

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-985/2016. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához 2015-ben állampolgári beadvány érkezett a Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatban. A beadványozó kifogásolta mind az erős zajhatásokat, mind a pálya időbeli használatának túlzó mértékét. A Hungaroring versenypálya működésével összefüggő hatósági eljárások már korábban is ombudsmani vizsgálat tárgyát képezték¹, és utóvizsgálat keretében is igyekeztünk azokat folyamatosan figyelemmel kísérni.

A jogelőd jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zajjal kapcsolatosan lefolytatott JNO-560/2010. számú vizsgálata több az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot állapított meg a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség eljárásaival, vagy éppen azok hiányával kapcsolatban.

A vizsgálat alapján kiadott állásfoglalásban megfogalmazott kezdeményezések nem kerültek maradéktalanul elfogadásra. Jelen vizsgálat azonban, a már korábban vizsgálat alá vont eljárásokkal nem foglalkozik, nem foglalkozhat. A megválaszolandó kérdés most az volt, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség, a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának jogelődje) miként járt el a korábbi hatósági döntései által kialakított jogi keretek között 2012 óta a Hungaroring versenypálya működésével kapcsolatban.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján részletes tájékoztatást kértünk a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályától (a továbbiakban: Főosztály) arra vonatkozóan, hogy 2012 óta milyen eljárások voltak folyamatban a Hungaroring pálya működésével összefüggésben, az üzemeltető Hungaroring Sport Zrt. milyen, a zaj elleni védelmet szolgáló intézkedést valósított meg. Jelentésünket a kapott tájékoztatások és a vonatkozó jogszabályok rendelkezései alapján fogalmazzuk meg.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vizsgálat ideje alatt lépett hatályba² a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet, illetve a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet. Ezek a módosítások³ éppen a Hungaroring versenypályához hasonló paraméterekkel bíró zajforrások (nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák) tekintetében vezettek be jelentősnek nevezhető változtatásokat. A jogszabály módosítás értékelése jelen vizsgálatnak azonban nem képezi részét, ezen jelentés csupán a jogalkalmazásra kíván fókuszálni, a vizsgált időszak - 2012 januárjától 2016 januárjáig terjedően - pedig értelemszerűen azon időszak, amelyet nem érintettek a korábbi JNO-s vizsgálat és az annak nyomán hivatalból elvégzett JNO-260/2011. számú és AJB-833/2012. számú utóvizsgálatok.

¹ JNO-560/2010. számú vizsgálat

² 2016. február 1-jével

³ A jogszabály-tervezetre AJB-4132-8/2015. számon küldtük meg véleményünket a Földművelésügyi Minisztériumnak.

Érintett alapvető jogok

a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]

–*az egészséges környezethez való jog* [XXI. cikk: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”]

–*a testi és lelki egészséghez való jog* [XX. cikk „(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.”]

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.).

Előzmények és a megállapított tényállás

Ez a jelentés a 2012. január 1-je utáni hatósági eljárásokat értékeli, mégis a könnyebb átláthatóság érdekében indokolt a JNO 560/2010. számú állásfoglalással és az azt követő utóvizsgálattal már egyébként érintett eljárások rövid ismertetése is. A mogyoródi Hungaroring versenypálya üzemeltetésének keretfeltételeit (így például a zajcsökkentési intézkedések megvalósításának, azok megfelelőségének igazolására szakértői vélemény elkészítésének előírása, éjszakai üzemelés tilalma) az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTVF) 14/7012-6/2010. számú határozatával, a Felügyelőség KTVF: 39904-9/2010. számú határozatával, és az OKTVF 14/3241/11/2009. számú határozatával módosított KTVF: 7944-1/2009. számon kiadott *környezetvédelmi működési engedély* tartalmazta. A döntés kapcsán megemlítendő, hogy az a Formula-1 Magyar Nagydíjat és a World Series by Renault versenyeket kivette a versenypálya zajkibocsátási határértékeit megállapító KTVF: 5412-1/2009. számú határozat hatálya alól⁴. A környezetvédelmi működési engedély 2013. június 30-áig volt érvényben⁵.

A versenypálya *zajkibocsátási határértékeinek megállapítását* az OKTVF 14/3296/4/2009. számú határozatával módosított KTVF: 5412-1/2009. számú határozat tartalmazta. A zajkibocsátási határértékek (nappal 50 dB, éjjel 40dB) teljesítésének kezdő határnapját a másodfokú döntés – a Felügyelőség által 2009. október 31-ében meghatározott helyett - 2012. január 1-jében állapította meg.⁶ Arra való tekintettel, hogy az üzemeltető által 2007-2008. években elkészített környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció is megállapította már, hogy a versenypálya üzemeléséből eredő zaj a védendő területeken az általános és átlagos pályahasználat idején *T=7 dB-lel haladja meg* a jogszabály által előírt határértékeket, a környezetvédelmi működési engedély előírta a felülvizsgálati dokumentációban kidolgozott intézkedési terv 2009. október 31-éig történő teljesítését.

