni. Kiemelt jelentőségű, hogy az engedélyezés pontos, és a későbbi terhelést megfelelően bemutató szakértői anyagok alapján történjen.

[18] A minden releváns szempontra kiterjedő hatósági eljárás segíthetné a jogalkalmazó munkáját azokban a kérdésekben is, amelyek a rendőrhatóság szűken vett hatáskörét meghaladó, ám az engedélyezésben releváns szaktudást igényelnek. Ilyen esetet mutat be a Kúria Kfv.VI.37.709/2022/5. számú ítélete, amely a budaörsi lőtér engedélyezési eljárásában a védett természeti területtel kapcsolatos előírások alkalmazásának kérdésével foglalkozik (a BM rendelet 1/B. § (5) bekezdése szerint védett természeti területen lőtér üzemeltetése nem engedélyezhető).

[19] AJB-1154/2017. számú jelentés, 16. oldal

IV.2. Ügyféli jogok – társadalmi részvétel

A környezeti ügyekben való társadalmi részvétel, illetőleg az ügyféli jogállás kérdéskörével számos alkalommal[20] foglalkoztam. A környezet védelmével biztosítható alapvető jogok és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű jogintézményekkel kapcsolatos, e dokumentumokban található megállapításokat nem ismételve, annyit szükséges megjegyezni, hogy azok az itt elemzettekkel, elsődlegesen a hatósági eljárás vetületében leírtakkal együtt változatlanul érvényesek.

IV.2.1. Ügyfélfogalom jelentősége a hatósági eljárásban

Fontos tisztázni, hogy a hatályos szabályok alapján mely személyi kör, illetve szervezetek bevonásának vizsgálatát írja elő *az általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) az eljáró hatóság részére, mivel ez – amint fentebb kifejtettem – kulcsfontosságú a megalapozott döntés meghozatalához és a későbbi, akár hosszasan elhúzódó (jog)viták megelőzésében. Egy hatósági engedélyezési eljárásnak nem kizárólag a szűken vett szakmai, normatív követelményeknek való megfelelést kell biztosítania, hanem azt a társadalmi szerepet (rendeltetést) is be kell töltenie, ami az adott tevékenység lehetséges kockázatainak előzetes áttekintésével és káros hatásainak lehetőség szerinti minimalizálásával jár. Vagyis ezek **az engedélyezési eljárások (és ezáltal az eljáró hatóságok) akkor töltik be ezt a szerepet, ha az adott tevékenységek kapcsán a jövőben esetlegesen felmerülő, kialakuló konfliktusokat képesek időben megelőzni, kompromisszumot kialakítani**. Ehhez az engedélyezés tárgya által érintett helyi önkormányzatok – és a tágabban vett – „hatásterületen" élő ügyfelek bevonása elengedhetetlen. Amennyiben a tevékenységek előzőek szerint történő engedélyeztetését, helyi „beágyazását" a jogi szabályozás vagy az engedélyező hatóság nem megfelelően vagy nem körültekintően biztosítja, úgy az adott létesítmény jövőbeli működését folyamatos közigazgatási és polgári jogi konfliktusok fogják kísérni, ami óhatatlanul „visszahull" az engedélyező hatóságra is.

Kifogásolható, alapjogi szempontból visszásságot okoz és a megelőzés elvével ellentétes az a gyakorlat, amelyben egy ilyen, sok ember életét alapvetően meghatározó létesítmény környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata nélkül, a helyi önkormányzat és a hatásterületen élő ingatlantulajdonosok bevonásának mellőzésével döntenek a létesítmény engedélyezéséről. A lőtereket érintő panaszbeadványok visszatérő eleme annak kifogásolása, hogy a lakosok egy lőtér működésének engedélyezéséről csak a tényleges lövészeti tevékenység megkezdésekor értesülnek, miközben a lövészeti zaj a hatásterületen élők mindennapjait lényegesen befolyásolja. Kiemelendő, hogy egy lőtér esetén a tevékenységgel érintett lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozása nem egy másik alapjog, vagy társadalmi érdek védelmében valósul meg (amely esetben az arányosság szintén vizsgálható), hanem pusztán üzleti (magán)érdeket kiszolgálva, szabadidős tevékenység gyakorlása miatt.[21]

Azokban az ügyekben, amelyekben a lőterek engedélyezési folyamatát megismertem, az eljáró rendőrhatóságok a lőtér engedélyezésekor kizárólag annak működtetése és üzemeltetése szempontjából vizsgálták a lőtér kialakítását, egyéb ügyfélkör bevonása fel sem merült. Ebből következően pedig sem a terhelést elviselő lakosság, sem pedig a lőtér helye szerint illetékes önkormányzatok nem vettek – nem vehettek – részt az eljárásban, mivel nem is volt róla tudomásuk.

Az Ákr.-hez írt nagykommentár[22] az ügyféli kör tekintetében az alábbiakat fejti ki:

---

[20] ld. A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről (https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf); A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása az építésügyi normák ügyféli jogokat és társadalmi nyilvánosságot korlátozó szabályozásról (https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/3783_2024_figyelemfelhivas.pdf); A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Településkép_ÁF_végleges.pdf

[21] AJB-1154/2017. számú jelentés, 15. o.

[22] Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez - Szerkesztette: Barabás Gergely / Baranyi Bertold / Fazekas Marianna (a továbbiakban: Ákr.-hez írt nagykommentár)

„Az AB egy másik – építésfelügyeleti hatósági eljárásban – rámutatott, hogy a szabályozás az ügyféli körnek alapvetően két csoportját különíti el. Egyrészt meghatározott egy automatikusan ügyféli jogállással rendelkező kört, másrészt azokról rendelkezett, akiknek ügyféli jogállását az adott ügyben vizsgálni kell. Ezen túlmenően az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Valamint meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamely közérdek érvényesítésére irányul. A joganyag komplex értelmezése egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó *nem csupán a kérelmezetti (amelyen az építési tevékenységet tervezik) ingatlan tulajdonosát, illetve az építtetőt kívánta az ügyféli körbe vonni. Ez az indoka az „érintett" kifejezés használatának, mely jóval tágabb kört feltételez a kérelmezetti (ingatlan, illetve tevékenység) megfogalmazásnál. Szintén ezt erősíti az ellenérdekű ügyfélre vonatkozó jogszabályi rendelkezések köre is, amellyel a jogalkotó a kérelmezetti ingatlan (kérelmezetti tevékenység) jogosultján túlmenően potenciális ügyféli jogállást eredményezőnek ismeri el, hogy az adott hatósági ügy (jelen esetben építési hatósági ügy) a kérelmezőn kívül mások jogait is érintheti.* Az AB ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy a potenciális ügyféli kör nem tekintendő azonosnak a tényleges ügyféli körrel, azonban ahhoz, hogy az érintett éljen ügyféli jogaival, illetve eldönthesse, kíván-e élni ügyféli jogállásával, az szükséges, hogy a hatósági eljárás megindulásáról szabályszerűen értesüljön."[23] E magyarázatot az AB még a Ket.-re vonatkozóan fejtette ki, de később az Ákr. vonatkozásában is fenntartotta a Nagykommentár megállapítása szerint: „Az AB a közelmúltban arra is rámutatott, hogy a fenti gyakorlatát az Ákr. alapján is irányadónak tekinti, mert a Ket. helyébe lépett Ákr. lényegében azonos módon rögzíti az ügyfél fogalmát."[24]

