

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-8106/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György,  
dr. Pánovics Attila, dr. Pump Judit

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóháza előtti utat olyan autóbusszjáratok is használják garázsmenti útvonalként, amelyek üzemidőben Budapest más részein közlekednek, tovább növelve ezzel az út amúgy is jelentős forgalmát és az abból adódó környezetterhelést.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kért a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) vezérigazgatójától a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a garázsmenti útvonalak kijelölésének rendjéről, helyszíni szemlét tartott, áttekintette az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) és az Európai Bizottság a környezeti zaj és az egészség közötti kapcsolatáról szóló dokumentumait és megvizsgálta a helyi közszolgáltatásra vonatkozó szabályozási környezetet.

**Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.);
- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (személyszállítási törvény);
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. r. (Zr.);
- a stratégiai zajtérképek, valamint az intézkedési tervek készítésének részletes szabályairól szóló 25/2004. (XII. 20.) KvVM rendelet
- Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. Rendelet (Bpkijelölő r.)

**A megállapított tényállás**

**1. A panasz**

A panaszost a lakóháza előtti úton közlekedő garázsmenti autóbusszok zajterhelése miatti panaszára adott válaszban a BKK arról tájékoztatta, hogy a garázsmenti útvonalak meghatározása során is igyekeznek kiszolgálni az utasokat. A Nagytétény felől érkező autóbusszok csonka menetet teljesítenek a Leányka utcai lakótelepig, innen állnak garázsba.

A meghatározott garázsmenet a Leányka utcai felüljárón keresztül – a Fehérvári úton történő végighaladás után – az Etele úton írja elő a járművezetőknek a kelenföldi telephelyre beállást. A Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (a továbbiakban: BKV) egyes járatai a Bosnyák tér felől teljesítenek csonkamenetet a Hengermalom útig, ahonnan garázsmenetben szintén az Etele úton közelítik meg a telephelyet. A bejelentést továbbították a közszolgáltatás nyújtásában szintén résztvevő VT-Transman Kft.-hez<sup>1</sup> (a továbbiakban: VTA), ahol vizsgálatot folytattak le, tájékoztatásuk szerint autóbuszaik garázsmeneti útvonalára nincs előírás, a járművezetőknek a KRESZ előírásait kell figyelembe venni a ki- és beállás során.

A panaszos válaszában felsorolta, hogy milyen számozású autóbuszok haladtak el a lakóháza előtt, amire a BKK arról értesítette, hogy a BKV és a VTA bevonásával ismételtén kivizsgálták a bejelentést és fenntartják a garázsmenetekkel kapcsolatban korábban írtakat.

## **2. A BKK vezérigazgatójának válasza**

A BKK vezérigazgatója megkeresésünkre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a BKV autóbuszait 5, a VTA által üzemeltetett járműveket pedig 2 telephelyen helyezik el. A főváros méretét tekintve elkerülhetetlen, hogy a Kelenföldön lévő két garázból más városrészek kiszolgálására is induljanak autóbuszok. A BKK és a VTA között érvényben lévő szerződés alapján a szolgáltató nem végez utasszállítást a garázsmentek alkalmával, garázsmentei útvonalait a KRESZ szabályainak betartása mellett szabadon választhatja meg. A BKV járatai a ki- és beállások alkalmával szállíthatnak utast. A garázsmentek egy részét meg is hirdetik, ezért ezek az útvonalak pontosan szabályozva vannak. A járművek telephelyek közötti elosztásánál fontos szempont, hogy a „rezsimenteket” összhálózati szinten optimalizálják. Ez a költséghatékonyság mellett Budapest egészének környezeti terhelése szempontjából is lényeges. A garázsmentei útvonalak kialakításánál a lakosság minél kisebb mértékű zavarása érdekében fontos szempont, hogy az autóbuszok lehetőség szerint tömegközlekedési útvonalat használjanak, megelőzve azt, hogy kisebb forgalmú utcákban is rendszeresen megjelenjenek a nagyobb méretű járművek. A konkrét esettel kapcsolatban a BKK vezérigazgatója arról számolt be, hogy a kelenföldi autóbuszgarázszt a Fehérvári út – Etele út – Tétényi út útvonalon érik el a Budatétényi felől érkező autóbuszok. Ezt az útvonalat a korábbi, jelenleg tömegközlekedési útvonalként nem jegyzett Kondorosi úti vonalvezetés helyett, az ottani lakosoktól érkező panaszok miatt vezették be.

## **3. A helyszíni szemle**

A helyszíni szemlét tartva megállapítottuk, hogy a panaszos az Etele út páratlan oldalán a Fehérvári út-Tétényi út közötti szakaszon lakik. A 10 emeletes épületet egy keskeny zöldsáv, gyalogjárda, majd egy újabb, fákkal szegélyezett zöldsáv választja el az úttesttől. A páratlan oldalon az úttal párhuzamosan három nagy lakóépület áll, amelyek úttesttől való távolsága lépcsőzetes. A Fehérvári úti és a Tétényi úti csomópontnál is egy-egy nagyobb lakóház épült, az előbbi közvetlenül az út mellett, míg az utóbbi merőlegesen az Etele útra. A páros oldalon több, az Etele útra merőlegesen épített lakóház, majd a Rátz László utcától egészen a Fehérvári útig tartó, 12 lépcsőházas lakóépület található. A forgalom – a Fehérvári úti és a Tétényi úti csomópont előtti szakasz kivételével – a parkoló autók miatt mindkét irányba 1-1 sávon zajlik. *Megállapítható, hogy az Etele út szóban forgó szakaszán igen jelentős számú lakosság él.*

Az M4-es metró elindulásához kapcsolódva a BKK jelentős felszíni forgalomátszervezést hajtott végre, amely az Etele utat is érintette. Jelenleg a 103-as, a 114-es és a 214-es autóbusz közlekedik az Etele út érintett szakaszán.

---

<sup>1</sup> A cég neve VT-Arriva Kft. lett.

Korábban itt járt a 213-as is, amelynek útvonala módosult: a Fehérvári út és a Tétényi út között az Etele út helyett a Kondorosi úton jár.<sup>2</sup> A menetrend szerint a 103-as csúcsidőben 4-5 percenként, a 114-es ennél valamivel ritkábban, míg a 214-es nagyobb időközökkel közlekedik. A 214-es szombaton és munkaszüneti napokon nem járt.<sup>3</sup>

#### 4. A környezeti zaj és az egészség közötti kapcsolat

A környezeti zaj és az egészség közötti közvetlen kapcsolatot a tudomány régóta vizsgálja és annak több vonatkozását is feltárta már, így többek között a szív és érrendszeri megbetegedésekkel, a magas vérnyomással, az alvászavarral, a mentális egészségzavarral való összefüggéseit. A WHO 2009-ben iránymutatást fogalmazott meg az éjszakai környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatásának csökkentésére és megszüntetésére<sup>4</sup>. A tudományos eredmények alapján (ti. éjszaka 40 dB felett már megjelennek a negatív, egészségkárosító hatások) a WHO által javasolt éjszakai zajszint 40 L<sub>éjjel</sub> kint dB, továbbá arra az esetre, ha a 40-es érték elérése problémát okozna, köztes értéként az 55 dB-t jelölték meg célértékként. A WHO 2011-ben – megerősítve a 2009-ben kiadott iránymutatást – adta ki a zaj okozta egészségkárosító hatással és azok indikátoraival foglalkozó dokumentumot azzal a céllal, hogy technikai segítséget nyújtson a különböző szintű döntéshozóknak.<sup>5</sup> A probléma súlyának érzékeltetésére a dokumentum a környezeti zaj okozta egészségkárosításokat az érintett lakosságra tekintettel években kifejezve, azaz a betegségben eltöltött évek számában is megadta: iszkémiás szívbetegség: 60.000 év, gyerekek kognitív zavara: 45.000 év, alvászavar: 903.000 év, halláskárosodás: 21.000 év, zavarás/feszültség: 654.000 év.<sup>6</sup> Megállapította, hogy az alvászavar elsősorban a közúti közlekedés zajhatására vezethető vissza. *A dokumentum felhívja a figyelmet a 2010-ben Pármában megrendezett, V. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián elfogadott nyilatkozatra, mely a gyermekek zaj kitettségének csökkentését célozza meg.*<sup>7</sup>