⁴ Többek között ezen körülmény miatt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa JNO-560/2010. számú állásfoglalásában kezdeményezte a Vidékfejlesztési Miniszternél a jogerős környezetvédelmi működési engedély vonatkozásában felügyeleti eljárás lefolytatását, a minisztérium az eljárás lefolytatását azonban nem tartotta indokoltnak.

⁵ Az üzemeltető 2013. január 25-ei kérelmében a környezetvédelmi működési engedély érvényességi idejének hosszabbítását nem kérvényezte, csupán az abban előírt zajvédelmi intézkedési terv benyújtási határidejének módosítását kérte. Majd a terv benyújtásra került, elbírálása pedig folyamatban van, így nem volt ok a környezetvédelmi működési engedély érvényességének meghosszabbítására, a tevékenységet pedig nem kellett környezetvédelmi felülvizsgálat alá vonni ismét.

⁶ Az OKTVF 14/3296/4/2009. számú határozata vonatkozásában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa JNO-560/2010. számú állásfoglalásában felügyeleti eljárás lefolytatását kezdeményezte a Vidékfejlesztési Miniszternél, a minisztérium azonban az eljárás lefolytatását itt sem tartotta indokoltnak.

A *zajcsökkentési intézkedések*⁷ végrehajtásának határidejét a másodfokú hatóság 2010. június 30-ára módosította, a zajkibocsátási határértékek teljesülését igazoló dokumentáció benyújtásának határidejét pedig 2012. január 1-jében állapította meg.

Az üzemeltető 2010. június 29-ei levelében a zajcsökkentési intézkedések megvalósítására vonatkozó határidő módosítását kérte. Kérelmében a zajárnyékoló falak, és az erdősáv kialakításának elmaradását nehéz gazdasági körülményeivel indokolta, továbbá előadta, hogy a korábbi környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban tett javaslatok átdolgozása szükséges, mivel az általa felkért környezetvédelmi szakértők nem tartották megvalósíthatónak a korábban javasolt 6,5-7 m magas terület feltöltés helyett szükséges 20 méteres magasságú feltöltés kivitelezését.

A Felügyelőség a kérelemben előadottakra, valamint az OKTVF döntésére (azaz arra, hogy a zajkibocsátási határértékeknek 2012. január 1-jétől kell teljesülniük) tekintettel 2010. november 12-én kelt KTVF: 39904-9/2010. számú határozatában 2011. január 31-ei határidő megállapításával helyt adott⁸. Majd a másodfokú eljárásban az OKTVF 2011. augusztus 30-án kelt 14/7012-6/2010. számú határozatában az előbb említett határidőt 2011. szeptember 30-ában állapította meg, arra való hivatkozással, hogy a Felügyelőség által előírt teljesítési határidő a jogorvoslati eljárás ideje alatt elmúlt.

A Felügyelőség 2011. augusztus 9-én kelt KTVF: 4456-20/2011. számú határozatában a benyújtott zajvédelmi intézkedési tervet elfogadta, és annak 2012. július 15-éig történő végrehajtására⁹ kötelezte a Hungaroring Sport Zrt.-t. A döntés ellen mind a kötelezett, mind az érintett önkormányzat, valamint az egyik helyi civil szervezet is fellebbezést nyújtott be. Az OKTVF 2011. szeptember 19-én kelt 14/5140-2/2011. számú határozatában az elsőfokú döntést megsemmisítette és a Felügyelőséget új eljárás lefolytatására utasította¹⁰.

A Felügyelőség ezt követően KTVF: 49245/2011. és KTVF: 4213/2012. számú eljárásaiban többször is a tényállás tisztázására szólította fel a Hungaroring Sport Zrt.-t az időközben benyújtott átdolgozott zajvédelmi intézkedési tervre¹¹ vonatkozóan.

Lényeges momentum, hogy a 2012 májusában benyújtott dokumentáció alapján a versenypálya hatásterületének kiterjedését felül kellett vizsgálni, ezért a Felügyelőség 2012. december 13-án kelt KTVF: 1413-24/2012. számú végzésében a zajvédelmi intézkedési terv elbírálását felfüggesztette a zajkibocsátási határértékeket megállapító döntés felülvizsgálatának jogerőre emelkedéséig.