A rendőrhatósági eljárás az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági eljárás, ez alapján pedig az eljáró hatóságnak az Ákr. rendelkezéseit maradéktalanul figyelembe kell vennie. A fentiek alapján az eljáró hatóságnak minden esetben vizsgálnia kell az előtte zajló eljárást érintő ügyféli jogosultságot, amely nem szűkíthető le valamely feltételezett közvetlen, esetleg területileg lehatárolt szomszédsági körre.

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

Az Ákr. – a (2) bekezdés kivételével – nem részletezi az ügyfélfogalom egyes vonásait. Ahogy a törvény indokolása megjegyzi: *„A törvény lényegesen leegyszerűsíti az ügyfél mibenlétére vonatkozó szabályokat a Ket.-hez képest. A klasszikus ügyfélfogalom („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti") továbbra is fennmarad."*

A továbbiakban az ügyfélfogalom két aspektusa merül fel különösképpen: a hatásterületi ügyfelek eljárásba való bevonása, valamint a helyi önkormányzat vagy más érintett hatóság értesítése és esetleges ügyféli részvétele az eljárásban.

IV.2.2. Hatásterületi ügyfélfogalom

Az Ákr. a hatásterületen lévő ügyfelekre nem állapít meg külön szabályokat, ezért erre a személyi körre is az általános szabályok szerinti ügyfélfogalom szabályait kell figyelembe venni. Az Ákr.-hez írt nagykommentár a vonatkozó részhez megjegyzi, hogy „a gyakorlat hatásterület vizsgálati kötelezettség hiányában is rögzíti, hogy *a hatóságnak kellő körültekintéssel vizsgálnia szükséges, hogy (egy lakóházas övezetben) adott beruházás (egy áruház működése) kiket érinthet*, mely személyeket kellett ügyfélként bevonni".[25]

Az eljáró hatóságnak így azt szükséges vizsgálnia, hogy vajon az engedélyezés alatt álló lőtér kapcsán léteznek-e olyan személyek, ingatlantulajdonosok (vagy kijelölhető-e olyan területen élő személyi kör), akik jogát vagy jogos érdekét a lőtér működése közvetlenül érinti, vagy érintheti.

A tapasztaltak szerint a hatóságok ilyen vizsgálatot jellemzően nem folytatnak le, tehát az ügyfelek kizárása még csak nem is abból adódik, hogy a hatóság úgy értékelte az Ákr. szabályainak az

[23] Az Ákr.-hez írt nagykommentár: az Ákr. 10. §-hoz, 1. pont
[24] uo.
[25] Ahogyan ezt a Kúria Kfv.III.37.926/2020/4. számú döntésében megállapította.

eljárásban való alkalmazásakor, hogy nincsen a lőtér közelében olyan ingatlan, amely lakosainak közvetlen érintettsége felmerül, hanem egyáltalában fel sem vetődik az ilyen vizsgálat lehetősége sem, tehát valójában mulasztás történik.

Milyen szempontból lehet érintett bárki egy ilyen eljárásban? Egy szabadtéri lőtér működésének egyértelmű velejárója, hogy a lövések zajhatása a lőtér környezetében, többnyire az ingatlan határain túl is hallható. Minél inkább sűrűn lakott területen létesül lőtér, annál több ingatlant és lakost érinthet a lövészeti zaj. (Ennek bizonyságaként elegendő csak a hivatalhoz, illetve az egyes önkormányzatokhoz érkező lakossági panaszokra gondolni. Azok területi elszórtsága – ti., hogy a lőtértől egészen távol fekvő ingatlanokon élők is jelzik[26] a zavaró zajhatást – jól mutatja a lőtér zajhatásának speciális terjedését.)

A zajvédelmi szempontból való érintettség – jogszabályi rendelkezésekből adódó – objektív értelmezésére kézenfekvően alkalmazható a hatásterület fogalma és kiterjedése.

A zajvédelmi szempontból hatásterületen lévő ügyfelek meghatározását a Zr. ugyanis pontosan szabályozza: egyrészt a jogszabály meghatároz olyan eljárásokat, amelyek esetén mindenképpen a hatásterület méréssel, számítással való meghatározása szükséges (többek között előzetes vizsgálati eljárásban, környezeti hatásvizsgálati eljárásban, vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban).[27] Másrészt rendelkezik a vélelmezett hatásterület fogalmáról, amelynek kiterjedése a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület. [28] Ez ugyanakkor (immár harmadrészt) nem mindenhol ad megfelelő eredményt, így abban az esetben, ha a rendelkezésére álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a zajforrás hatásterülete nagyobb, mint a jogszabály által meghatározott, vélelmezett hatásterület, a környezetvédelmi hatóság előírja a hatásterület mérés, illetve számítás szerinti meghatározását.[29] (Amennyiben a hatásterületet méréssel, számítással határozzák meg, ennek pontos mikéntjét is meghatározza a jogszabály.[30])

Így tehát akkor, ha arra keressük a választ, hogy egy lőtér engedélyezésekor mely személyi kör tartozhat zajvédelmi szempontból az ügyféli körbe, mindenekelőtt a lőtér hatásterületébe tartozó ingatlanokat kell megvizsgálni a Zr. szabályainak figyelembevételével. Ezeknek az eseteknek a vizsgálata, és a Zr. szerinti hatásterület meghatározása reális képet adhat arról, hogy milyen személyi kör tekinthető közvetlenül érintettnek az engedélyezendő létesítmény hatásai által.

Álláspontom szerint aligha támasztható alá, hogy a környező lakóterületen élő emberek közül sokak által zavarónak minősített, hangos, impulzusos zaj, amely naponta akár több órán keresztül is hallható, miért ne érintené közvetlenül a szóban forgó személyek pihenéshez, és ezáltal a testi és lelki egészséghez fűződő, Alaptörvényben biztosított jogát. Ezek alapján pedig nem érthetünk egyet azzal sem, hogy a jövőben nagy bizonyossággal várhatóan érintett lakosok még esetlegesen sem gyakorolhatják ügyféli jogaikat egy lőtér engedélyezési eljárásában. A hatóságnak ezt a kérdést alaposan meg kell vizsgálnia, hiszen az Ákr. szabályai a lehetséges ügyfelek bevonásának vizsgálatát világosan előírják feladatként a hatóság részére.