Az Európai Bizottság 2013-ban jelentette meg azt az összefoglaló jelentését<sup>8</sup>, mely a zaj egészségre gyakorolt hatását vizsgáló kutatásokat és azok eredményeit tartalmazza, értékelve a zaj és az egészségre gyakorolt hatás közötti kapcsolat erősségét. A kapcsolatokat a tudományos bizonyosság szempontjából három csoportba sorolták:

1. *megfelelő*: közvetlen bizonyítékok támasztják alá a kapcsolat létét,
2. *korlátozott*: a kapcsolatra közvetett bizonyítékok állnak rendelkezésre, amik alkalmasak a kapcsolat létének bizonyítására,
3. *nem megfelelő*: a bizonyítékok tudományos megalapozottságának korlátozottsága nem teszi lehetővé a kapcsolat létének elismerését, egyértelmű elfogadását, ez azonban nem jelenti feltétlenül a kapcsolat létezésének hiányát, ezért ezeknél további vizsgálatok folytatására van szükség.

A környezeti zaj okozta alvászavarral kapcsolatba hozható többféle egészségkárosító hatás tudományos bizonyítottóságát „megfelelőnek” minősítették. (26. o.) A jelentésben megállapítást nyert, hogy a gyerekek egészségkockázata részben más jellegű, mint a felnőtteké, ezért különleges figyelmet érdemel. Az új kutatási eredmények, illetve azok minősítése alapján a jelentés a jövő kutatási irányaira vonatkozó javaslatokat tartalmaz.

<sup>2</sup> <http://www.bkk.hu/m4/info.php>

<sup>3</sup> [www.bkk.hu/menetrendek/](http://www.bkk.hu/menetrendek/)

<sup>4</sup> WHO: Night Noise Guidelines for Europe; 2009; [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/43316/E92845.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf)

<sup>5</sup> WHO Regional Office for Europe and Joint Research Centre of the European Commission: Burden of disease from environmental noise Quantification of healthy life years lost in Europe 2011; [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/136466/e94888.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf)

<sup>6</sup> Az évek kiszámításához használt mutató a betegség-korrigált élethossz-év (DALYs: disability-adjusted life-years).

<sup>7</sup> [http://oki.antsz.hu/cehape/parmai\\_nyilatkozat.php](http://oki.antsz.hu/cehape/parmai_nyilatkozat.php)

<sup>8</sup> European Commission JRC Scientific and Policy Reports: Final Report ENNAH – European Network on Noise and Health, eds.: J. Lekaviciute, S. Kephelopoulos, S. Stansfeld, Ch. Clark; 2013, [http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final\\_report\\_online\\_19\\_3\\_2013.pdf](http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final_report_online_19_3_2013.pdf)

A gyermekek esetén vizsgálandónak tartják a reprodukcióra, az újszülött kori és a korai gyermekfejlődésre gyakorolt hatásokat, az alvászavar okozta utóhatásokat és egészséghatásokat, a többféle zaj összetett hatásának következményeit, a zaj és egyéb környezeti terhelések együttes hatását.

## **5. A közúti közlekedésből származó zajterhelés hatása Budapest környezeti állapotára**

### **5.1. Budapest 2013. évi környezeti állapotértékelése<sup>9</sup>**

A főváros 2013. évi környezeti állapotértékelésének két fejezete tartalmaz zajjal kapcsolatos megállapításokat. A közlekedésről és szállításról szóló 2. fejezet szerint Budapesten a naponta lebonyolódó utazásokból – figyelembe véve a gyalogos és a kerékpáros közlekedést is – a legnagyobb rész, mintegy 46% a közforgalmú közlekedési hálózaton történik. A gépjárművek üzemanyag-felhasználási adatai között csak a benzin és a gázolaj szerepel (28. o.), a hibrid és az elektromos meghajtású gépjárművek száma meghaladta a háromezret (26. o.). Az állapotértékelés szerint az autóbuszok adják a főváros tömegközlekedési kapacitásainak mintegy 40%-át, átlagéletkoruk 18-ról 16 évre csökkent. Számottevő változást jelentett, hogy 2013-ban 150 db új, korszerű autóbust állítottak forgalomba. Az állapotértékelés kitér az autóbuszok környezetvédelmi besorolására is, eszerint az 1542 darabos állomány legnagyobb része (531 db) Euro I-es besorolású, az Euro 5-ös és EEV járművek száma 161 db, azonban arra vonatkozóan nem szerepel adat, hogy ez a környezeti terhelés, így a zajkibocsátás szempontjából milyen változást jelent. (26-27. o.) A 4. fejezet szerint Budapest főútvonalai mellett jelentős a zajterhelés, ami több órás időtartamot feltételezve már nehezen tolerálható. Néhány fontos útvonal környezetében az  $L_{den}$  zajterhelési szint 75 és 80 dB között van, azaz a terhelés a még elfogadható értéknél 12-17 dB-lel nagyobb. Tovább rontja a főváros zajterhelési jellemzőit, hogy az éjszakai és nappali zajszintek közötti különbség csak 4-7 dB, ami azt jelenti, hogy a terhelés az éjszakai időszakban sem esik jelentősen vissza. Az  $L_{den} > 68$ ,  $L_{éjjel} > 63$  dB-es zajszint értékek Budapest minden főútvonalán környezetére jellemzőnek mondhatók. (43. o.) Az állapotértékelés a zajterhelés szempontjából hangsúlyozza a lakossági érintettségi mutató jelentőségét, kiemeli, hogy az intézkedési terv végrehajtásának eredményeként „a legérzékenyebb éjszakai időszakban a leginkább terhelt lakosság aránya jelentős mértékben, mintegy a felére csökkent” (48-49. o.). Ezeket a megállapításokat már a 2011-es állapotértékelés is tartalmazta. (37-41. o.) A zajcsökkentő intézkedések között szerepel a forgalomszervezés, a zajvédő falak építése, útburkolatok javítása, villamos pályák felújítása. Nincs utalás arra, hogy a közösségi közlekedés járműparkjának korszerűsítése hozzájárult-e a zajterhelés változásához. Holott az újabb beszerzések<sup>10</sup> hatására nyilvánvalóan tovább csökken a járműpark átlagéletkora és számottevően javulnak a környezetvédelmi besorolás adatai.

