

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-584/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A Szolnok, Ady Endre út 22-24. szám alatti 36 lakásos ház lakói az utcájukba terelt forgalom okozta zajszennyezés és a házukat érő rezonancia miatt fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Úgy ítélik meg, hogy a hatóságok panaszukat nem orvosolták és „a XXI. században, Európa közepén joguk van emberhez méltó, zavartalan, mások által okozott zaj- és rezonancia ártalomtól mentes otthonban élniük” – e joguk érvényesítéséhez kértek segítséget.

Figyelemmel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog és a lakók testi és lelki egészséghez való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított, melynek során megkereste Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterét és a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját.

**Az érintett alapvető jogok**

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a testi és lelki egészséghez való jog*: (Alaptörvény 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.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- A környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet
- A környezeti zaj és rezgésterhelési határérték megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet

**A megállapított tényállás**

Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterének és a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatójának tájékoztatása és a rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg: Szolnok földrajzi helyzetéből adódó közlekedési csomópont funkciója az előnyök mellett mindig hátrányokkal is járt. A 4. számú közlekedési út az egyik legforgalmasabb útvonala közlekedési hálózatunknak, mely összeköttetést jelent Románia, Ukrajna, illetve távolabbi térségek felé. A növekvő forgalom 1993-ig, a főút várost elkerülő szakaszának megépítéséig a belvároson haladt át és sokszor az elviselhetetlenség szintjéig bénítóan hatott a város közlekedésére.

Az elkerülő szakasz forgalomba helyezését követően reális igényként jelent meg a lakosság és a városvezetés részéről a hajdani városi főtér (Kossuth tér) szerepének és arculatának visszaállítása. A város közgyűlése által elfogadott Környezetvédelmi Program a város levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi környezetvédelmi problémái megszüntetésének egyik eszközeként is a belváros rehabilitációját határozta meg.

A döntést pályázat kiírása követte. Az országos nyílt tervezési versenypályázat eredményeként kiválasztott tervező készítette el a főtér átalakításához szükséges engedélyezési terveket. Az engedélyezési eljárás során az eljáró Jászberény város jegyzője a közlekedési szakhatóság bevonásával kötelezte az Önkormányzatot járulékos közlekedési beruházások elvégzésére. Ennek része volt többek között a Ságvári krt. - Ady Endre út csomópontjának átalakítása is, amely abból adódott, hogy a Kossuth téren kizárólag a tömegközlekedés járművei, mentő, tűzoltó, és rendészeti járművek, valamint taxik haladhatnak át. A forgalmi átrendeződés többletforgalmat generált, melyet a projekt részeként elkészített tanulmányok vizsgáltak (Főmterv tanulmányterv). A 2008-ban készített forgalomtechnikai tanulmány szerint az Ady Endre út forgalma 50-80%-kal nőtt meg. A zárójelentés javasolja a kontrollmérések, a későbbi városfejlesztési programok kidolgozását, a feltárt kritikus pontok terhelésének csökkentését.<sup>1</sup>

A főtér átépítése európai uniós támogatással és források biztosításával valósult meg. A támogatás feltétele volt a projekt során a teljes nyilvánosság biztosítása, valamint a lakosság széleskörű tájékoztatása. Mindehhez az önkormányzat egy tapasztalattal rendelkező, kommunikációban jártas céget bízott meg, amely fórumokon, az írott és elektronikus médiában, hirdetőtáblákon valamint lakossági fórumokon tájékoztatta az érdeklődőket a projekt tartalmáról, valamint időbeli lefolyásáról. Az átalakított főtér mind az ott élők, mind a városba látogatók szemszögéből a város arculatát jelentősen meghatározó közkedvelt elemmé vált. Megjegyzendő, hogy a belváros forgalmának célvizsgálata 2013-ban<sup>2</sup> szintén jelentős forgalomnövekedést állapított meg az Ady Endre úton. A társasház lakói a megnövekedett forgalomból adódó környezeti terhelés miatt panaszbeadvánnyal keresték meg önkormányzatot. Ebben arról számoltak be, hogy számukra a megnövekedett gépjármű-közlekedés erős zaj- és légszennyezést okoz. Véleményük szerint, ha a forgalmi változás már vissza nem fordítható, azoktól, akiktől a forgalom odaterelésének döntése származik, elvárható, hogy kárpótolják őket. 7 éve szenvednek a zajtól, a házuk pedig megrongálódott. A Zr. 4. §-a szerint a közlekedésből származó zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az első fokú hatósági jogkört a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség gyakorolja. Erre tekintettel az igényelt zajmérések elvégzésére Szolnok Megyei Jogú Város Jegyzője illetékességéből a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget kereste meg.