Komoly problémát jelenthet e körben ugyanakkor, hogy a lőtér működési engedélyét kiadó rendőrhatósági eljárásban az eljáró hatóságnak nincsen zajvédelmi ismerete, ezáltal pedig szakmai akadályokba ütközhet az esetlegesen megvizsgálandó ügyféli kör kijelölése. Fontos rögzíteni, hogy nem lehet az ügyféli kör vizsgálatának, illetve a társadalmi részvételnek a szabályaitól eltekinteni, és ezt egy máskor, más – környezetvédelmi hatósági – eljárásban vizsgálandó kérdésnek tekinteni, mivel a rendőrhatósági eljárás adja meg azt az engedélyt, amelyet követően az üzemeltető a lőtér működését

[26] Mint például az AJB-1943/2017. számon vizsgált budaörsi eset is jól szemlélteti, ahol a lövészeti zaj a Törökugrató nyugati oldalán, a Muskátli utca – Hóvirág utca – Orgona utca – Bimbó utca, lőtér felé eső lejtős részein is zavaró zajhatással járt. Ugyanígy kiderült, hogy a ravazdi lőtér zajhatása Tarjánpusztán, Pannonhalmán és Écsen is zavaró volt.

[27] A Zr. 5. § (2) bekezdés a)-e) pontja szerint a környezeti zajforrás hatásterületét a 6. § szerinti méréssel, számítással kell meghatározni előzetes vizsgálati eljárásban, környezeti hatásvizsgálati eljárásban, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban, az a)–d) pontokban felsorolt eljárásokat követő létesítési, használatbavételi, illetve forgalomba helyezési eljárásokban.

[28] A Zr. 5. (3) bekezdése határozza meg a vélelmezett hatásterület mértékét: „A (2) bekezdésben fel nem sorolt esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület."

[29] Zr. 5. § (2) bekezdés f) pontja

[30] Zr. 6. § (1) bekezdés

megkezdheti.[31] **A rendőrhatósági engedély megadásának időpontjáig van lehetőség a környezetvédelmi esetekben különösen is követendő megelőzés szempontjainak érvényesítésére.**

Egy lőtér létesítése esetén mindenképpen felmerül, hogy a lövészeti zaj speciális tulajdonságai miatt a lőtér hatásterülete – a Zr.-ben leírt számítási szabályok figyelembevételével – meghaladhatja a vélelmezett hatásterület mértékét. Amennyiben azonban egy lőtér engedélyezési eljárásában a környezetvédelmi hatóság – amely a konkrét helyszín ismeretében a hatásterület méréssel történő megállapítását előírhatná – értesülés hiányában nem vesz részt, az engedélyezési eljárás folyamán annak a hatóságnak a részvétele hiányzik, amely ezt az – engedélyezési eljárásban releváns – szempontot mérlegelhetné. Ezáltal a tényleges hatásterület megállapítására még elvi lehetőség sem adódik a tevékenység engedélyezése során, amely ahhoz vezet, hogy a tevékenységgel ténylegesen érintett lakosság részvétele nem valósulhat meg az engedélyezési eljárásban.

A lőterek engedélyezése során biztosítani kellene a környezetvédelmi szakhatóság részvételét annak érdekében, hogy a tevékenység engedélyezési eljárásában az Ákr. ügyfélkörre vonatkozó szabályai, továbbá a lőterek zajterhelése vonatkozásában a megelőzés szabályai érvényesülhessenek. A IV.1. pont alatt javasolt komplex hatósági eljárás ezt az aggályt – a környezetvédelmi hatóság részvételének hiányát – orvosolná.[32]

IV.2.3. Más szerv ügyféli jogállása

Egy korábbi közös jelentés – a Ket. alapján – felhívta a figyelmet[33] az önkormányzatok ügyféli minőségének fontosságára.

Az Ákr. – ellentétben a Ket.-tel – nem nevesíti külön az ügyféli jogállást szabályozó részben az önkormányzatok, valamint más, érintett hatóságok ügyféli jogállásának kereteit. Az Ákr.-hez fűzött nagykommentár külön tárgyalja a feladatköri érintettségen alapuló ügyféli jogállást, valamint a helyi önkormányzatok ügyféli jogállását. A feladatköri érintettség kapcsán a következőkre hívja fel a figyelmet: „Az Ákr. ellentétben a Ket.-tel a feladatköri érintettségen alapuló ügyféli jogállást nem szabályozza külön ügyféli kategóriaként. Továbbra is előfordulhat azonban, hogy a közigazgatási szervek feladatai nem egyeznek meg a jogi felhatalmazásban biztosított hatáskörrel. A feladatkörében érintett szerv az adott ügyben sem hatóságként, sem szakhatóságként nem járhat el, ugyanakkor az ügyben meghozandó döntés kihatással lehet a közérdekre, amelynek érvényre juttatására hivatottak. *Az Ákr. 10. § (1) bekezdése a Kommentár szerint ezt az ügyféli jogállást továbbra is felöleli. Ennek oka, hogy a jog vagy jogos érdek fogalmát a közigazgatási eljárásjogban nem csak alanyi oldalról lehet és kell értelmezni, hanem a hatóságra rótt objektív jogvédelmi feladat szempontjából is.* Egy hatósági ügy nemcsak alanyi jogokat érinthet, hanem változást idézhet elő a más szervek által ellátott közérdekű feladatokban.”[34]

A helyi önkormányzatok ügyféli jogállásához pedig az alábbi magyarázatot fűzi: „Az Áe. idején született meg a 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat, amely szerint a helyi önkormányzatokat a törvényben meghatározott feladataik szerint megilleti az ügyféli jogosultság. A 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat a helyi önkormányzatok ügyfélképességet az Áe. feladatköri érintettségre vonatkozó fordulatra alapította, és ez alapján fogalmazta meg, hogy a helyi önkormányzat ügyfélképességét csak akkor indokolt elismerni, ha a hatósági ügy az önkormányzat feladatkörét, annak jogszerű gyakorlását közvetlenül érinti. Nem ismerhető el az önkormányzat ügyféli minősége, ha a hatósági ügy a törvényben meghatározott önkormányzati feladatkört közvetlenül nem érinti, jogszerű gyakorlását nem sérti vagy veszélyezteti, arra csak közvetetten gyakorol hatást. A bírói gyakorlat szerint az önkormányzat feladatát képezi a helyi közszolgáltatások körében a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme. Ha mindezek védelme érdekében lép fel

[31] Ld. részletesebben 42. lábjegyzet.