### **5.2. Budapest stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terve**

A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv (a továbbiakban: Intézkedési Terv) 2008 novemberében készült el.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Budapest környezeti állapotértékelése; [http://budapest.hu/Documents/FKAE\\_2013.pdf](http://budapest.hu/Documents/FKAE_2013.pdf)

<sup>10</sup> „A Fővárosi Önkormányzatnak és a Budapesti Közlekedési Központnak a főváros közlekedésszervezőjeként az elmúlt négy évben az egyik legfontosabb célkitűzése az előregedett budapesti járműflotta fiatalítása volt. Ennek érdekében azonnali intézkedésként 2010 óta több mint 200 jó állapotú használt, 2013-tól pedig több mint 330 vadonatúj alacsonypadlós autóbusz érkezett Budapestre. A BKK által kiírt közbeszerzési eljárás eredményeként 2014 novemberétől 2015 februárjáig fokozatosan 28 vadonatúj csuklós, dízel-elektromos hibridmeghajtású autóbusszal is gyarapodik a fővárosi járműpark. Az alacsonypadlós, légkondicionált, a legmodernebb EURO 6-os motorral felszerelt Volvo 7900H típusú buszok a jelenleg létező egyik legmodernebb technológiát képviselik az autóbusz-közlekedésben.” Forrás: <http://www.bkk.hu/2014/11/2015-ben-mintegy-ketszaz-uj-busz-erkezik-budapestre-2/>

<sup>11</sup> [http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep\\_html/doc/Bp\\_Intezkedesi\\_terv.pdf](http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf)

Az Intézkedési Tervben szerepel, hogy „A közúti zajjal terhelt lakosság száma jelentős mértékűnek (41-48%) ítéltető. Ez lényegében azt jelenti, hogy a lakosság közel felét éri a küszöbértéknél magasabb zajterhelés.” (50. o.) Az Intézkedési Terv a zajforrások négy csoportját különbözteti meg: közúti, vasúti, légi közlekedés, valamint az üzemi zajforrás. A közúti közlekedés zajforrásaihoz tartoznak a HÉV, a villamos és a felszín feletti metróvonalak, ugyanakkor maga az Intézkedési Terv nem tartalmaz külön adatot arra vonatkozóan, hogy a különböző közúti közlekedési eszközök – így a tömegközlekedési eszközök – milyen arányban járulnak hozzá adott terület zajterheléséhez. A közúti közlekedésre vonatkozóan minimális célként határozta meg, hogy a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”, különösen a motorizáció növekedésének hatására (65. o.) Ugyanakkor a lakossági érintettség becsült változását bemutató táblázat szerint az éjjeli zajterheléssel érintettek száma minden zajszint vonatkozásában csökken, kivéve a 65-69 és a 70-74 Lden (dB) zajszint sávot, ahol az érintettség változásnövekedést mutat az intézkedési tervjavaslat tervezett végrehajtása után (103. o.). A fentiekben túl további célkitűzések között szerepel a nappali időszakra vonatkozóan a 75 dB, míg éjszakára a 65 dB terhelés számottevő csökkentése, majd megszüntetése, illetve 5 dB sávonként a lakossági érintettség csökkentése (min. 1-2%-os) nappal és éjszaka egyaránt (65.o.). A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentésében hangsúlyos szerepet kapott a zajvédő falak építése, a sebességcsökkentés, valamint az útburkolat javítása is (65-66.o.). A már végrehajtott illetve folyamatban lévő zajcsökkentési intézkedések közül az Intézkedési Terv a közlekedési zaj tekintetében az alábbiakat sorolja fel.<sup>12</sup> Elsőként is említi, hogy az elmúlt években új utak épültek, amelyek a belső területek forgalmát hivatott kevésbé érzékeny területekre átirányítani. Továbbá említést tesz passzív akusztikai módszerekről, zajvédő falakról, a kötöttpályás közlekedésnél a legmagasabb zajkibocsátású nagypanel korszerű, gumiágyazatos pályával való kiváltásáról, az ún. "tempo30" új területeken való bevezetéséről, útrekonstrukciókról illetve forgalomcsillapított és a forgalomtói elzárt területek egyre bővülő köréről.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) és l) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat és közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 28. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

1. Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

---

<sup>12</sup> Intézkedési Terv, 62-63. old.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt elsősorban törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH, 1899, 1898] 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.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. A környezeti zaj és az alapvető jogok közötti kapcsolat**

1.1. A tényállás alapján tudományos tényként kell elfogadnunk, hogy meghatározott szint és esemény gyakoriság felett a környezeti zaj, ezen belül kiemelten a közúti közlekedésből származó zaj közvetlen veszélyt jelent és negatív hatást gyakorolhat az ember egészségére, fizikai és mentális állapotára, s ebből adódóan sértheti a testi és lelki egészséghez való alapjogot. A meghatározott határérték feletti zaj, különösen az éjszakai közlekedési eredetű zaj egészségkárosító hatása miatt sérülhet a természetes személyek testi és lelki egészséghez való joga azáltal, ha a pihenésükhöz nem biztosított a megfelelő környezet, mert a zaj hatására nem képesek regenerálódni. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a zaj és a pihenéshez való jog közötti közvetlen kapcsolat létét már elfogadta, amikor megállapította a közterületen történő értékesítést és figyelemfelhívást szolgáló hangosító eszközhasználatot időben korlátozó önkormányzati rendelkezés alkotmányosságát és a megsemmisítését kérő indítványt elutasította. [103/2008. (VII. 11.) AB hat.

1442<sup>13</sup>]. Az Alkotmánybíróság döntésével összhangban áll a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény indokolása is. Eszerint az éjszakai nyitva tartás – a zajra vonatkozó környezetvédelmi előírások figyelembevételével történő – helyi szabályozása az egészséges környezethez és a pihenéshez való jog biztosítását szolgálja.

1.2 A pihenést szolgáló munkahelyen kívüli környezet helye többek között a lakás. A környezeti zajt, mint egyrészt a magánszférába nem megengedett térbeli behatolást, másrészt a lakás használatának élvezetét jelentős mértékben korlátozó tényezőt, továbbá a lakás és a környezeti zaj közötti kapcsolatot a Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) több ítéletében is vizsgálta és értékelte már. Először a López Ostra v. Spanyolország ügyben<sup>14</sup> állapította meg, hogy a magánlakáshoz való jog sérelmét jelenti, ha a környezeti terhelés – így a környezeti zaj mértéke – nem teszi lehetővé a lakás élvezetét és az állam kötelezettségévé tette a környezeti zajjal szembeni fellépést, azaz az egészséges környezethez való jog érvényesítését. Az EJEB kifejtette, hogy a magánlakáshoz való jog sérelmének megállapításához nem szükséges, hogy a környezetterhelés miatt az érintett személyek egészségének károsodása is bekövetkezzen. Ugyanezt később az EJEB kifejtette több, magyarországi vonatkozású zajpanasszal kapcsolatos ítéletében is.<sup>15</sup> A magánszféra részét képező otthon védelméhez való jogot az Alaptörvény is elismeri<sup>16</sup>. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a magánszféra védelme kiterjed "[...] arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon)". (Indokolás [82]-[84]). [17/2014. (V. 30.) AB határozat Indokolás [29]].

1.3 Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra való tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A tárgyalt alapjogok is ilyen kapcsolatban állnak egymással. A testi és lelki egészséghez való jog – a zajterhelés vonatkozásában is – érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ. Ez pedig azt jelenti, hogy *az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi.*

1.4 Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az alapvető jogok érvényesülését, különösen az egészséges környezethez való jog esetén az állam elsősorban intézményvédelmi garanciákon keresztül biztosítja. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének megállapításához irányadónak tekintettük az EJEB Deés v. Magyarország ügyben hozott ítéletét<sup>17</sup>, mely szerint az állam nem tesz eleget kötelezettségének, ha a jogszabályban meghatározott szintet az intézkedések ellenére a zajterhelés jelentősen meghaladja, mivel ez önmagában alkalmas az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikkének megsértésére. Egyetértünk a tudományos állásponttal, hogy az EJEB-nek ezt az ítéletét a hazai környezeti zajjal kapcsolatos állami intézményvédelmi kötelezettség minimális szintjének meghatározásához is figyelembe kell venni.<sup>18</sup> Az intézményvédelmi garanciák megválasztásában az államnak meglehetősen nagy szabadsága van, s azok nem korlátozódnak a közjogi jogviszonyokban megjelenőkre. Az egészséges környezethez való jog alapját szolgáló, közjogi jellegű intézményvédelmi garanciák is jogviszonytól függetlenek, így annak részét képezik mindazok a szabályok – akár magánjogi jogviszony keretein belül – is, melyek célja és tárgya a környezeti hatásokat kiváltó magatartások szabályozása.