A Felügyelőség 2014. június 16-án kelt KTF: 416-2/2014. számú határozatában módosította és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalta a versenypálya zajkibocsátási határértékeit, illetve a versenypálya zajterhelésének hatásterületét¹². A döntést fellebbezések okán az OKTVF 2014. augusztus 15-én kelt 14/4446-5/2014. számú határozatával felülvizsgálta és helybenhagyta, majd a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. április 21-én kelt 3.K28.489/2014/7. számú ítéletével a Hungaroring Sport Zrt. bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét elutasította.

Mindezeket követően a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a Felügyelőség jogutódja) előtt újraindult a versenypályára vonatkozóan benyújtott zajvédelmi intézkedési terv elbírálása.

⁷ Ez alatt a FONOR Kft. által 2008/12113. munkaszámmal elkészített részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció 8.1.3. pontjában kidolgozott intézkedések értendők az engedély 5. pontja alapján.

⁸ Egyidejűleg 2012. január 1-jében határozta meg a majd 2011. január 31-éig benyújtandó és a hatóság által jóváhagyott terv megvalósításának végső határnapját.

⁹ A terv Kerepes-Szilasliget település meghatározott utcaszakaszai mentén 60-212 m közötti hosszúságú és 6-7 m magasságú zajvédő fal kiépítését javasolta.

¹⁰ A másodfokú döntés indoka volt többek között az is, hogy a zajvédő fallal érintett ingatlanok tulajdonosai nem járultak hozzá a fal megépítéséhez, így az üzemeltető is más zajvédelmi intézkedést kezdeményezett, amelynek elbírálására azonban csak új eljárásban volt lehetőség.

¹¹ Az újonnan javasolt megoldás zajvédő dombon véderdő telepítése.

¹² A hatásterület a korábban megállapítotthoz képest lényegesen nagyobb területet foglal magában mind Kerepes, mind Mogyoród települések közigazgatási területén.

Az eljárás jelenleg is folyamatban van, a hatóság eddig PE/KTF/18700-3/2015¹³, PE/KTF/18700-10/2015¹⁴, illetve PE/KTF/136-1/2016¹⁵. számú végzéseiben a tényállás tisztázására szólította fel az üzemeltetőt. Arra vonatkozó kérdésünkre¹⁶, hogy a versenypálya zajterhelése mértékének, az érvényben lévő zajkibocsátási határértékek teljesülésének ellenőrzésére, avagy az esetleges túllépés mértékének megállapítására 2012. január 1-jét követően¹⁷ végzett-e a hatóság hatósági zajmérést, a hatóság válasza¹⁸ az volt, hogy mivel mind a hatóság, mind az üzemeltető tudomással bírt már 2006-tól (a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat során elvégzett zajmérések eredményei alapján) a határértéket meghaladó zajterhelésről, nem volt indokolt hatósági zajmérés elvégzése. 2012. január 1-jét követően pedig már megindult (az azóta is folyamatban lévő) a Hungaroring Sport Zrt. által benyújtott zajvédelmi intézkedési terv elbírálása. Arra való tekintettel, hogy a terv 2011-ben még mindig csak a FONOR Kft. 2007-ben elvégzett mérési eredményeivel kalkulált, a Felügyelőség az üzemeltetőt KTVF: 1413-3/2012.¹⁹, illetve PE/KTF/18700-3/2015. számon zajmérések elvégzésére szólította fel. Hatósági zajvizsgálattal megállapított határérték-túllépés hiányában azonban nem volt jogalapja zajvédelmi bírság kiszabásának.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási 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 alapján az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye 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. 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*”.

¹³ A 2015. július 23-26. (Formula-1), 2015. szeptember 5-6. (FIA European Truck Racing Championship kamionos Európa-bajnokság) és 2015. szeptember 11-13. (Hankook Autós Gyorsasági Bajnokság zárófutam) napokon megrendezésre kerülő versenyekre vonatkozóan zajmérések elvégzésére és az elvégzett mérésekről szóló értékelő dokumentáció benyújtására, valamint a mérések eredménye alapján elkészítendő zajvédelmi intézkedési terv 2015. október 31-éig történő benyújtására való felszólítás.

¹⁴ Ebben a végzésben a hatóság az üzemeltető kérelmére 2015. december 31-ére módosította az átdolgozott zajvédelmi intézkedési terv benyújtásának határidejét.

¹⁵ A 2016. február 4-én kelt végzés alapján 2016. március 16-áig kellett benyújtania az üzemeltetőnek az áttekinthető, egységes szerkezetbe foglalt zajcsökkentési intézkedéseket, az azokat alátámasztó mellékletekkel együtt.