[32] Amint a következő pont tartalmazza, a környezetvédelmi hatóság bevonását az Ákr. már jelen állapotában is kétséget kizáróan előírja. Mindemellett azonban azért tartanám fontosnak a komplex hatósági eljárás előírását a lőterek engedélyezése tekintetében, mert így szakágazati jogszabályban belefoglalt garancia biztosítaná annak megvalósulását.

[33] AJB-1154/2017. számú jelentés, 14-15. o.

[34] Az Ákr.-hez írt nagykommentár: az Ákr. 10. §-hoz, 10. pont

az önkormányzat egy ingatlan-nyilvántartási eljárásban, az ügyfélképesség megilleti, mivel feladatkörét az ügy érinti (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.077/2006/9.).

A jogegységi döntés logikájából fakadóan, ha adott ágazatokban az önkormányzati hatáskörök csökkenése, megszüntetése következik be a hatósági ügyekben, az az önkormányzatok ügyféli jogállásának csökkenésével, megszüntetésével jár. A helyi önkormányzatok ügyfélképessége feladatköri érintettségük okán az aktuális decentralizációs politika szerint, a helyi közügyről alkotott koncepció függvényében is változhat. Alkalmazva az ügyféli kritériumok tekintetében fennálló általános követelményt a tanács hangsúlyozta, hogy *a feladatkörében eljáró szervet is akkor illetik meg az ügyfél jogai, ha az ügy feladatkörének jogszerű ellátását közvetlenül érinti.*"[35]

Fentiek figyelembevételével azt kell vizsgálni, vajon az ügy az önkormányzat vagy más hatóság feladatkörének jogszerű ellátását közvetlenül érinti-e: van-e ilyen, és ha igen, mely feladatkör az, amelynek ellátását közvetlenül érinti egy lőtér engedélyezése.

A Zr. szabályai szerint zaj- és rezgésvédelmi ügyekben a hatósági jogkört a települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző gyakorolja az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek esetében.[36] Az 1. számú melléklet szerint ide sorolandók a sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységek, amelyekbe a szabadidős lőterek is beletartoznak.[37]

A jogszabály ez alól kivételeket[38] is meghatároz, amelyek esetén a területi környezetvédelmi hatóság gyakorolja a hatáskört: többek között – és a lőterek szempontjából már tapasztalt eset – amennyiben a tevékenység előzetes vizsgálat köteles, környezeti hatásvizsgálat köteles vagy egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenységnek minősül.[39]

A Zr. üzemi zajforrásokat érintő szabályai között rendelkezik arról, hogy környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ennek elmaradása esetén a környezetvédelmi hatóság határidő tűzése mellett felhívja annak teljesítésére.[40]

A hivatkozott jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy mindenképpen van olyan környezetvédelmi hatóság,[41] amelynek feladatkörét a lőtér engedélyezése közvetlenül érinti, és amelyre tekintettel az eljáró rendőrhatóságnak alkalmaznia kell az Ákr. erre vonatkozó rendelkezéseit.

A környezetvédelmi hatóság értesítése az engedélyezési eljárásról azért is fontos, mivel a jogszabály előírja ugyan, hogy az üzemeltető a működés megkezdése előtt kérvényezze a zajkibocsátási határérték kiadását, ugyanakkor mivel ez nem feltétele az engedély megadásának, ezért nincs garancia arra, hogy ez meg is történjen.[42]

---

[35] Az Ákr.-hez írt nagykommentár: az Ákr. 10. §-hoz, 11. pont

[36] Zr. 4. § (1) bekezdés a) pont

[37] Zr. 1. számú melléklet a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó zaj- és rezgésvédelmi ügyekről: 93 sport, szórakoztató, szabadidős tevékenység

[38] Zr. 4. § (3)-(4) bekezdések

[39] Zr. 4.§ (3) bekezdés b) pont

[40] Zr. 10. § (1)-(2) bekezdések

[41] A hatályos szabályok alapján leggyakrabban a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik a zajkibocsátási határértéket előíró határozat kiadása.

[42] Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-157/2010. számú állásfoglalásának 127-129., 133. valamint 136. pontjában aggodalmát fejezte ki a zajkibocsátási határértékek megfelelő szabályozásával összefüggésben: https://www.jno.hu/hu/af/jno-157-2010_zajos.pdf. E jogszabályi hiányosság gyakorlati nehézségével foglalkozott a közelmúltban kiadott, az újlengyeli művelődési házban tartott hétvégi zenés mulatságok zavaró zajhatásáról szóló AJB-998/2024. számú közös jelentés is. (https://www.ajbh.hu/documents/10180/6164fec4-edda-2245-7d7e-14ffb2dacc5b)

E megállapítások helytállóságát igazolja a ravazdi ügyben tapasztalt tényállás is, ahol – amint korábban utaltam már rá, a környezetvédelmi hatóság hatékony fellépése is több évig tartó határértéket meghaladó terhelést követően hozott eredményt.

Fentiekre tekintettel elengedhetetlennek tartom, hogy az engedélyező rendőrhatóság gondoskodjon a környezetvédelmi hatóság, valamint a helyi önkormányzat eljárásban való ügyféli jogosultságának vizsgálatáról, és ennek érdekében értesítse a szerveket az eljárás megindításáról.

IV.3. Eljáró zajvédelmi hatóság

Az esetek többségében a lőtereket érintő zajvédelmi eljárások a Zr. 4. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartoznak.[43] Egy lőtér jövőbeni zajhatásainak értékeléséhez, és az ennek megítélésével összefüggő intézkedések meghatározásához és előírásához az eljáró hatóságnak zajvédelmi szaktudásra van szüksége, még abban az esetben is, ha a kérelmező zajvédelmi szakértő általi dokumentációt csatol. A települési önkormányzatok személyi és anyagi körülményei alapján vélelmezhetően kevéssé áll rendelkezésre az egyes helyi önkormányzatoknál kifejezetten zajvédelmi ismeretekkel rendelkező szakember, így a hozzájuk telepített hatáskör legmagasabb szintű gyakorlása nehézségekbe ütközhet. Természetesen nem zárható ki, hogy több olyan települési önkormányzat is működik, ahol a speciális zajvédelmi szaktudás rendelkezésre áll, ugyanakkor a területi környezetvédelmi hatóságok kivétel nélkül rendelkeznek zajvédelmi ismeretekkel bíró szakemberekkel és a szükséges eszközökkel a lőterek zajhatásainak komplex értékeléséhez. A Zr. alapján – a jogszabályban meghatározott esetekben – már jelenleg is léteznek olyan lőterek, amelyek esetében a hatáskör gyakorlója az illetékes kormányhivatal, ugyanakkor a kérdés szakmai összetettsége miatt a területi környezetvédelmi hatóságok közreműködése biztosíthatja a lőtereket érintő zajvédelmi eljárások megfelelő lefolytatását.