<sup>13</sup> „Szár Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az alkotmánybíróság megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a szabályozás indoka a helyi lakosok egészséges életkörülményeinek védelme, a pihenéshez való joguk biztosítása.”

<sup>14</sup> López Ostra v. Spanyolország, ítélet, 1994. december 9, App. no. 16798/90

<sup>15</sup> Bor v. Magyarország, ítélet, 2013. június 18. App. no. 50474/08; Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

<sup>16</sup> Alaptörvény VI. cikk

<sup>17</sup> Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

<sup>18</sup> Fodor László: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról; JeMa, 2011. (2. évf.) 3.sz. 86-92. o.

1.5 Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli. Ez jelenik meg abban a kötelezettségben, hogy a környezetvédelmi törvény alapján a környezet állapotára vonatkozóan mind központi, mind helyi környezetvédelmi programot kell kidolgozni, melyben a környezet állapotától függően kell az elérendő célokat és az azokat szolgáló eszközöket meghatározni.

A környezeti zajkibocsátás és zajterhelés szabályrendszerének megteremtésében a központi és a helyi állami szerveknek megosztott felelősségük van. Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy a települési környezetvédelem részeként a Törvényhozó és a Kormány mellett a helyi önkormányzatokat is megilleti a helyi zaj- és rezgés elleni védekezés szabályozásának joga rendeletalkotáson, határozat meghozatalán keresztül. Ennek kapcsán a testület hangsúlyozta, hogy a zajforrásoktól (pl. a közlekedés) védendő területekre (pl.: lakóterület) vonatkozó határértékeket a Kormány rendeletében napszakokra bontva adja meg, míg az önkormányzat lehetősége, hogy azontúl más eszközök használatával szigorúbb feltételeket fogalmazzon meg. [103/2008. (VII. 11.) AB hat, 1440, 1441]. E jelentés környezeti zajjal kapcsolatos alapjogi megközelítésének egyik alapját az Alkotmánybíróság stratégiai zajtérképet és az arra épülő intézkedéseket valamint azok alapjogi kapcsolatát elemző határozata képezi [208/E/2007, ABH 2009, 2602-2606].

## **2. A közlekedési eredetű, ezen belül a közösségi közlekedésből származó környezeti zaj szabályozása**

2.1 A környezeti zaj hazai szabályozásának eszköztárát jogharmonizációs kötelezettségünkben adódóan az uniós jog alapvetően meghatározza. A környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatására tekintettel az uniós zajszabályozás egyrészt a zaj kibocsátásának, másrészt adott terület zajterhelésének csökkentését kívánja elérni.

Az elmúlt évtizedekben az EU fontos feladatának tekintette a gépjárművek zajszintjének mérséklését, a zajkibocsátási határértékek tekintetében jelentős mértékű csökkenés történt.<sup>19</sup> A legújabb rendelkezés a 2014-ben elfogadott rendelet, mely a gépjárművek minősítésének szabályait, s ezen keresztül a zajkibocsátásukat egységesítette.<sup>20</sup> A gépjárművek esetében kiemelő, hogy zajkibocsátás szempontjából két nagy csoportba sorolhatók: a zajt kibocsátók és a szinte zaj nélkül közlekedők körébe. Az első csoportra a maximális, míg a második csoportra a minimális zajkibocsátási határértékek meghatározása vált szükségessé. A települések zajterhelésével kapcsolatos szabályozás alapja a stratégiai zajtérkép, melyben megjelenik a település területén a közlekedés (közúti, vasúti, légi közlekedés), valamint az üzemi eredetű zajforrások zajterhelése.

2.2 A stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv a települések zajterhelésének alakulásában kiemelt jelentőséggel bír. A Kvt. a területek zajterhelés-csökkentésének, illetve a kedvező állapot megőrzésének eszközeként az intézkedési terv végrehajtását nevezi meg [31.§ (3)] és a környezeti állapotértékelést is arra tekintettel kell elkészíteni [Kvt. 46.§ (4)]. A Zr. 4. § (1) bekezdése értelmében a kötelezett önkormányzatnak és a fő közlekedési létesítmény kötelezettjének az alábbi típusú stratégiai zajtérképeket kell elkészítenie: *a) zajterhelési zajtérkép: „meghatározott vonatkoztatási időre, meghatározott állapotot ábrázoló stratégiai zajtérkép, amely a vizsgált terület különböző környezeti zajforrásai által okozott zajterhelést mutatja be zajszintövezetekkel illetve zajszintgörbékkel”* és *b) konfliktustérkép: „a zajterhelés és a stratégiai küszöbértékek összehasonlításával készült stratégiai zajtérkép”* (együtt: stratégiai zajtérkép).

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1504&from=EN>  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=hu&DosId=201164](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=hu&DosId=201164)  
[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cit-sum-noise\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cit-sum-noise_hu.pdf)

<sup>20</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0540&from=EN>



A rendelet alkalmazásában *stratégiai zajtérkép: a környezeti zaj átfogó értékelésére, illetve az adott területen belüli aktuális zajhelyzet értékelésére és a jövőbeli zajhelyzet előrejelzésére készített térkép.*

A stratégiai zajtérképek elkészítésének részletes szabályait a KvVM rendelet állapítja meg. A stratégiai zajtérkép adott terület zajszennyezését mutatja, a különböző mértékű zajterheléshez eltérő színeket rendelve. Az elkészített stratégiai zajtérképek egyrészt a 2006. évi zajhelyzetet (zajterhelési térképen), másrészt pedig a konfliktustérképeken a stratégiai küszöbérték meghaladásának mértékét tükrözik (a stratégiai küszöbérték nem azonos a hatósági eljárás alapját képező határértékkel). A konfliktustérképeken táblázatos formában jelenik meg a különböző mértékű zajkibocsátással érintettek (lakosság, továbbá a lakóépületek/intézmények) száma. A stratégiai zajtérképek nem csak térképekből, hanem a segítségükkel előállítható statisztikai mutatókból és adatokból is állnak. Mivel a térképen megjelenített értékek meghatározott eljárással előállított számított értékek, a térkép nemcsak a tényleges helyzet, hanem a tervezett jövőbeli szituációk leképezésére is lehetőséget kínál. A stratégiai zajtérkép lehetőséget ad a változtatások hatásainak szemléletes bemutatására is a lakosság, a döntéshozók számára.<sup>21</sup>

A Zr. és a KvVM rendelet több rendelkezése is előírja, hogy a stratégiai zajtérképet a forgalmi adatokra és az érintett lakosság létszámára tekintettel kell elkészíteni, illetve hogy azokat hogyan kell figyelembe venni. A KvVM rendelet egyes járműtípusok zajterhelését külön is nevesíti, ugyanakkor nem szól sem a hibrid, sem az elektromos üzemelésű buszok eltérő zajterheléséről. A stratégiai zajtérképre vonatkozó szabályok nem említik külön a személyszállítási közszolgáltatásból származó zajterhelést, így nem is teszik kötelezővé annak önálló megjelenítését.