A Felügyelőség közlekedési zajmérést végzett az Ady Endre út 24. 3. lépcsőház 2. emelet 4. szám erkélyére telepített műszerrel, mely alapján 2014. május 19-én készült jegyzőkönyvből megállapítható, hogy a vizsgált vonalas létesítmény által okozott zajterhelés az utakra vonatkozó előírásoknak nem felel meg, a határértékeket (65/55 dB éjjel/nappal) 5-5 dB-lel meghaladta.

A Zr. 14. § (2) bekezdése értelmében „Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.”

---

<sup>1</sup> Tiszamenti Környezetvédelmi Kft. zárójelentése 16. oldal

<sup>2</sup> Road-Planning Tervező Kft. 2013. november

Az együttes rendelet 8. §-a szerint a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű. A jogszabályi rendelkezések alapján jelenleg a Közép-Tisza vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget további intézkedési kötelezettsége nincs. Mindemellett az úttal kapcsolatban a Felügyelőség már az ideiglenes és a végleges forgalomba helyezési eljárás során egyaránt előírta a levegőminőségi és a rendszeres zajterhelési méréseket. Az ideiglenes forgalomba helyezési eljárás során végzett levegőminőségi mérések eredményeivel kapcsolatos véleményüket megküldték az üzemeltetőnek, melyben jelezték a Nemzeti Közlekedési Hatóságnak az aggályukat és javasolták a kapacitás-kihasználtság felülvizsgálatát, továbbá az Ady E. út forgalma zajterhelésének 3-5 évenkénti mérését, a forgalomtechnika és – irányítás átszervezését.

Az érintett ingatlan közelében, az Ady Endre út 9. alatt működik az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség által üzemeltetett folyamatos *levegőmérő állomás*. Levegőtisztaság védelmi szempontból megállapították, hogy bár határérték túllépések voltak, azok a jogszabályban megengedett gyakoriságon belül következtek be az elmúlt évben.

A Korm. rendelet alapján stratégiai zajtérkép és intézkedési terv készítésének kötelezettsége Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzatát nem terheli, mivel a lakosság száma kevesebb, mint 100 ezer fő.

A fentiek alapján a Felügyelőség a 281-12/2014. sz. levelében megállapításairól tájékoztatta a társasház lakóit, a városvezetést és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége Útügyi Osztályát.

*Az önkormányzat határozottan kifejezte szándékát a belváros lakosságának, így az Ady Endre út 22-24. számú társasház problémáinak eredményes kezelésére. A korábbi időszakokban az önkormányzat anyagi támogatást nyújtott a társasház fölszíni megsüllyedt tartópilléreinek megerősítéséhez is. Vizsgálják, hogy a forgalomból eredő zaj csökkentésére milyen eszközök állnak rendelkezésre (forgalom korlátozás, útburkolatok minőségének javítása, közműaknák szintbe emelése, stb.), illetve a 2010. év óta működő épített környezet védelmét támogató alap az önkormányzati költségvetés forrásaiból miként biztosíthat támogatást fokozottan hang gátló épületszerkezetek beépítését elősegítő homlokzat felújításhoz.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. Hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban 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 környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek államigazgatási hatósági jogkörben eljáró költségvetési szervek. Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat, illetve a felügyelőség az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed.

### **II. A vizsgált alapjog tekintetében**

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 tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese is követni kívánja a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásuk során irányadónak tekintik 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a 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 valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. 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 fenti határozata alapján az állam<sup>3</sup> nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

2. 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.<sup>4</sup> 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.

<sup>3</sup> Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>4</sup> 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

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 helyi közutakat érintően a közút forgalmi rendjét – közútkezelőként<sup>5</sup> – a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg<sup>6</sup>. A Möt. 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 közlekedés okozta környezetszennyező hatások összessége a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti.