Mindezek alapján indokolt és a jogalkotás számára javasolható, hogy – a zajvédelmi szempontok érvényre juttatása érdekében – a lőterekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági feladatok ellátására a jogalkotó az elsőfokú hatáskör gyakorlójaként a területi környezetvédelmi hatóságokat jelölje ki.

IV.4. Szabályozott nyitvatartás

A megismert esetekben visszatérően sérelmezett tény, hogy az érintettek nem tudják, nem tudhatják, hogy mely időben kell lövészeti zajra számítani, továbbá az is jellemző környezeti konfliktus, hogy akár kora reggeltől késő estig lehetőség van lövészeti tevékenység végzésére. Ez alól sokszor a hétvégi napok sem kivételek.

A hatályos szabályok alapján a lőtérszabályzatban a lövészet időtartama korlátozható, azonban ez csak lehetőség az eljáró hatóság részére a BM rendelet szabályai szerint.[44]

A nyitvatartás kérdése számos egyedi ügyben felmerült. A jogi környezettel összefüggő általános kérdés, hogy alapjogi szempontból elfogadható-e az a szabályozás, amely nem írja elő követelményként a lőterek nyitvatartási idejének meghatározását, így annak előírása esetleges, az önkormányzat és az engedélyező hatóság belátásán alapul. Egy lőtér működése súlyosan zavarhatja környezetét, különös tekintettel arra, hogy az impulzusszerű zajok zavaróbbak a többi zajhatásnál.[45] A lőtér működését elszenvedő lakosok szempontjából indokolható elvárás az előreláthatóság és a kiszámítható működés, amelynek körében alapvető a rendezett működési időtartam, így a lövészeti idő meghatározása. Ez egyrészt garantálja, hogy a lakosok tisztában legyenek a lövészettel esetlegesen érintett, valamint a lövészetmentes időszakokkal, továbbá a lövészetmentes időszakok által biztosítja a hatásterületen élők pihenéshez való jogát. Ennek mérlegelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy a lőtér működésének ideje alatt a lövészeti zajt elszenvedő lakosok egészséges környezethez való joga korlátozódik.

[43] Emellett több lőtér zajvédelmi eljárása a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, de ismert olyan lőtér is, amelynél a települési önkormányzat jegyzője és a kormányhivatal között elhúzódó negatív hatásköri vitát csak a bíróság döntése oldotta fel. (A gyáli Gemini lőtérrel összefüggő környezetvédelmi hatósági eljárások ügyében.)

[44] A BM rendelet 3. § (4) bekezdése szerint a lőtéren csak olyan lőfegyverrel és lőszerrel szabad lőni, illetve a lőfegyvert olyan célra szabad használni, amelyet a lőtérszabályzat megenged. A lőtérszabályzatban a lövészet időtartama korlátozható, a lövészetre használható lőfegyver jellegét, kategóriáját és a lőszer fajtáját, típusát a természeti és az épített környezetre tekintettel kell megállapítani.

[45] ld. http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf, 79. oldal

A fennálló szabályozást érdemes összehasonlítani azzal, amely az üzletek létesítésére irányadó rendelkezéseket tartalmazza. *A kereskedelemről* szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) az üzletek üzemeltetésének és nyitvatartásának rendjére vonatkozóan megállapítja, hogy az üzlet nyitvatartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével a kereskedő állapítja meg.[46] A kereskedő köteles az üzlet nyitvatartási idejét az üzlet létesítésére vonatkozó bejelentésben vagy a működési engedély iránti kérelemben, illetve az abban bekövetkező változást az azt megelőző nyolc napon belül a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni; illetve az üzlet nyitvatartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni.[47]

A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet tartalmazza a tevékenység megkezdésével kapcsolatos részletes szabályokat is. A kereskedelmi tevékenység bejelentésével kapcsolatos eljárásban a kereskedő bejelentésének kötelező adattartalmát e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza,[48] amelynek része az üzlet napi/heti nyitvatartási ideje.[49] Ugyanígy a nyitvatartási idő a működési engedély iránti kérelem kötelező adattartalmának éppúgy része, mint a bejelentésnek.

Egy üzlet, vagy kereskedelmi egység esetében a nyitvatartási idő meghatározása nem korlátozást[50] jelent, hanem a kiszámítható működés feltétele. A lőterek esetében egyrészt nincs olyan indok, amely igazolná az eleve időbeli keretektől mentes lövészeti tevékenységet, másrészt ez a tevékenységgel érintett állampolgárok egészséges környezethez való jogának érvényesülésével sem összeegyeztethető.

Álláspontom szerint, amennyiben egy lőtér működése lakott területet érint, úgy a jogalkotónak garantálnia kell a lőtér nyitvatartásának szabályozását, ugyanis ennek hiányában a szabályozás az egészséges környezethez való joggal, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okozhat.

További tartalmi követelménynek gondolom azt is, hogy e szabályozás alkalmas legyen a lőtér hatásterületén élők érdekeinek megfelelő képviseletére, a lőtér zavaró hatásától való – még ha korlátozott – megóvására. Erre tekintettel olyan szabályozás kialakítása indokolt, amely kiterjed mind a heti, mind pedig a napi lövészetmentes időszakok biztosítására.[51]

Központi szabályozás hiányában önkormányzati rendeletben alkotott szabályokat például Budaörs Város Önkormányzata az önkormányzat illetékességi területén gyakorolt lövészeti tevékenység tekintetében. E szerint a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki lakóövezetben, vagy lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen lévő lőtéren hétköznap délelőtt 10 és 12 óra, valamint délután 15 és 17 óra közötti időszakon kívüli időszakban, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lőgyakorlatot folytat.[52] E megoldás jogszerűségét erősítette meg a Kúria[53], miszerint az önkormányzati rendeletalkotás megfelelő eszköz lehet a helyi önkormányzatok részére. E körben ugyanakkor azt is meg kell jegyeznem, hogy ez a rendeletalkotás megtörténtének esetlegessége miatt nem tekinthető garanciális elemnek a lőterek szabályozása kapcsán, másrészt a lövészet speciális zajterjedési jellemzői miatt nem jelent fellépési