A stratégiai zajtérképre épülő intézkedésekkel szembeni követelményeket a Zr. és a KvVM rendelet együtt tartalmazzák. A Zr. határozza meg azokat a küszöbértékeket, amiket az intézkedési tervek készítésekor figyelembe kell venni, és amikhez az intézkedéseket kell rendelni. A Zr.-ben meghatározott éjszakai stratégiai küszöbérték a WHO által ajánlott értékek közül az átmeneti értéknek felel meg ( $L_{éjjel} 55 \text{ dB}$ ); 5 éves intézkedési tervet kell készíteni, ha ez az érték  $65 \text{ dB}$ , míg 10 éves tervet, ha az  $55 \text{ dB}$ -t meghaladja. [Zr. 9.§ (3)-(5)]

A KvVM rendelet az intézkedés terv készítésének részletes szabályait is tartalmazza. Eszerint a hatékony zajcsökkentéshez szükséges az intézkedések együttes figyelembe vétele, és a zajforrásnál elvégzett, megelőzést célzó zajcsökkentési intézkedések számára a prioritás biztosítása. A közúti zaj csökkentésének eszközei között sorolja fel a forgalomsűrűség és a nehézjárművek részarányának csökkentését, a sebességkorlátozást, a forgalomcsillapítást, a járműpark felújítását és az útburkolat cseréjét [KvVM rendelet 10. §].

2.3 A tényállási részben ismertetettek szerint az Intézkedési Terv számos intézkedést felsorol zajcsökkentési intézkedésként. Így említi új utak építését, amelyek a belső területek forgalmát hivatott kevésbé érzékeny területekre átirányítani valamint zajvédő falak emelését, alacsonyabb zajkibocsátású kötött pályák létesítését, útrekonstrukciót, sebességkorlátozást és forgalomcsillapítást illetve forgalomtól elzárt területek létesítését is.

*Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az Intézkedési Tervben felsorolt fenti zajcsökkentést célzó megoldások között a megelőzés szempontjából lényeges különbség van aszerint, hogy magát a zaj keletkezését csökkentik, vagy adott terület terhelését. A zajcsökkentést megelőző intézkedések közé tartozik az utak burkolatának korszerűsítése és karbantartása, a gépjárműpark zajkibocsátásának csökkentése (gumiabroncsok cseréjével, hangtompítók felszerelésével, hibrid és elektromos üzemmódra való áttéréssel), a forgalom lassítása.*

<sup>21</sup> [http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep\\_html/doc/kornyezeti\\_zaj.pdf](http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/kornyezeti_zaj.pdf)

Míg a forgalomszabályozás (különösen az útvonalak módosítása, a buszmegállók áthelyezése) önmagában nem a zajt csökkenti, hanem a zajterhelés térbeli eloszlását változtatja meg, aminek eredményeként az egyik terület zajterhelésének csökkenése egy másik terület zajterhelésének növekedésével jár együtt.

A Kvt. alapján a megelőzés elvének érvényesítéséhez a környezethasználatot úgy kell „megszervezni és végezni”, hogy az – többek között – a legkisebb környezetterheléssel járjon [6. § (1) bek.]. *Véleményünk szerint a megelőzés elvének érvényesülése sérül azáltal, hogy a zajcsökkentésre vonatkozó intézkedések között a jogszabályok (így a Kvt. és a KvVM rendelet sem) nem tesznek különbséget az alapján, hogy vajon a zaj keletkezésének csökkentését vagy a keletkezett zaj területi megosztását szolgáló intézkedések közé tartoznak. Visszának tekintjük olyan terv elfogadását, mely rögzíti, hogy végrehajtása a legmagasabb zajszint sávban, azaz az egészségkárosodás kockázatának leginkább kitettek esetén nem képes biztosítani a minimális cél elérését (a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”), sőt a veszélyeztetett lakosság számának növekedéséhez vezet. A megelőzés elvének érvényesítése a zajjal érintett alapvető jogok érvényesülésének egyik feltétele. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy elsődlegesen a zaj keletkezését megelőző intézkedéseket alkalmazza, és csak akkor vegyen igénybe más eszközt, ha az a szükségesség és arányosság tesztje alapján indokolható. Nem tartjuk indokolhatónak ugyanakkor olyan megoldás alkalmazását, mely az egyébként is jelentős és közvetlen veszélynek kitett lakosok zajterhelését tovább növeli.*

2.4 A Kvt. a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat számára kötelezettségként írja elő az országos és a területi programokkal összhangban álló önálló átfogó környezetvédelmi program megalkotását, melynek kötelező tartalmi elemei között szerepel a zaj elleni védelem, a stratégiai zajtérképre épülő intézkedési tervek, valamint a közlekedés és szállítás szervezése is [46. § (1) bek. a) pont, 48/A. §; 48/E. § (1) bek. b), j) pontok]. Az átfogó tervben a helyzetértékelésen, a célállapoton túl meg kell határozni a célok elérését szolgáló szabályozási, ellenőrzési és értékelési eszközöket is [48/B. § (2) bek.].

Az Országgyűlés 2009 decemberében fogadta el a 2009-2014-ig terjedő Nemzeti Környezetvédelmi Programot (a továbbiakban: NKP III.)<sup>22</sup>. Az NKP III. a közlekedési zajforrások közül a közúti közlekedést tartja a legjelentősebbnek. „A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot. A nagyvárosokban ez az arány 60-65%. Különösen a főforgalmi utak városokon átvezető szakaszai mellett élöket éri nagy zajterhelés.” Célként fogalmazza meg, hogy „[...] a közlekedési létesítmények mentén csökkenjen azoknak a területeknek az aránya, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) 65 dB, az éjjeli ( $L_{éjjel}$ ) 55 dB felett van ...prioritást kell élvezniük azoknak az intézkedéseknek, amelyek olyan területek zajcsökkentésére irányulnak, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) meghaladja a 75 dB, az éjszakai pedig a 65 dB mértéket.” (86-87. o.)

Az NKP III.-ban, a szükséges intézkedések között szerepel a közösségi közlekedés (infrastruktúra, járműpark) fejlesztése, a kis fajlagos szennyezőanyag-kibocsátású tömegközlekedési járművek számának és arányának növelése, a zaj- és rezgésterhelés emberi egészségkárosító hatásának, veszélyének és kockázatának csökkentése. Az NKP III. mutatói között szerepel többek között a stratégiai zajtérképek elkészülte mellett az érintett terület és az érintett, valamint a határérték feletti zajhatásnak kitett lakosok száma.

2.5 2011 novemberében fogadták el Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló környezeti programját (a továbbiakban: FKP.) Az FKP Budapest környezeti problémáit tartalmazó táblázatában szerepel a zajterhelés, valamint utalás a konfliktus-területek és az egészségkárosodás (érzékszervi, idegrendszeri károsodás, stressz) kockázata közötti közvetlen kapcsolatra.

---

<sup>22</sup> 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

Az NKP III. 5.4.3 pontjára hivatkozva célként írja elő a 70 dB éjszakai zajterhelés megszüntetését. Ez az érték azonban magasabb mind az országos program általánosan elérendőnek tekintett célértékénél (55 dB), mind a beavatkozási prioritást élvező értéknél (65 dB).

Az FKP tematikus alprogramokat is tartalmaz. A „Környezet és egészség” címet viselő C. Alprogram szintén tartalmazza a 70 dB feletti, lakosságot érintő éjszakai zajterhelés megszüntetésének célját. A program hangsúlyozza, hogy a zajterhelés csökkentésében eredményt csak az „integrált megközelítés elve” hozhat. A célkitűzés elérésének nyomon követésére három indikátort határoz meg: 1. ún. érintettségi mutató (dB/fő), 2. az éjszakai 70 dB-nél nagyobb zajszinttel terhelt lakosság száma (fő), 3. a „háborítatlan” területek (küszöbérték -10 dB-lel terhelt területek) nagysága (km<sup>2</sup>). A célkitűzés elérését szolgáló feladatok között szerepel egy olyan szabályozási eszköz kidolgozása, mely biztosítja, hogy minden, a zajállapotot jelentősen befolyásoló döntéshozatali folyamatban a hatások vizsgálatakor és értékelésekor a stratégiai zajtérkép adatállományát figyelembe vegyék, és azt a szempontok között megjelenítsék (35-36. o.).