A környezeti zaj és az egészség, valamint a környezeti zaj és az alapvető jogok közötti kapcsolatot, az európai és helyi szabályozást az AJB-8106/2012. számú közös jelentésünkben részletesen elemeztük.<sup>7</sup>

A települési önkormányzatnak az épített és természeti környezet védelmével, vagyis az egészséges környezet fenntartásával kapcsolatos feladata is van<sup>8</sup>. Felel a jogszabályok keretein belül a településrendezési feladatok ellátásáért, az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakításáért, valamint a helyi építészeti örökség védelméért is. E feladatait a települési önkormányzat többek között a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával látja el.<sup>9</sup>

A kiemelkedő városi forgalom hatására az országban több helyi önkormányzat törekvése irányul a városközpont funkciók visszaállítására, közösségi terek kialakítására, amely során a gépjármű-forgalmat igyekeznek a városmagból kiszorítani. Mindezek az intézkedések azonban könnyen eredményezhetik az egészséges környezethez való jog sérelmét azáltal, hogy a forgalom mértéke és az abból adódó terhelés ténylegesen nem csökken, csak a forgalom városon belüli áthelyezése folytán máshol jelentkezik. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már a JNO-1444/2010. számú állásfoglalásában rögzítette többek között azt, hogy a városi közlekedés problémája tekintetében „kizárólag átfogóan, összehangoltan végrehajtott forgalomcsökkentéssel lehet tartós eredményeket elérni, amely nemcsak a szűk értelemben vett város, hanem a város közelében elhelyezkedő, azok forgalmát felvevő községek forgalmi igényeit is magában foglalja. Mindennek során nemcsak települési, hanem regionális és országos szinten is elengedhetetlen a fenntartható közlekedés-politika megteremtése és megvalósítása.”

A Kvt. alapfogalmai között szereplő megelőzés követelménye az ismert és várható hatások elleni fellépést jelenti, amely az önkormányzatra a szükséges körültekintés tanúsításának kötelezettségét rója. A fenntartható fejlődés alapelveinek értékesítése és ezzel szoros összefüggésben a környezeti elemek egységes védelme megkövetelik, hogy az önkormányzati döntések hosszú távú hatással bíró, rendszerszintű megoldást jelentsenek.

Az önkormányzat a döntés előkészítése során, az azt megalapozó szakvélemények beszerzése, illetve a döntésbe bevont lakossági vélemények meghallgatása és megválaszolása révén jogszabályi kötelezettségét teljesítette. A Felügyelőség a forgalomba helyezési eljárások során jelezte a Nemzeti Közlekedési Hatóságnak a levegőminőségi mérései eredményeit és javasolta a kapacitás kihasználás felülvizsgálatát, az Ady Endre út forgalma zajterhelésének 3-5 évenkénti mérését, a forgalomtechnika és irányítás átszervezését.

<sup>5</sup> Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontja

<sup>6</sup> Kkt. 34. § (2) bekezdés

<sup>7</sup> A jelentéseink teljes szövege a <http://www.ajbh.hu> honlapon a dokumentumok/jelentések között – ügyszámra keresve – elérhető

<sup>8</sup> Möt. 13. § (1) 11. pont

<sup>9</sup> Étv. 6. § (1) bekezdése

Hangsúlyozzuk, hogy bár a határérték túllépése a jogszabály alapján nem tekinthető jelentősnek, a nappali és az éjszakai időszakban mért 5 dB-es túllépés is számottevő, ezért az Önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tennie azért, hogy a gépjármű-közlekedés a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon és törekednie kell arra, hogy az a határértékeket lehetőség szerint egyáltalán ne haladja meg. A mérési eredmények mellett lényeges körülményként értékeljük azt is, hogy az Ady Endre utca forgalma a 2008-ban és 2013-ban végzett vizsgálat szerint is jelentősen megnőtt. A Felügyelőség észrevételeinek megfelelő feladatok folyamatos elvégzése is elengedhetetlen.

Az érintett hatóságok általunk vizsgálható eljárásai tekintetében alapvető jogokat sértő mulasztás nem merült fel, az Önkormányzat pedig válaszában kiemelte, hogy kész a társasház problémái megoldását minden lehetséges eszközzel elősegíteni.

### **Intézkedések**

Tekintettel arra, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásságot a biztos nem állapított meg, külön intézkedést nem kezdeményez, a megalapozott lakossági panaszok alapján azonban *felkéri* Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy vizsgálja meg, milyen forgalomtechnikai intézkedésekkel csökkenthető érdemben az érintett társasházakban lakók terhelése, valamint vizsgálja meg az épületek hangszigeteléséhez nyújtandó segítség lehetőségeit.

Továbbá jelentésünket figyelemfelhívó jelleggel a Nemzeti Közlekedési Hatóság Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének is megküldjük és felkérjük a probléma nyomon követésére, a Felügyelőség korábbi jelzésének megfelelő eljárásra.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.