[46] Kertv. 6. § (1) bekezdés
[47] Kertv. 6. § (2) bekezdés a) és b) pontjai
[48] 210/2009. Kr. 6. § (1) bekezdés
[49] 210/2009. Kr. 1. számú melléklet A) 6.1. pont
[50] A BM rendelet szóhasználata (lásd. BM rendelet 3. § (4) bekezdése) önmagában azt a látszatot kelti, hogy a lövészeti tevékenységet csak időszakosan gyakorló személy „korlátozást szenved el". Ezzel szemben véleményem szerint a lövészettel – csakúgy, mint sok más, a lakosságot kevésbé zavaró tevékenységgel kapcsolatosan – alapvető követelmény, hogy gyakorlásának időbeli keretei rögzítve legyenek.
[51] A Belügyminisztérium korábban említett jogszabály-tervezetéhez fűzött vélemény szerint: *„(…) a tervezett módosítás szerint beépülő (3) bekezdés a) és b) pontja azzal a módosítással fogadható el, ha egyrészről este 20 óra és reggel 7 óra között lövészet nem tartható, másrészről ha a szabályozás kiegészül azzal, hogy lövészet egy naptári nap alatt legfeljebb 8 órán keresztül folytatható, továbbá a lakosság napközbeni pihenése érdekében a délelőtti és délutáni lövészeti időszak között legalább két óra lövészetmentes időszakot kell biztosítani."*
[52] Budaörs Város Önkormányzat képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 12/2013. (IV. 15.) önkormányzati rendelete, 15. § (1) bekezdés
[53] Önkormányzati Tanácsának Köf.5.019/2014/4. számú határozatával.

lehetőséget a lőtér helye szerint illetékes önkormányzat területén kívül jelentkező zavaró hatások ellen a szomszédos önkormányzatok részére.[54]

Szintén helyi megoldás lehetőségét vetette fel a ferencvárosi lőtér ügyében a rendőrhatóság is, amikor javaslatot kért az önkormányzattól a lőtér nyitvatartási idejére vonatkozóan, jelezve, hogy a lőtérszabályzat útján kialakítható a lőtér üzemelési ideje. A felvetés önmagában is jelzi annak fontosságát, hogy a lőtér üzemelésének szabályozottsága elősegítheti a lakossági panaszok enyhítését.

Mindezekre tekintettel indokoltnak tartom, hogy magasabb szintű jogszabályban előírtan minden lakott területet érintő lőtérre vonatkozzék a nyitvatartási idő meghatározásának kötelezettsége. A jogszabályalkotás során a nyitvatartási idő – valós garanciát jelentő – jogszabályi kereteit is rendezni szükséges.

IV.5. Védőterület

Megfontolandó továbbá új lőterek létesítése esetén a lőterek körüli olyan minimális védőterület előírása, amelynek alkalmazása csökkenti a lakott területek, illetve védendő létesítmények lövészeti zajhatásoknak való kitettségét. Ez a jogintézmény hatékonyan szolgálhatná a konfliktusok megelőzését.

Hangsúlyozottan hívom fel a figyelmet előbbiek hiányára, és az érintett alapvető jogok hatékonyabb érvényre juttatása érdekében a szükséges jogalkotási feladat megfontolására.

V. Összegzés

A fenti megállapításokat összegezve az alapvető jogok biztosítása és védelme érdekében, a megelőzés és elővigyázatosság, valamint a tervszerűség elveire is tekintettel az alábbi jogalkotási lépéseket vagy azok mérlegelését javasolom:

- A jelenlegi feldarabolt eljárások helyett egy komplex engedélyezési rend kialakítása. Ennek hiányában is elengedhetetlen a joggyakorlat egységesítése, az Ákr. szabályainak érvényesítése a környezetvédelmi és egyéb érintett hatóságok értesítésére és bevonására. Kiemelkedően fontos az ügyféli jogokra vonatkozó rendelkezések maradéktalan betartása.
- Megfontolandó a lőterekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági feladatok ellátására az elsőfokú hatáskör gyakorlójaként a területi környezetvédelmi hatóságok kijelölése.
- A lőterek áttekinthető és szabályozott működése érdekében indokolt, hogy minden lakott területet érintő lőtérre vonatkozzon a nyitvatartási idő meghatározásának előírása, továbbá megfontolandó a lőterek, valamint védendő létesítmények közötti legkisebb védőterület jogszabályi meghatározása.

A lőterek üzemelése a környező lakosság életminőségét az okozott zajterhelés révén nagymértékben befolyásolja. Alapvető fontosságú ennek következtében, hogy egy lőtér üzemeltetésének engedélyezése körültekintően, minden lényeges szempontra kiterjedően, és a vonatkozó – ügyféli jogokra is kiterjedő – jogszabályok maradéktalan betartása mellett történjen, továbbá a lakosság részére rendelkezésre álljanak olyan jogi garanciák, amelyek a lőterek vonatkozásában biztosítják a kiszámítható és jogszerű működés feltételeit. Bízom benne, hogy javaslataim hozzájárulhatnak a meglévő lakossági konfliktusok csökkentéséhez és a jövőbeni helyzetek megelőzéséhez.

Budapest, 2025. március 28.

Dr. Bándi Gyula

[54] Jól példázza ezt a ravazdi lőtér esete, ahol a szomszédos településen élők is sérelmesnek találták a lőtér zajhatásait.

4. melléklet az előterjesztéshez

https://kuria-birosag.hu

Címlap » Önkormányzati ügyek

Köf.5.019/2014/4. számú határozat

A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata

Köf.I.5019/2014/4.szám

Az ügy száma: Köf.5019/2014/4.
A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró,
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró
Az indítványozó: Pest Megyei Kormányhivatal (Budapest, Városház u. 7.)
Az indítványozó képviselője: dr. Danka Ferenc jogtanácsos
Az érintett önkormányzat: Budaörs Város Önkormányzata
(Budaörs, Szabadság út 134.)
Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Buglos Katalin ügyvéd
(Budapest, II. ker. Lupény u. 1/B.)
Az ügy tárgya: közösségi együttélés helyi szabályai

Rendelkező rész

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 12/2013. (IV.15.) önkormányzati rendelet 15. §-a törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

- A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. A Pest Megyei Kormányhivatal Kormánymegbízottja (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: érintett önkormányzat) a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 12/2013. (IV.15.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) több rendelkezése vonatkozásában. Az érintett önkormányzat az 59/2013. (XII.21.) rendeletével, majd a 9/2014. (III.31.) rendeletével hatályon kívül helyezte, illetve módosította a törvényességi felhívásban kifogásolt rendelkezések többségét, a törvényességi felhívásban foglaltaknak részben eleget tett.