Az egyes elemekre, illetve hatótényezőkre vonatkozó indikátorokon túl a program komplex környezet-egészségügyi mutató kidolgozásának szükségességéről is szól. E komplex mutató azokat az indikátorokat hivatott magában foglalni, melyek a főváros lakosságának egészségét és életminőségét leginkább befolyásolják. A komplex indikátor egyik elemeként jelenik meg a „zajterhelési érintettségi mutatók” köre.

A Kvt. felhatalmazza az önkormányzatot, hogy programjának végrehajtására helyi rendeletet, határozatot alkosson [46. § (1) bek. c) pont]. A különböző szintű környezetvédelmi programok között a Kvt. hierarchikus rendszert hozott létre azzal, hogy az országos programhoz kell igazítani az alacsonyabb szintű programokat. *Véleményünk szerint visszásságot idéz elő az, hogy a helyi programban a beavatkozás prioritási sorrendjét meghatározó, éjszakára vonatkozó dB érték magasabb – azaz enyhébb az FKP előírása – mint az NKP III.-ban megadott.*

2.6 Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 18. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a helyi közösségi közlekedés biztosítása. A 23. § (4) bekezdésének 1. és 10. pontjai alapján a fővárosi önkormányzat feladata a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A személyszállítási törvény 4. § (4) bekezdése szerint a főváros kötelező feladata többek között a helyi személyszállítási közszolgáltatás fejlesztése, koncepciók kidolgozása, az igények nyomon követése, a közszolgáltatás megszervezése, a szolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatás megrendelése a személyszállítási közszolgáltatási szerződés megkötésén keresztül, a teljesítés ellenőrzése, a menetrendi koncepció kidolgozása. A fővárosi önkormányzat további feladata (5. §) többek között a közszolgáltatással kapcsolatos követelmények meghatározása és azok érvényesítése a szolgáltatóval szemben, a szolgáltatók fejlesztésének összehangolása, a szolgáltató kiválasztásakor az energetikai és a környezetvédelmi szempontok figyelembe vétele, a szolgáltató ellenőrzése.

A személyszállítási törvényben megfogalmazott önkormányzati feladatokat az önkormányzat rendeletével közlekedésszervezőnek adhatja át (21-22. §). A kijelölt közlekedésszervező jogairól, kötelezettségeiről, felelősségéről, valamint tevékenységének feltételrendszeréről szóló alapfeltételeket a „kijelölő” önkormányzati rendelet, míg ugyanezekre vonatkozó részletes szabályokat a feladatellátási szerződés határozza meg.

A személyszállítási törvény – az uniós szabályozással összhangban – lehetővé teszi, hogy az önkormányzat pályáztatás nélkül („közvetlen odaítélés”) bízson meg „belső szolgáltatót” [24. § (6) bek.].

*A fentiek alapján megállapítjuk, hogy a jogalkotó olyan jogi feltételrendszert hozott létre, melyben az országos és helyi jogszabályok mellett a pályázati kiírások és szerződések (az önkormányzat, illetve a kijelölt közlekedésszervező és a szolgáltató közötti szerződések) a helyi személyszállítási közszolgáltatásból származó zajra vonatkozó szabályok meghatározásának szerves részét képezik, és adott terület zajterhelése a bennük előírt szabályok összességétől függ.*

### **3. A személyszállítási közszolgáltatásból származó zaj szabályozása Budapesten**

3.1 A főváros kijelölő rendeletében a BKK-t közlekedésszervezőnek [Bpkijelölő r. 1. § (1) bek.], míg a BKV-t [Bpkijelölő r. 2. § 4. pont] belső szolgáltatónak jelölte ki.

A közlekedésszervező feladatai között szerepel a menetrend szerinti közösségi közlekedési közszolgáltatás lehető legmagasabb szintű megszervezése, a szolgáltatók kiválasztása, amelynek során az alkalmasság megítélésében a környezeti szempontokat is figyelembe kell venni, továbbá a személyszállítási közszolgáltatási szerződés megkötése a szolgáltatókkal, ideértve a teljesítés ellenőrzését is [Bpkijelölő 5. § (1) bek. 1. 7. 8. pont].

A közlekedésszervező döntési jogköre kiterjed a menetrend meghatározására, a járműparkkal kapcsolatos műszaki követelményrendszer előírására, a belső szolgáltató feletti ellenőrzési, irányítási jogosítványok gyakorlására, a belső szolgáltató és az alvállalkozó közötti szerződéskötés esetén a szerződés jóváhagyására is. Jogkörei gyakorlása során a közlekedéspolitikai célkitűzéseket is figyelembe kell vennie. [Bpkijelölő 9. § (1)-(2) bek.]. A Bpkijelölő rendelet kifejezetten a környezeti zajra, a stratégiai zajtérképre, az Intézkedési Tervre vonatkozó vagy arra közvetlenül utaló rendelkezéseket nem fogalmaz meg.

3.2 A helyi közösségi közszolgáltatási feladat ellátását szolgálja a Budapest Főváros Önkormányzata és a BKK között a „Feladatellátásról és közszolgáltatásról” szóló keretmegállapodás (a továbbiakban: keretmegállapodás), valamint a BKK és a BKV között létrejött közszolgáltatási szerződés (a továbbiakban: közszolgáltatási szerződés). Mind a keretmegállapodás, mind a közszolgáltatási szerződés tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy kinek és milyen joga és kötelezettsége van a közösségi közlekedés fejlesztésében, ideértve többek között a forgalomszervezést, a járműpark korszerűsítését, vagy a menetrend megállapítását. Ugyanakkor egyik sem hivatkozik a stratégiai zajtérképre és az Intézkedési Tervre.

A közszolgáltatási szerződés több pontja is foglalkozik a közszolgáltatási követelmények meghatározásával (2.10 pont, 1. és 4. sz. mellékletek). A követelmények teljesítésének ellenőrzésére mennyiségi és minőségi indikátorokat határoz meg. A megrendelt teljesítmény mutatója [2.10.1. a) pont] a teljes hasznos személyszállítási férőhely-kilométer teljesítményt értékeli. Az 1. sz. melléklet a) pontjának definíciója szerint a garázsmenetek teljesítményeit ez a mutató nem tartalmazza.

A mutatók között környezeti szempontú mutató is szerepel [2.10.1 d) pont], mely az 1. sz. melléklet d) pontjában szereplő definíció szerint olyan mutatószám, melyet a „közszolgáltatás során igénybevett járművek által okozott maximális környezetszennyezés, a kibocsátott káros anyagok mennyiségéből” képeznek, mértékegysége pedig tonna/év, kibocsátott károsanyag-fajtánként. A zajterhelés szempontjából fontos „lakossági érintettségi mutató”, vagy a járművek zajkibocsátását jellemző mutató egyik dokumentumban sem szerepel.

A közszolgáltatás nyújtásában közbeszerzési eljárást követően résztvevő VTA-val kötött keretszerződés sem tartalmaz utalást a stratégiai zajtérképre, vagy az Intézkedési Tervre.