¹⁶ A JB 985-2/2016. számú levél.

¹⁷ Az OKTVF korábban hivatkozott döntése értelmében a Hungaroring versenypálya üzemeltetésekor 2012. január 1-jétől kellett volna teljesülniük az előírt zajkibocsátási határértékeknek (nappal: 50 dB, éjjel 40 dB).

¹⁸ 2016. február 15-én kelt PE/KTF/136-2/2016. számú levél.

¹⁹ 2012. március 22., április 28-29. és május 5-6. napokon lezajló versenyek zajkibocsátása vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „*a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás - adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama - előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [...] A hivatalból indult eljárások többsége is kihat számos állampolgárra. A hivatalból kiadott határozat ugyanis többnyire életet, testi épséget, egészséget véd, illetve biztonságot, jogvédelmet nyújt az ügyben érintett kisebb vagy nagyobb közösség számára. Akár kérelemre, akár hivatalból indul tehát az eljárás, a közigazgatási határozat előírt időben történő kiadása jogos méretű magán- és - közvetlenül vagy közvetve - közérdeket szolgál.*”

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban megállapította, hogy „*[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.*”

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírói határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban a 28/1994. (V. 20.) határozatot idézve kiemelte, hogy a „*környezetvédelemhez való jog [...] 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 törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.*”

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „*[a] környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. [...]*”

A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

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.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészségéhez*, 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.²⁰

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

A környezeti zaj élettani hatásairól röviden

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. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya²¹ szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, melynek hatására csökken a teljesítménye, a stressztűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legkárosabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképeség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, az impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.

A zajszenyezés egészségügyi hatásai közül a leglényegesebbnek tekinthetők:

a) A belső fül károsodása

A belső fül károsodását okozhatja, ha hosszú időn keresztül zajhatásnak vagyunk kitéve. Ez gyakran előfordul munkahelyeken, autópályákhoz vagy repülőterekhez közeli térségekben vagy olyan embereknél, akik gyakran hallgatnak walk-mant. Ebben az esetben az is károsodást eredményezhet, ha a hangszint nem kiugróan magas, de időtartama hosszú.

b) Alvászavarok és azok következményei

A krónikus alvászavar betegség, mivel negatív hatása lehet az alábbiakra:

- jó közérzet hiánya,
- tanulás, különösen gyerekkorban,
- immunrendszer,
- társadalmi kapcsolatok.

²⁰ 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

²¹ 2011 márciusában jelent meg a WHO legfrissebb tanulmánya „Burden of disease from environmental noise” címmel. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf

A krónikus alvászavar hozzájárul továbbá az alábbiakhoz:

- pszichoszomatikus betegségek, különösen szív- és érrendszeri betegségek,
- neurózis,
- félelem,
- agresszivitás.

c) Koncentrációs problémák

A zaj tanulási nehézségeket okozhat, különösen az iskolában, ahol kiváló beszédérthetőség szükséges. Ennek felmérésére beszédérthetőségi vizsgálatot végeztek a gyerekek körében. Az értékelés az alapján készült, hogy a gyerekek hány hibát vétettek az őket körülvevő zajban hallgatott szabványos mondatokban. A hibaarány 4,3 % volt, amikor a környezeti zaj szintje kisebb volt 55 dB(A)-nél. A hibaarány legalább 15 % volt, amikor a környezeti zaj szintje 60 db(A) vagy annál több volt (ez megegyezik a nyitott ablakon átszűrődő közlekedési zajjal).

d) Ingerlékenység

A Hungaroring versenypálya túlzott zajterhelése ellenére elmaradt a zajvédelmi bírság kiszabása

A zajvédelmi hatóság intézkedési mozgásterét - amely a zajvédelmi intézkedési terv elkészítésére, majd annak hatósági jóváhagyása utáni megvalósítására, végrehajtására való kötelezés kiadása²², illetve a zajvédelmi bírság megállapítása és annak kiszabása²³ - a Zr.²⁴ határozza meg.

A Ket. 88. §-ában kimondja, hogy a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglalt teljesítését. A 88/A. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés²⁵ hivatalból vagy - ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza - az ügyfél kérelmére indul meg. A Ket. 20. § (1) bekezdése úgy szól, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

Fenti jogszabályhelyek alapján egyértelmű, hogy a zajvédelmi hatóságnak intézkedési kötelezettsége állt fenn a versenypálya vonatkozásában érvényben lévő zajkibocsátási határértékeket megállapító hatósági határozat és az üzemeltető által szolgáltatott adatok alapján. *Ezzel szemben – holott a zajkibocsátási határértéket meghaladó zajszennyezés már 2006-tól hivatalosan is ismertté vált – hatósági zajmérés elvégzésére egyetlen alkalommal sem került sor, pedig annak rendeltetése nem csak az lett volna, hogy az egyébként köz tudomású határértéket meghaladó zajterhelést igazolja, hanem egyúttal a kiszabandó zajvédelmi bírság alapját képezte volna.*

²² A Zr. 17. § (1) bekezdése szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. A (3) bekezdés szerint, ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ezen eljárás jelenleg folyamatban van a hatóság előtt.

²³ A Zr. 26. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető a) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket - a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően - túllépi, b) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében az épületen belüli, jogszabályban megállapított zajterhelési határértékeket túllépi, c) az építési zajforrás esetén a zajterhelési határértéket túllépi, d) a rezgésterhelési határértéket túllépi, e) a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget, f) a zaj, rezgés elleni védelemmel kapcsolatos adatszolgáltatási, változásbejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesíti. (2) Az (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírság az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt nem szabható ki. 27. § A környezetvédelmi hatóság a 26. § szerinti bírságolandó magatartásról való tudomásszerzésétől számított 1 éven túl, illetve a bírságolandó magatartás tanúsításától számított öt éven túl nem szabhat ki bírságot. Ha azonban a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg, a bírságolás elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. 28. § (1) A zajbírság megállapításához a környezetvédelmi hatóságnak - külön jogszabály szerinti - zajvizsgálatot kell elvégezni. (2) Ismételt zajbírság kiszabásához nem szükséges vizsgálatot végezni, ha a) a zajforrás működésében, illetve zajkibocsátásában az előző vizsgálat óta nem történt változás, és b) a zajforrás hatásterületén nem történt olyan változás, ami az ismételt vizsgálatot indokolná.

²⁴ A vizsgálatunk alá vonható időszakra való tekintettel a Zr. 2012. január 1. és 2016. február 1. között hatályban volt rendelkezései az irányadóak megállapításaink tekintetében.

²⁵ A Ket. 89. §-a szerint a hatósági ellenőrzés eszközei: a) adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés, b) helyszíni ellenőrzés, vagy c) ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerekből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Különösen aggályos a zajvédelmi bírság kiszabásának mellőzése arra való tekintettel is, hogy a rendelkezésünkre álló iratok, dokumentumok alapján megállapítható az is, hogy az üzemeltető eddig nem valósított meg a pálya működéséből eredő zajterhelést érdemben csökkentő intézkedést, beruházást. Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy 2016. február 1-jét követően lehetősége van az üzemeltetőnek az eddig betartandó zajterhelési határértékek helyett szinte valamennyi védendő (kivéve az egészségügyi) terület vonatkozásában további 5 dB-es enyhítést kérni²⁶, illetve az egyébként irányadó zajkibocsátási határértékek betartása alóli felmentést is kérhet a hatóságtól²⁷.

Megjegyzendő az is, hogy a jelenleg elbírálás alatt lévő zajvédelmi intézkedési tervben közölt mérési eredmények alapján az üzemeltető által a legnagyobb zajterheléssel járó eseménysorozatnak minősített Formula 1 Magyar Nagydíj alatt 2015. július 26-án (vasárnap) reggel nyolc óra és délután négy óra közötti időszakra nézve a legmagasabb zajszint az M1-es mérőponton (Kerepes-Szilasliget Bajcsy-Zsilinszky u. 125.) 70,8 dB volt, míg az új szabályozás a felmentés idejére is maximálisan 70 dB-t nem meghaladó zajterhelést engedélyez.

Megállapítható tehát, hogy a zajvédelmi hatóság – jelenleg a Kormányhivatal – a hatósági zajmérések elvégzésének, és a zajvédelmi bírság kiszabásának elmulasztásával a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott éveken át és okoz a mai napig.

Intézkedések

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét arra, hogy a jövőben a Hungaroring versenypálya működésével kapcsolatban gyakorolja hatáskörét teljes körűen, éljen a jogszabályok adta lehetőségeivel.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

²⁶ Azonban annak alkalmazását megelőzően a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet 4. § (1c) bekezdés alapján a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátásának ellenőrzésére az üzemeltetőnek folyamatos mérésre alkalmas monitoring rendszert kell kiépítenie és üzembe helyezni. Jelenlegi ismereteink alapján a Hungaroring versenypálya nem rendelkezik még ilyen monitoring rendszerrel.

²⁷ A felmentés részletszabályait a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2/A. §-a tartalmazza.