2. Az érintett önkormányzat képviselő-testülete azonban – ahogy ezt a 62/2014. (III.26.) képviselő-testületi határozat tartalmazza – nem értett egyet az Ör. 15. §-át érintő, a lőgyakorlat folytatására vonatkozó törvényességi felhívással, így annak hatályon kívül helyezésére nem került sor. Az Ör. 15. §-a szerint:

„15. (1) A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki

a) lakóövezetben, vagy

b) lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli - nem lakóövezetben fekvő - területen lévő lőtéren hétköznap délelőtt 10 és 12 óra, valamint délután 15 és 17 óra közötti időszakon kívüli időszakban, vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon

lőgyakorlatot folytat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott magatartás esetén kiszabható közigazgatási bírság legmagasabb összege százötvenezer forint.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott magatartás esetén helyszíni bírság is kiszabható, melynek legmagasabb összege ötvenezer forint.”

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

3. Az indítványozó – mivel a törvényességi felhívás az Ör. 15. §-a vonatkozásában nem vezetett eredményre – a Kúriához fordult és kérte a vitatott rendelkezés törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését. Az indítványozó kifejtette, hogy bár az önkormányzatoknak a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) 46. § (1) bekezdés c) pontja és 48. § (1) bekezdése felhatalmazást ad az átlagosnál szigorúbb környezeti zajjal összefüggő előírások megalkotására, illetve a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: hatásköri törvény) 85. § (1) bekezdés c) pontja is kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, azonban e felhatalmazások nem terjednek ki lőgyakorlattal összefüggő zajhatás önkormányzati szabályozására.

4. A lőgyakorlat által keltett zajhatásokkal összefüggésben központi jogszabályok rendelkezései az irányadóak:

5. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. §-a határozza meg a rendelet hatályát. E rendelkezésből, valamint a 26. § (1) bekezdéséből következően a lövészetre, mint szabadidős sport tevékenységre a Korm. rendelet hatálya kiterjed, ezen tárgykört érintően az önkormányzat rendeletalkotási jogosultsággal nem rendelkezik.

6. Az üzemi vagy szabadidős zajforrásból származó zaj terhelési határértékeit a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Együttes rendelet) 1. számú melléklete határozza meg. Ennek alapján a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartoznak a sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységből eredő zaj-és rezgésvédelmi ügyek.

7. Végül az indítványozó utalt arra, hogy a lőterek üzemeltetését a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerek hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) határozza meg. A BM rendelet 1/B. § (2) bekezdés a) pontja szerint a lőtér üzemeltetését az illetékes rendőrkapitányság engedélyezi, az 1/B.§ (3) bekezdése értelmében pedig az engedély kiadására akkor kerülhet sor, ha a lőtér lőtérszabályzattal rendelkezik. A lőtérszabályzat kötelező tartalmi elemeit a BM

rendelet 3. melléklete sorolja fel. A BM rendelet 3. § (4) bekezdése értelmében a lövészet időtartama a lőtérszabályzatban korlátozható, amit a 8. § szerint az illetékes rendőrkapitányság hatósági ellenőrzés keretében ellenőriz.

8. Az indítványozó szerint a Korm. rendelet, az Együttes rendelet és a BM rendelet alapján megállapítható, hogy az Ör. 15. §-ában szabályozott tárgykörben az önkormányzat nem rendelkezik rendeletalkotási jogosultsággal, ezért e rendelkezés törvénysértő.

9. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat szerint a z Ör. támadott rendelkezése nem törvénysértő. Helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítására vonatkozó önkormányzati feladatkör a Hatásköri törvény 85. § (1) bekezdés e) pontjából, a Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontjából és a Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontjában foglaltakból is következik. Az érintett önkormányzat több alkotmánybírósági határozat felhívásával utalt arra, hogy amennyiben valamely magatartást országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt az önkormányzat teljes illetékességi területére kiterjedő hatállyal nem tilthatja meg, annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzat a település egyes övezetire vonatkozó tilalmakat, korlátozást állapítson meg. Az önkormányzat a helyi közösség igényei alapján alkotta meg a rendeletet, a helyi lakosok pihenéshez való jogának érvényesítése érdekében, meghatározott övezetekre nézve. A rendelet nem szigorúbb határértékek megállapításáról szól, a lőtevékenységet a helyi közügyek körében szabályozta a képviselő-testület.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

10. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

11. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elsőként a törvényi felhatalmazásokat tekintette át. A Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontja szerint a települési önkormányzat a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki. Ezen általános felhatalmazáson túl jelen ügy tárgyát közvetlenebbül érinti a Kt. 48. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. Ez a felhatalmazás települési önkormányzatok esetén a környezeti zajjal összefüggő szabályozásra is vonatkozik. A Kt. 48. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatok a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenően szigorúbb rendelkezéseket alkothatnak illetékességi területükre, feltéve, ha törvény vagy kormányrendelet meghatározzák ennek módját, mértékét. Az önkormányzat tehát a szigorúbb előírást csak erre felhatalmazó törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazás alapján, annak keretei között alkothat. Hatályban lévő törvényi felhatalmazásnak kell tekinteni a hatásköri törvény 85. § (1) bekezdés c) pontját, amely a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe utalja meghatározott területek zajvédelmi szempontból történő fokozottan védetté nyilvánítását.

12. A fenti törvényi összefüggések alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok általános törvényi szabályok szerint rendelkeznek felhatalmazással rendeletalkotásra zajhatással járó környezeti terhelést illetően. Az önkormányzati rendeletalkotás korlátja a központi jogszabályok által már rendezett társadalmi viszony: az Alaptörvény

fentebb idézett 32. cikk (2) bekezdéséből, valamint a (3) bekezdéséből következően – amely szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes – az önkormányzat rendeletalkotási joga központi jogszabályok által rendezett társadalmi viszonyra nem terjed ki.

13. Az Ör. 15. §-a a lakosság zajhatástól való védelmét szolgálja; területi hatálya csak a lakóövezetre, illetve a lakóövezet közvetlen közelére (a lakóövezet határától számított 200 méter) terjed ki. Az Ör.-beli szabályozás tehát helyi közügyet érint. Az Ör. 15. §-a nem a zajhatás határértékére vonatkozik, hanem időbeli korlátról szól, amikor akként rendelkezik, hogy lőgyakorlatot csak hétköznap délelőtt 10 és 12 óra, délután pedig 15 és 17 óra között lehet tartani, pihenő-, illetve munkaszüneti napon pedig nem lehet lőgyakorlatot tartani.