*Megállapítjuk, hogy sem a helyi személyszállítási közszolgáltatás feltételeinek meghatározása során, sem a zajterhelést közvetlenül befolyásoló helyi szabályokban (a Bpkijelölő rendeletben és a szerződéseken) nem történt hivatkozás a stratégiai zajtérképre valamint az Intézkedési Tervre, nincs bennük arra vonatkozó utalás, hogy a szolgáltató hogyan tud és hogyan kell, hogy részt vegyen az Intézkedési Terv végrehajtásában. Véleményünk szerint visszásságot eredményez az, hogy – az önkormányzat által elfogadott Intézkedési Tervvel ellentétben – a stratégiai zajtérkép figyelembe vételének kötelezettsége nem épült be az olyan fontos környezeti zajforrásról való döntéshozatalba, mint a helyi személyszállítási közszolgáltatás, annak ellenére, hogy a Kvt. a zaj elleni védekezés garanciáját annak végrehajtásában látja.*

#### **4. A jelen ügyben megfogalmazott személyszállítási közszolgáltatásból származó zajjal kapcsolatos panasz**

4.1 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába gyakran érkeznek a közösségi közlekedésben résztvevő járművek zaj- és légszennyezését sérelmező beadványok. A panaszosok jellemzően a lakóházuk előtt kialakított megállóhelyek vagy a járatok útvonala miatt kérik az alapvető jogok biztosának intézkedését. Jelen panasz új aspektust vet fel azért, hogy a panaszos nem is az üzemidőben zajló autóbusz közlekedést, hanem azt sérelmezi, hogy számos olyan autóbusz is az adott útvonalat veszi igénybe a garázsmenti járatok számára, amely Budapest más pontján jár menetrend szerint, ezáltal üzemidőn kívül is jelentős autóbusz forgalom zajlik az Etele út érintett szakaszán.

Az Intézkedési Tervben a XI. kerületnek a panasszal érintett területei a küszöbérték szempontjából „jelentősnek mondható” zajterhelésű útszakaszok között szerepelnek (az  $L_{den}$  65-70 dB, illetve 70-75 dB), s a Tétényi út az Etele útig a jelentős konfliktust (5-10 dB), az Etele út és a Fehérvári út pedig a jelentős, 10 dB feletti konfliktust tartalmazó egész napi ( $L_{den}$ ) és az éjjeli ( $L_{éjjel}$ ) listán is megtalálhatók.<sup>23</sup>

A vizsgálat az Etele út jelenlegi közlekedési viszonyait veszi alapul, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az 1-es villamos vonal Kelenföldi pályaudvarig történő meghosszabbításának terve: a nyomvonal az Etele út közepén vezetne, ezzel együtt megszűnne a 103-as autóbuszjárat. Az Előzetes vizsgálati dokumentáció szerint a zajterhelés a vizsgált területen jelenleg jellemzően magas, egyes helyeken azonban határérték alatti a zajterhelés mértéke. *Különösen magas a zajterhelés a Fehérvári út és a Tétényi út közötti szakaszon az éjszakai időszakban.* A zajterhelés az Etele út mentén (Fehérvári út és Tétényi út között) a védendő lakóépületek homlokzatai előtt nappal 0-3,2 dB-el, éjjel 0-5,7 dB-el lépi túl az új tervezésű területekre vonatkozó határértéket a távolság függvényében. A dokumentáció a jelenlegi állapot bemutatása mellett a várható zajterhelést is elemzi.<sup>24</sup> A tanulmány egyértelműen alátámasztja a jelenleg fennálló, különösen az éjszakai időszakban kedvezőtlen zajterhelési állapotot. Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy a jelenlegi kedvezőtlen zajterhelés úgy van jelen, hogy az út közepén a kétirányú forgalmat fákkal borított zöld sáv választja el. E fás sáv létének zajt csökkentő funkciója mellett fontos szerepe van az utca levegőtisztaságának, klimatikus viszonyainak alakulásában is.

Mivel a főváros közösségi közlekedését biztosító autóbuszok elhelyezésére szolgáló garázsok közül kettő Kelenföldön működik, elfogadjuk a BKK választát, miszerint elkerülhetetlen, hogy e két garászból más városrészek kiszolgálására is induljanak autóbuszok, ugyanakkor úgy véljük, hogy nem vizsgálta meg kellően a garázsmenti okozta zajterhelés csökkentésének lehetőségét. Mivel a környezeti zaj egészségveszélyeztető hatásán keresztül több alapvető jog sérelme is felmerülhet, vizsgálni kell a szükségesség és arányosság kérdését.

<sup>23</sup> Intézkedési terv 20., 32, 37., 41., 45. o.

<sup>24</sup> [http://www.bkk.hu/wp-content/uploads/2014/08/Bp\\_1villamos\\_EVD.pdf](http://www.bkk.hu/wp-content/uploads/2014/08/Bp_1villamos_EVD.pdf)

*Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedésen belül egyszerre tölt be zajcsökkentő funkciót és jelenik meg zajforrásként. Zajcsökkentő hatású, amennyiben a jól szervezett tömegközlekedés jelentős számú személygépkocsi közlekedését képes kiváltani. Zajforrás pedig annyiban és annyira, amennyiben a személyszállításban résztvevő járművek a közszolgáltatással érintett területen zajkibocsátók. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg és minél többen vegyék igénybe. A közösségi közlekedés e fajtája a közszolgáltatás hálózati jellege miatt az egész település lakosságát érinti, a zajterhelés azonban a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen. Bár a személyszállítási közszolgáltatásnak kifejezetten nem része az autóbuszok garázsba állása és kiállása, de a közösségi közlekedéshez szükségképpen hozzátartozik, annak elválaszthatatlan részét képezi. A járműveknek eljutási lehetőséget kell biztosítani a garázsokhoz, azonban nem mindegy, hogy ez milyen útvonalon, milyen forgalmi szabályoknak megfelelően és milyen gépjárművekkel történik.*

*Az Intézkedési Tervben foglaltakból is kitűnik, hogy az Etele út érintett szakaszán a zajterhelés igen magas, ezért szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként csökkenthető a közösségi közlekedésből, különösen a garázsmenti járatok elhaladásából származó zajterhelés. A szabályozási környezet alapján az önkormányzat és a BKK rendelkezik olyan jogosítványokkal, melyek közvetlen befolyással vannak a közszolgáltatás – ideértve a garázsmentet is – zajterhelésére. A helyi jogszabályokon túl a szerződések rendelkezései határozzák meg azt, hogy a közszolgáltatás ellátása milyen gépjárművekkel, milyen útvonalakon történjen, így a szerződésekben kell megjeleníteni azokat a garanciális rendelkezéseket, melyek biztosítják, hogy a közszolgáltatással érintett lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozása ne lépje túl a szükséges és arányos mértéket.*

4.2 Általánosságban elmondható, hogy az érintett alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges, hogy a járatok és a garázsmentek útvonalának megállapításakor a szakértők és a döntéshozók figyelembe vegyék a stratégiai zajtérképet. A konkrét panasz felhívja a figyelmet arra, hogy jelenleg a zajterheléssel kapcsolatos döntéshozatalban a stratégiai zajtérkép figyelembe vétele nem kötelező. A BKK vezérigazgatójának válasza alapján a BKK a döntéshozatal során bár tekintettel van a környezeti terhelésre is, mégis a konkrét ügyben a meghatározó szempont a kisebb forgalmú útvonalakon való közlekedés elkerülése, illetve a zavaró hatással szemben fellépők érdekérvényesítő képessége volt. A már egyébként is túlterhelt utak zajnövekedésének elkerülése viszont nem merült fel döntő szempontként. Az üzemeltető döntéseit pedig valószínűsíthetően a gazdasági megfontolások határozták meg (az üresjáratok minimalizálása, az autóbuszok felesleges járatásának elkerülése). A járatútvonalak kijelölésekor fokozott körültekintéssel kell eljárni, a forgalomtechnikai szempontok és az utasok igényei mellett az ott élő, a zavaró hatásokat nap mint nap elviselni kénytelen lakosság érdekeire is tekintettel kell lenni. Miközben számba kell venni az autóbusz-közlekedésre alkalmas utakat, az így érintett lakosság számát, a zajterhelés meglévő mértékét, és mindezek ismeretében kell kijelölni a garázsmenti útvonalakat, először figyelembe kell venni a valódi zajcsökkentés lehetőségeit, hogy zajkibocsátás szempontjából milyen járműveket osztanak be az Intézkedési Terv szerint konfliktusos területekre, szükséges-e a sebességkorlátozás elrendelése, stb.

*Hangsúlyozzuk, hogy a stratégiai zajtérkép alkalmas arra, hogy ne csak a zaj kedvező területi elosztását segítse, hanem a zaj keletkezésének megelőzését szolgáló eszközök lehető leghatékonyabb alkalmazását is. Az alapvető jogok védelme megkívánja, hogy a szerződéses jogviszonyokba is beépüljenek azok a garanciális rendelkezések, melyek biztosítják, hogy a közszolgáltatás zajterhelésével kapcsolatos döntéshozatalban a megelőzés elve elsődlegesen érvényesüljön, különösen arra tekintettel, hogy Budapest zajterhelése a WHO ajánlásához*

*képest sokkal magasabb. A járáti útvonalak kijelölése és megváltoztatása során – ideértve a garázsmenti útvonalakat is – nem lehet eltekinteni a meglévő környezeti állapot és a várható (környezeti) hatások értékelésétől.*

*A vizsgált alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha a személyszállítási közszolgáltatás zajterhelését meghatározó döntések során nem történik a szükségességre és arányosságra tekintettel végzett környezeti szempontú vizsgálat, melynek eredményeként a megelőzést szolgáló eszközök kerülnek kiválasztásra.*

### **Összefoglalás**

A panaszos a garázsmenetekre tekintettel olyan problémát vetett fel, mely az állami, ezen belül az önkormányzati felelősségi körbe tartozó személyszállítási közszolgáltatás zajterhelését érinti. Megállapítottuk, hogy a garázsmenetek szervezése a közszolgáltatás szükségsszerű eleme. Továbbá, hogy adott buszjáratok garázsmenti zajterhelése nem feltétlenül esik egybe a járáti útvonalon okozottal, ezért a közszolgáltatás igénybevevői és a környezeti zaj teherviselői más körbe tartozhatnak, ugyanakkor a jelenlegi szabályozási környezet erre nincsen tekintettel.

A közösségi közszolgáltatás egy olyan szolgáltatás, melynek zajterhelését, annak mennyiségi és minőségi szintjét, területi elosztását az önkormányzat döntésein keresztül közvetlenül alakíthatja a helyi jogszabályok és a szolgáltatóval szembeni szerződéses követelményrendszer meghatározásán keresztül, s ezzel közvetlenül befolyásolja az emberi egészség zaj általi veszélyeztetésének módját és mértékét.

A személyszállítási közszolgáltatás a lakosságot terhelő zajszint csökkentésének egyik fontos eszköze, azonban ezt a funkcióját csak akkor tudja betölteni, ha a közszolgáltatáshoz köthető zaj a közlekedés eredetű zajt nem növeli. Ennek feltétele a közszolgáltatáshoz kapcsolódó zaj keletkezésének lehetőség szerinti megelőzése és csökkentése, valamint a keletkezett zajterhelés olyan megosztása, mely tekintettel van az érintett lakosságszámra, illetve a terület már meglévő – közúti közlekedésből származó – zajterhelésére. Mivel az ezekkel kapcsolatos döntéseket különböző szinten különböző szereplők hozzák, ezért az állam és ezen belül az önkormányzat felelősségi körébe tartozik a döntések közötti összhang megteremtése.

*A stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv elkészítése és végrehajtása a zaj megelőzésének intézményvédelmi garanciája. A közszolgáltatás vonatkozásában azonban e funkcióját csak korlátozott mértékben képes betölteni, ha alkalmazása nem kötelező minden döntéshozatali folyamatban, ha az intézkedési tervben a közszolgáltatás egészének zajterhelése önállóan nem jelenik meg, ha nem szerepel benne minden olyan eszköz (a hibrid és elektromos üzemmódú járművek is), mely a zaj keletkezésének megelőzésében szerepet játszik, és ha a különböző döntéshozók számára a döntéshozatalnál figyelembe veendő szempontok nem egyértelműen meghatározottak. Az állam kötelezettsége kettős, egyrészt nem engedheti meg a zajterhelés növekedését olyan területeken, ahol a zajszint már most is jelentős mértékben meghaladja azt az értéket, mely tudományosan bizonyítottan az egészségkárosodás közvetlen veszélyeztetését eredményezi, másrészt köteles minden megelőző intézkedés megtételére. A közlekedési eredetű zaj egészségre gyakorolt káros hatása miatt az egészséges környezethez, és ennek következtében a testi és lelki egészséghez való alapvető jog sérelmét okozhatja, ha a személyszállítási közszolgáltatás zajterhelésének megelőzését szolgáló intézményvédelmi garanciák nem jelennek meg minden szinten a döntéshozatali folyamatokat és a közszolgáltatásban résztvevők magatartását szabályozó jogszabályokban és szerződésekből. A közszolgáltatást meghatározó, ugyanakkor az intézményvédelmi garanciákat nem minden szinten tartalmazó jogi keretek visszas döntésekhez vezethetnek.*

A jelen ügyben szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként csökkenthető a közösségi közlekedésből, különösen a garázsmeneti járatok elhaladásából származó zajterhelés az Etele út érintett szakaszán.

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

– felkérem a zajjal kapcsolatos szabályozásért felelős földművelésügyi minisztert, hogy tegye meg a szükséges lépéseket, hogy a stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv figyelembevétele kötelező tartalmi elemként jelenjen meg a személyszállítási közszolgáltatás feltételeit meghatározó helyi önkormányzati rendeletekben és a szerződésekben;

– felkérem a minisztert, hogy a jelentésben foglaltak alapján vizsgálja felül a zajcsökkentő intézkedésre vonatkozó szabályozást, és tegye meg a szükséges lépéseket a megelőzés elvének érvényesítése érdekében;

– felkérem továbbá a minisztert, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy milyen feltételek biztosítása szükséges ahhoz, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedés zajterhelésén belül önállóan is megjelenjen, segítve ezzel a konkrét zajcsökkentő intézkedések meghozatalát;

– felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy a jelentésben foglalt felvetések alapján vizsgálja felül a főváros környezetvédelmi programját, illetve tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy azokat a stratégiai zajtérkép, valamint az intézkedési terv felülvizsgálata során figyelembe vegyék;

– felkérem továbbá, hogy tegye meg a szükséges lépéseket a személyszállítási közszolgáltatással kapcsolatos önkormányzati rendeletek és a szerződések felülvizsgálatára, és kezdeményezze a jelentésünkkel összhangban álló módosításukat;

– felkérem a BKK vezérigazgatóját, hogy a szolgáltatók bevonásával vizsgálja meg, hogy a térség zajterhelését a forgalmi szabályozáson túl milyen, a zaj keletkezésének megelőzését szolgáló eszközökkel lehetne csökkenteni, valamint tekintse át a térség lehetséges garázsmeneti útvonalait, és a jelentésben kifejtett szempontok figyelembe vételével határozzanak arról;

– felkérem a BKK vezérigazgatóját, hogy a közösségi közlekedés szervezésével kapcsolatos döntéseket a zajtérképek és az adatállomány, valamint az Intézkedési Terv figyelembevételével hozzák meg.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.