14. A Korm. rendelet 1. §-a határozza meg a rendelet hatályát. E szerint a hatálya – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel - azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A kivételek között a lőtereken történő lőgyakorlatokból eredő zajhatás nem szerepel. A Korm. rendelet 2. § h) pontja meghatározza a szabadidős zaj- vagy rezgésforrás fogalmát. Ez lehet „környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.” A Kúria Önkormányzati Tanácsa osztja az indítványozó azon állítását, hogy a nem katonai célú lőtér zajhatása szabadidős zajforrásnak minősül. Ebben a vonatkozásban a lőterek által keltett zajhatás a Korm. rendelet hatálya alá tartozik. A szabadidős zajforrásra vonatkozó egyes szabályokat a Korm. rendelet 10. §-a határozza meg. Ugyanakkor e szabályösszesség – a rendelet hatályát a szabadidős zajforrásra vonatkozó 10. §-sal együtt értelmezve – a határértékek megállapításához köthető. A határértékek megállapításához köthető – az indítványozó által hivatkozott – 26. § (1) bekezdés a) pontja is, amely a szabadidős zajforrás esetén a megállapított határérték túllépéséhez köti a zaj-és rezgésvédelmi bírság megfizetését.
Szabadidős tevékenység esetén a települési önkormányzat jegyzőjének a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében és az 1. számú mellékletben meghatározott hatósági jogkör gyakorlása e rendelkezésekhez kapcsolódik.

15. A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a Korm. rendelet nem zárja ki, hogy lőterekkel kapcsolatos, lakosságot zavaró zajhatás miatt az önkormányzat a lőgyakorlatok tartását ésszerű módon időben korlátozza.

16. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – részben követve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát (lásd: a 17/1998. (V. 13.) AB határozatot) – elvi éllel rámutat: önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Így amennyiben helyi közügyről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében, vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra. A Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendeletalkotás jogszerűségének a biztosítása mellett feladata az önkormányzatok Alaptörvényben karakterizált önállóságának a védelme is.

17. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványozó további érvei alapján a következőket állapította meg:

18. Az Együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szól. Az 1. számú melléklet az üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékeit határozza meg a zajtól védendő területeken. Megállapítható, hogy az együttes rendelet szabályait az Ör. 15. §-a egyáltalán nem érinti. Az Ör. e

szabálya nem határértékeket határoz meg.

19. A BM rendelet - indítványozó által jelölt – 1/B. § (2) bekezdés szerint a lőtér helye szerint illetékes rendőrkapitányság engedélyezi a lőtér üzemeltetését, valamint jóváhagyja a lőtérszabályzatot. Az 1/B. § (3) bekezdés alapján a rendőrkapitányság a lőtér-üzemeltetési engedélyt akkor adja ki, ha a kérelmező – többek között – rendelkezik lőtérszabályzattal. A lőtérszabályzat kötelező tartalmi kellékeit a BM rendelet 3. melléklete sorolja fel. Ebben nincs szó arról, hogy a lőtérszabályzatban meg kell határozni a lövészet időtartamát.

20. A lövészet időtartamának lőtérszabályzatban való korlátozása lehetőségéről a BM rendelet 3. § (4) bekezdése rendelkezik. Kimondja: „[a] lőtéren csak olyan lőfegyverrel és lőszerrel szabad lőni, illetve a lőfegyvert olyan célra szabad használni, amelyet a lőtérszabályzat megenged. A lőtérszabályzatban a lövészet időtartama korlátozható, a lövészetre használható lőfegyver jellegét, kategóriáját és a lőszer fajtáját, típusát a természeti és az épített környezetre tekintettel kell megállapítani.”

21. A BM rendelet tehát nem valamely jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervet hatalmazott fel a lövészet időtartamának korlátozására, hanem a lőtérszabályzat vonatkozásában rendelkezik erről. Ezért a BM rendelet 3. § (4) bekezdésében foglaltak önmagukban nem tekinthetők olyan szabálynak, ami kizárja a lőgyakorlat időbeli korlátozását önkormányzati rendelet, mint jogszabály által. Mindebből következik, hogy a BM rendelet jelölt rendelkezései alapján nem tekinthető központi jogszabályok által rendezett tárgykörnek az Ör. 15. §-ában foglalt szabályozás. A BM rendelet 8. §-a értelmében a lőtereken a jogszabályban és a lőtérszabályzatban meghatározott kötelezettségek betartását a lőtér üzemeltetését engedélyező hatóság hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi. Az önkormányzati rendelet, így az Ör. is – az Alaptörvény T cikk (2) bekezdése szerint – jogszabály. A BM rendelet 8. §-a alapján az illetékes hatóság hatósági ellenőrzés keretében nemcsak a lőtérszabályzatban foglaltakat, hanem a jogszabályban foglaltak betartását is ellenőrzi. E rendelkezések alapján tehát a hatósági ellenőrzés kiterjed az Ör. 15. §-ában foglalt lövészet időbeli korlátozásának betartására, azaz a BM rendelet indítványozó által jelölt rendelkezései sem zárják ki e tárgyban az önkormányzati rendeleti rendelkezést, az Ör. alkalmazható a BM rendelet szabályai szerint.

22. A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó által felhívott Korm. rendelet, Együttes rendelet és BM rendelet jelölt rendelkezései nem rendezik azt a társadalmi viszonyt amit az Ör. 15. §-a szabályoz, az Ör e rendelkezése nem zárja ki ezen központi jogszabályok alkalmazását, érvényesülését, azok rendelkezéseivel nem áll ellentétben. E tárgyban az önkormányzat rendeletalkotásra való felhatalmazása a Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott általános felhatalmazásból eredhet, amennyiben központi jogszabály a lövészet időbeli korlátozásának rendjét nem rendezi (márpedig a fent bemutatott módon a Kúria Önkormányzati Tanácsa erre a következtetésre jutott). A Kt. 48. § (1) bekezdése a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenő szigorúbb rendelkezésekről szól (s ehhez köti a törvényi vagy kormányrendeleti szabályokat a korlátozás módját, mértékét illetően), jelen ügyben viszont az Ör. 15. §-a olyan területet szabályoz, amelyet központi jogszabályok nem rendeznek, így értelemszerűen nem beszélhetünk arról, hogy a törvényben, vagy kormányrendeletben meghatározottaktól szigorúbb előírást vezetett be.

23. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fenti indokok szerint a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján az indítványt elutasította.

A döntés elvi tartalma

24. *Önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Így amennyiben helyi közügyről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében, vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.*

Alkalmazott jogszabályok

25. 1991. évi XX. törvény 85. § (1) bekezdés c) pontja; 1995. évi LIII. törvény 46. § (1) bekezdés c) pontja és 48. § (1) bekezdése; 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 1. §-a, 26. § (1) bekezdése; 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM Együttes rendelet 1. számú melléklete; 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet 1/B. § (2) bekezdés a) pontja, (3) bekezdése, 3. § (4) bekezdése 8. §, és 3. melléklete

Záró rész

26. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2014. szeptember 9.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke,
Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró,
Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró