



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2614/2022. számú ügyben
a HÉV Boráros téri hangosbemondójának zavaró zajterhelése
tárgyában benyújtott közérdekű bejelentés kivizsgálásával
összefüggésben

Előadó: dr. Kohár Katalin

Érintett szerv:

- Technológiai és Ipari Minisztérium

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2614/2022. számú ügyben
(előzmény ügy: AJB-618/2021.)**

Előadó: dr. Kohár Katalin

1. Az eljárás megindítása

A Panaszos **közérdekű bejelentés kezelésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** azt kifogásolta, hogy annak ellenére, hogy az emberek nagy része megszokta a pályaudvarokon a hangosbemondón keresztül történő tájékoztatást, ugyanakkor a hangszórással keltett hang üzenetek, bizonyos nem kívánt esetben zavaró hatást is kiválthatnak az emberi idegrendszerre.

Sérelmezte, hogy a H7 HÉV Boráros téri végállomásán történő hangos bemondást kifogásoló közérdekű bejelentésével a MÁV-HÉV Zrt. (továbbiakban: Vasúti társaság) érdemben nem foglalkozott. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Vasúti Hatósági Főosztálya (a továbbiakban: ITM Vasúti Hatósága), Budapest Főváros IX. kerületi Ferencváros Önkormányzata jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) és a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi Természetvédelmi és Bányafelügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: Környezetvédelmi Hatóság), – hatáskör hiányára hivatkozva – nem adtak érdemi választ a bejelentésére.

Panaszos az alapvető jogok biztosától annak elősegítését kérte, hogy csökkenjen a környezetben a zajszennyezés: figyelemfelhívó hangos szignálok, hangüzenetek menetrend szerinti alkalmazását korlátozzák/tiltsák/szüntessék be lakóhelyek hallótávolságán belül. Álláspontja szerint erre van Európai Uniósi példa, azaz – a Vasúti társaság tudomásával ellentétben – nem kötelező Uniósi előírás a menetrend felolvasása.

Az alapvető jogok biztosá – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. § alapján kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely során Hivatalom megkereste az Innovációs és Technológiai Minisztériumot (a továbbiakban: ITM).

2. Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [Alaptörvény XXV. cikk]

Az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*)

3. Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1371/2007/EK rendelete (EU rendelet)
- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- a térségi, az elővárosi, a városi és a helyi működési engedély alapján, valamint a kisvasút és a múzeumvasút által végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 195/2016. (VII.13.) Korm. rendelet (195/2016. Korm. rendelet)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás

4. Megállapított tényállás

Panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, (a továbbiakban: AJBH) mert az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés szerinti rendelkezésnek, miszerint „Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmát”, szeretne érvényt szerezni, de az általa megkeresett hatóságok a közérdekű bejelentéseiben foglaltakkal érdemben nem foglalkoztak. Megírta, hogy tudja, hogy közérdekű bejelentésével sok évtizedes tradíciót kérdőjelez meg, hiszen a vasútról fennálló elképzelésünk már szinte egybeforrt a hangos bemondással, ugyanakkor a hangszórással keltett hangüzenetek figyelemfelhívó, nem kívánt esetben zavaró hatást váltanak ki az emberi idegrendszerre.

Álláspontja szerint, közösségi szabályaink a lehető legkevesebb feszültséggel járó együttélésünk érdekében bizonyos esetekben felülvizsgálatra szorulnak. Megkérdőjelezte, hogy a vasúti közlekedésben, a 2020-as években rendelkezésünkre álló számtalan tájékoztatási forma mellett (táblák, online menetrendek, applikációk stb.), bárkinek is olyan mértékű hasznára válna a menetrend peronokon történő folyamatos gépi hangos bemondása, amely miatt a környéken élő lakosok egészséges környezethez való jogát teljes mértékben figyelmen kívül lehet hagyni.

Sérelmezte, hogy közérdekű bejelentése alapján a Vasúti társaság semmilyen érdemi intézkedést nem tett és az ITM Vasúti Hatósága, a Jegyző és a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi Természetvédelmi és Bányafelügyeleti Főosztálya – mint zajvédelmi hatóság – is hatáskörének hiányát állapította meg az ügyben.

5. Panaszos közérdekű bejelentései

5. 1. Panaszos 2020. április 6-án a **Vasúti társaság** felé bejelentést tett, amelyben megírta, hogy a H7 vonal Boráros téri végállomásán a hangosbemondó üzemeltetése, a hang alapú utas tájékoztatás álláspontja szerint több okból is céltalan, miután nincs kinek és lényegében nincs milyen információt átadni, így a hangkeltés – több pontban kifejtett – álláspontja szerint zajszennyezésnek minősül. Kérte, hogy vizsgálják felül a H7 vonal Boráros téri végállomás hangosbemondó üzemeltetésének szükségszerűségét, és javasolta a kizárólagos

vizuális utas tájékoztatás bevezetését ezen az állomáson. Vizuilis tájékoztatás tekintetében megemlítette, hogy ugyanakkor a pontos idő jól látható megjelenítése szolgálhatná az utazóközönséget. Végezetül reményét fejezte ki, hogy a múltszázadbeli járművek – főleg a sűrített levegős rendszereinek – zajártalom csökkentését célzó átalakítása tekintetében a Vasúti társaság rendelkezik cselekvési tervvel.

5.2. A 2020. május 4-én kelt, a Vasúti társaságnak címzett második levelében megírta, hogy a Vasúti társaság első bejelentésére adott válaszevlélben hivatkozott jogszabályok tanulmányozása során nem találta meg azokat az előírásokat, amelyek valós akadályát képeznék a Boráros téri HÉV végállomáson üzemeltetett hangosbemondó alkalmazás racionalizálásának. Álláspontja szerint, *a térségi, az elővárosi, a városi és a helyi működési engedély alapján, valamint a kisvasút és a múzeumvasút által végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 195/2016. (VII.13.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: 195/2016. Korm. rendelet) 7. § (1) bekezdésének előírása a szolgáltatónak lehetőséget biztosít a felsorolt opciók alkalmazására, az adott körülményeknek megfelelő legoptimálisabb módszert/módszereket választására. Ezzel a lehetőséggel a Vasúti társaság él is a H7 MÜPA–Nemzeti Színház megállóban, hiszen ott nem üzemel a hangosbemondó.

Sérelmezte továbbá a válaszevlél azon tájékoztatását is, miszerint *a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1371/2007/EK rendelete* (a továbbiakban: EU rendelet) az érzékszervi fogyatékosággal élő utasok védelme érdekében nem teszi lehetővé a hangosbemondón keresztül történő utas tájékoztatás megszüntetését, illetve korlátozását. Levelében idézte az EU rendelet 10. pontját, amely az érzékszervi fogyatékosággal élő utasoknak **a késésekről történő tájékoztatását** írja csak elő kötelező jelleggel.

Fentiekre hivatkozva továbbra is kérte, hogy a Vasúti társaság vizsgálja felül a több évtizedes gyakorlatot és helyezze üzemén kívül a H7 vonal Boráros téri hangosbemondóját.

5.3. Panaszos 2020. május 27-én levélben fordult az **ITM Vasúti Hatóságához**. Hivatkozott a Vasúti társasággal folytatott eredménytelen levelezésére, kérte az ITM Vasúti Hatóságtól, hogy Magyarország Alaptörvényének VI cikk (2) bekezdése alapján – *„Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaát”* – közigazgatási eljárás keretében vizsgálja felül a Vasúti társaság hangosbemondói gyakorlatát célszerűségi, észszerűségi, közösségi szabályainknak való megfeleléségi, valamint közlekedésbiztonságra gyakorolt hatása vonatkozásában.

Beadványában részletesen kifejtette, hogy az utazó közönség szokásait feltérképezve miért jutott arra a következtetésre, hogy a hangos bemondás nagyon kis százaléka közvetít hasznos információt az utasok számára, ugyanakkor a folyamatos zajterhelés a környéken lakók idegrendszerét súlyosan megterheli.

Beadványa végén közérdekű adatigényléssel és konkrét kérdésekkel is fordult az ITM Vasúti Hatóságához.

6. A Panaszos által megkeresett szervek válaszai

6.1. A Vasúti társaság közlekedésszervezői feladatait – a bejelentések benyújtásának időpontjában – a BKK. Zrt. (a továbbiakban: Közlekedésszervező), a panaszkezelést pedig a BKK. Zrt. által megbízott **BKÜ Budapesti Közlekedési Ügyfélkapcsolatok Zrt.** (a továbbiakban: BKÜ Zrt.)¹ látta el.

A BKÜ Zrt. Panaszos 2020. április 6-i beadványára adott válaszában megírta, hogy az illetékes Vasúti társaság működését szabályozó 195/2016. Korm. rendelet, illetve az EU rendelet írják elő az utasok megfelelő tájékoztatásának kötelezettségét, valamint az érzékszervi

¹ A BKÜ Zrt. 2020. szeptemberében teljes beolvadással integrálódott a BKK. Zrt-be ezért általános jogutódként a BKK Zrt. látja el a közösségi közlekedéssel kapcsolatos panaszok kezelését.

fogyatékossgal élő utasok lehető legjobb tájékoztatása érdekében a vizuális-, illetve hangjelző rendszerek használatát.

A Vasúti társaság Közszolgáltatási Szerződése alapján, a Vasúti társaságot közszolgáltatóként terheli az állomások (megállóhelyek) mint kiszolgáló létesítmények üzemeltetésével összefüggő szolgáltatások körében az utas tájékoztatási rendszerek működtetésének kötelezettsége. Levelében idézte az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes AJB-3260/2016. számú közös jelentését, amely alapján a közösségi közlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető. Mindazonáltal a működést és a beállított hangerőt a Vasúti társaság munkatársai rendszeresen ellenőrzik, szükség esetén beavatkoznak.

6.2. Panaszos második, 2020. május 4-i levelét követően, 2020. május 26-án írt válasz levelében a **BKÜ Zrt.** megerősítette, hogy a Vasúti társaság a korábbi állásfoglalását továbbra is fenntartja. Közszolgáltatási kötelezettségük miatt, a Boráros téri hangos utas tájékoztatást nem áll módjukban megszüntetni. Álláspontjuk szerint a központi kijelző mutatja a pontos időt, így egyéb órát nem kívánnak kihelyezni.

6.3. Panaszos ezt követően, 2020. május 27-én megkereste az **ITM Vasúti Hatóságot**, amely 2020. július 10-én kelt válasz levelében megírta, hogy beadványát a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) rendelkezései alapján **közérdekű bejelentésnek** tekintették és hatáskör hiányra hivatkozással **áttették Budapest Főváros IX. kerületi Önkormányzat jegyzőjéhez**, mint környezetvédelmi hatósághoz

6.4. A **Jegyző** a beadványban foglaltakat megvizsgálta és szintén hatáskörének hiányát állapította meg, majd 2020. július 28-án **áttette** a beadványt a **Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Bányafelügyeleti Főosztály Levegő- és Zajvédelmi Osztálya** (a továbbiakban: Környezetvédelmi Hatóság) részére.

6.5. A **Környezetvédelmi Hatóság** 2020. szeptember 11-én kelt tájékoztatásában megírta, hogy a Vasúti társaság hangosbemondói gyakorlata célszerűségi, észszerűségi, közösségi szabályainak való megfeleléségi, közlekedésbiztonságra gyakorolt hatása vizsgálata tekintetében a Környezetvédelmi Hatóság **nem rendelkezik hatáskörrel**.

Környezeti zaj- és rezgésvédelmi ügyekben a Környezetvédelmi Hatóság a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet) 4. § (3) bekezdése szerint biztosított hatósági jogkörében jár el.

Az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás esetében, – ilyen a H7 HÉV vonal Boráros téri végállomása is – a Környezetvédelmi Hatóság a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét **akkor kötelezi részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra, ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja** a külön jogszabály szerinti, a közlekedési zajtól származó **határértékeket**, és a létesítményre **nem készült** jogszabály szerinti **zajvédelmi intézkedési terv** vagy zajvédelmi program. A zajterhelési határértékeket a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KöM-EüM együttes rendelet tartalmazza, melynek 8. § a) pontja szerint a terhelési határértékek túllépése jelentős, ha **zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű**.

A közlekedéstől származó zaj terhelését a teljes forgalmat figyelembe véve, nappal 16 óra, éjjel 8 óra megítélési időre vonatkoztatva kell vizsgálni a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet) 9. számú melléklete alapján.

A 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet 9. számú mellékletében foglaltak szerint, az egyes mérési pontokon és a vonatkoztatási pontokon egyidejűleg meg kell mérni a vonathaladások

zajhatását (a zaj eseményszintet) és a menetrend szerinti elhaladások számának figyelembevételével kell a nappali és az éjszakai megítélési időre vonatkoztatni.

A hivatkozott jogszabályokban foglaltak szerint a közlekedési zaj vizsgálata nem terjed ki a hangosbemondó keltette zaj vizsgálatára. A Környezetvédelmi Hatóságnak nincs hatásköre intézkedni a hangosbemondó működésének szabályozásával (hangerő, gyakoriság stb.), illetve korlátozásával kapcsolatban.

7. A közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálati eljárása

Jelentésem az Ajbt. 38/A és 38/C. § rendelkezése alapján, a közérdekű bejelentés kivizsgálása kapcsán folytatott felülvizsgálat megállapításait tartalmazza.

Panaszos a közérdekű bejelentése nem megfelelő intézését kifogásolta, ezért a felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben az ITM-et.

A hatáskörömet szabályozó Ajbt. 38/A. § szerinti – a jelentésem 8.1. pontjában részletesen kifejtett – korlátozásra tekintettel, felülvizsgálati eljárásomban a Vasúti társaság közvetlen megkeresése nem állt módomban.

7.1 Az ITM-től az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. Mikor érkezett Panaszos beadványa az ITM Vasúti Hatóságához?
2. Panaszos beadványának nem zajvédelmi, hanem a Vasúti társaság hangosbemondói gyakorlata célszerűségi, észszerűségi, közösségi szabályainknak való megfeleléségi, közlekedésbiztonságra gyakorolt hatása vonatkozásában indult-e vizsgálat, történt-e intézkedés az ITM – mint a Vasúti társaság felett tulajdonosi jogokat gyakorló „Alapító” szervezeten – belül?
3. Amennyiben igen, milyen intézkedések történtek a bejelentésben foglaltak alapján?
4. Küldött-e tájékoztatást az ITM Panaszosnak a Pkbt. 2. §-ában meghatározott (30 napos) határidőn belül a vizsgálat megállapításairól, illetve a vizsgálat elhúzódása esetén, annak indokairól és a várható befejezés időpontjáról?
5. Panaszos beadványának a „Döntéshozatalt támogató kérdéseim” részében rögzített kérdések vonatkozásában történt-e adatszolgáltatás a Panaszos felé az ITM részéről?
6. Kérem, tájékoztasson az ITM álláspontjáról, a Panaszosnak az BKÜ Zrt. által – a Vasúti társaság megbízásából – megküldött válaszban foglaltakról.
7. Megalapozottnak látja-e a felülvizsgálati kérelemben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?
8. Kérem válaszában térjen ki minden, a Panaszos által felvetett kérdésre és az azzal kapcsolatos minisztériumi álláspontra.

7.2 Az ITM Vasúti Hatósága által megküldött válasz:

1. Panaszosnak a – Vasúti társaság által üzemeltetett H7 vonal Boráros téri végállomásának hangosbemondójával kapcsolatos – beadványa a vasúti közlekedési hatósághoz **2021. május 27. napján** (itt nyilvánvalóan elírás történt **helyesen 2020.**) érkezett meg a vasut.nsa@itm.gov.hu elektronikus levélcímre.

2-3. Az ITM Vasúti Hatóságánál a beadvány alapján vizsgálat nem indult, intézkedés nem történt. Az ITM Vasúti Hatósága a beadványt **2020. július 10.** napján kelt végzésével áttette a Budapest Főváros IX. kerületi Ferencváros Önkormányzat Jegyzőjének.

4. A Panaszost az áttételről az ITM Vasúti Hatósága 2020. július 10-én kelt levelében tájékoztatta.

5. Az ITM Vasúti Hatósága adatszolgáltatást nem, kizárólag tájékoztatást nyújtott a Panaszosnak tárgyi ügyben az áttételről. A Panaszos által kért adatok az ITM Vasúti Hatóságánál nem állnak rendelkezésre, azokról a Vasúti társaságnak lehet adata. Az ITM Vasúti Hatóságához a HÉV hangosbemondójának zajsztintjével kapcsolatos beadvány korábban nem érkezett.

6. Az ITM Vasúti Hatósága álláspontja szerint, a BKÜ Zrt. válaszában foglaltak kiegészíthetőek azzal, hogy milyen hangnyomásszint van beállítva a HÉV Boráros téri végállomásának hangosbemondóján, azt ellenőrzik-e, esetleges eltérés esetén beavatkoznak-e. Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében is fontos a hangos utas-tájékoztatás a vakok és gyengén látók érdekeinek védelmében is.

7. Az ITM Vasúti Hatósága nem tervezett intézkedést kezdeményezni a Panaszos által vélt sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

8. A vizsgálat megállapításai

8.1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 38/A. § (1) bekezdése szerint: *Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a **18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.***

38/C. § *A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha*

a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,

b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet,

c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Az Ajbt. idézett rendelkezése alapján tehát akkor járhatok el, ha a közérdekű bejelentés kivizsgálása során, az alapvető jogokkal összefüggésben a hatóság által előidézett visszásság vagy annak közvetlen veszélye merül fel.

Az Ajbt. 38/A. § alapján indult eljárásban a közérdekű bejelentés intézését vizsgálhatom; e körben tehát azt, hogy a bejelentés kapcsán a hatóság megtett-e mindent a **megalapozottság vizsgálata** körében, annak megfelelően járt-e el, szükség esetén **indított-e hatósági eljárást** és mindennek során az előírt **határidőket betartotta-e**, továbbá, hogy eljárása során az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megállapítható-e.

Felülvizsgálati eljárásomban ismét felmerült az **állami szerv fogalmának kérdése**, azaz hogy mely szerv, hatóság köteles a hozzá benyújtott közérdekű bejelentést a Pkbt. hatályos szabályai szerint kezelni.

A Pkbt. szervei hatályának értelmezésével összefüggésben hivatali elődöm AJB-3906/2015. számon az Igazságügyi Minisztériumtól (továbbiakban: IM) korábban állásfoglalást kért.

Az IM XX-AJFO/178/2015/2. sz. válasza szerint a Pkbt. 1. § (1) bekezdése határozza meg a Pkbt. szervei hatályát: az minden állami és helyi önkormányzati szervekre kiterjed. Nehézséget jelent ugyanakkor, hogy bár az állami szerv és a helyi önkormányzati szerv fogalma is széles körben használt a magyar jogrendszerben, jogszabály mégsem adja meg ezek általános meghatározását. Az állami szerv minőség meghatározásánál a minisztériumi állásfoglalás szerint figyelembe kell venni többek között az állami szerv költségvetési szerv minőségét, a közfeladat ellátását, illetve a közhatalmi jogosítványok gyakorlását.

Az IM válaszában kiemelte, hogy a Pkbt. szervei hatályának meghatározásától függetlenül a közérdekű bejelentések tárgyköre a törvényben nem kerül leszűkítésre a közhatalmi tevékenységre. **A közérdekű bejelentésnél a közösség vagy az egész társadalom érdekének az értelmezése nem korlátozható a közhatalom gyakorlásának körére.** Azoknál a szervezeteknél, amelyeknél egyáltalán felmerülhet a kérdése, hogy állami szervnek minősülnek-e, az esetek túlnyomó részében **található egy az adott szervezet költségvetési irányítását, költségvetési felügyeletét vagy az adott szervezet feletti tulajdonosi jogokat ellátó, egyértelműen állami szerv, amely jogosult az adott felvetéssel kapcsolatban az eljárás lefolytatására.** Ebből következően az, hogy amennyiben egy közérdekű bejelentéssel először megkeresett szerv nem tartozik a Pkbt. hatálya alá, nem jelenti azt, hogy az adott közérdekű bejelentés egyáltalán nem lenne kivizsgálható a Pkbt. szerinti eljárásban, és hogy azzal a szervnek – irányítás, felügyeleti vagy tulajdonosi intézkedés következtében – ne kellene majd foglalkoznia. A Pkbt. rendelkezései „eljárásra jogosult szerv”-et említenek, ebből következően, **sem közérdekű bejelentés benyújtásakor, sem pedig annak továbbításakor nem szükséges valamennyi – elméletileg szóba jöhető – eljárásra jogosult szervet megkeresni, elég közülük egyet, célszerűen azt, amelyik a kivizsgáláshoz szükséges legtöbb jogosítvánnyal rendelkezik.**

Ezzel párhuzamosan az Ajbt. 38/A. §-ban meghatározott, közérdekű bejelentések intézésére vonatkozó felülvizsgálati jogköröm szervei hatálya a Pkbt. 1. § (1) bekezdéséhez képest is szűkebb terjedelmű, ugyanis az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti taxatív felsorolás szerint **az nem terjed ki a közszolgáltatást végző szervekre.**

Fentiek miatt az az ombudsmani felülvizsgálati gyakorlat alakult ki, hogy a közösségi szállítási közszolgáltatást gyakorló **MÁV-VOLÁN csoporthoz tartozó közszolgáltatókhoz beérkezett közérdekű bejelentések vonatkozásában a közlekedési hatósági hatáskörében is eljáró ITM-et keresem meg.**

Alátámasztotta az ITM megkeresésének indokoltságát az is, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 17. § (1) bekezdése alapján, a **vasúti igazgatási szerv** felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását.

Panaszos közérdekű bejelentésével a Közlekedésszervező által – a bejelentések benyújtásának időpontjában – megbízott BKÜ Zrt.-hez fordult. A Közlekedésszervező 2020. szeptembertől a BKÜ Zrt. jogutódjaként teljeskörűen ellátja a közlekedésszervezés szerves részét képező panaszkezelési tevékenységet is a Vasúti társaság vonatkozásában. A Közlekedésszervező honlapján szereplő tájékoztatás szerint, amennyiben a panasz az autóbuzsós vagy vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogainak megsértésével kapcsolatos, és a panasz kivizsgálása a panaszos számára nem vezetett kielégítő eredményre, az utas **a panasz felülvizsgálatát közvetlenül az autóbuzsós közlekedési hatóságtól vagy a vasúti igazgatási szervtől kérheti. Vasúti igazgatási szervként az ITM Közlekedési**

Hatósági Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Vasúti Igazgatási Szerve van meghatározva.

Panaszos a Vasúti társaság álláspontját közvetítő BKÜ. Zrt válaszát kifogásolva közvetlenül az ITM Vasúti Hatóságához fordult.

Az ITM, mint állami szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervnek minősül.

Megállapítottam, hogy Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel **közérdekű bejelentést nyújtott be** a Vasúti társaság közlekedésszevezője megbízásából eljáró BKÜ Zrt-hez, majd később közvetlenül az ITM Vasúti Hatóságához, és kifogásolta a bejelentése megfelelő kivizsgálását.

8.2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

8.2.1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapvető jogok biztosa az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági 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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

8.2 2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek

tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

8.2.3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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 egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

8.2.4 Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügyvel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az*

eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.

8.2.5. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése 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*, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg.

Az egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való hivatkozások létjogosultságát, egyebek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat egyértelműen összegzi a következők szerint: „Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában 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”.

„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 azt is megállapította, hogy „a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat rámutatott arra is, hogy „(...) az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.”

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.

8.3. Az ügy érdemében

A bejelentésből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

8.3.1. A jogszabályi háttér

8.3.1.1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során irányadó törvényi szabályozás:

A Pkbt, 1. § (1) bekezdése rendelkezése szerint, az **állami szervek és a helyi önkormányzati szervek** a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket **e törvény szerint kötelesek elintézni.**

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, **a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.**

Az 1. § (5) bekezdés rendelkezése szerint, *ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni.* Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

Az Ajbtt. 38/A. § (1) bekezdése szerint: **Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.**

38/C. § *A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha*

- a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,
- b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet,
- c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

8.3.1.2. A vonatkozó vasúti szabályozás

Az EU rendelet² rögzíti, hogy a vasúti szolgáltatásokra vonatkozó felhasználói jogok közé tartozik az utazást megelőzően és annak folyamán kapott tájékoztatáshoz való jog. Az utazási információt a legmegfelelőbb formában kell közölni, külön figyelmet kell fordítani a hallás- és/vagy látássérült személyek igényeire.

Az Sztv. 17. § (1) bekezdése rendelkezése szerint, a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E tevékenysége körében hivatalból ellenőrzi és elemzi az EU rendeletben, az Sztv.-ben, a vasúti személyszállítás részletes

² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1371/2007/EK RENDELETE
(2007. október 23.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1371&from=en>

feltételeiről szóló rendeletben, a vasúti társaságok személyszállítási üzletszabályzatában és a közlekedésszervező személyszállítási üzletszabályzatában foglaltak megtartását.

Az Sztv. 18. § (1) bekezdése alapján, a vasúti vagy az autóbuszos személyszállítási szolgáltatást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy panasszal élhet **a vasúti igazgatási szervnél**, vagy az autóbuszos hatóságnál, ha álláspontja szerint a személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező megsértette a 17. § (1) vagy (3) bekezdését. A panasz – személyesen, postai vagy elektronikus úton – abban az esetben terjeszthető elő, ha a panaszos a vasúti vagy az autóbuszos személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező panaszkezelési eljárását igénybe vette, de az nem vezetett a panaszos számára kielégítő eredményre.

A 195/2016. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alapján, a vasúti társaság – Budapesten a vasúti társaság vagy a közlekedésszervező – az utasokat jogaikról, kötelezettségeikről, az igénybe vehető szolgáltatásokról, különösen az esetleges forgalmi zavarokról tájékoztatja. Ennek érdekében az állomásokon vagy a járműveken jól látható helyen kifüggeszti az utazási feltételeket és a menetrendi kivonatot. A vasúti társaság a járatok érkezési, indulási és tartózkodási idejéről, továbbá a járat kimaradásáról vagy késéséről a kiszolgáló személyzet, illetőleg az állomási tájékoztatási rendszer útján folyamatos tájékoztatást nyújt.

A MÁV–HÉV Zrt. Személyszállítási Üzletszabályzata IV. 1. pontja rendelkezése szerint, a járműveken és az állomásokon a hangos utas-tájékoztatást a Vasúti társaság végzi. A rendkívüli helyzetekben érvényesülő forgalmi változásokról szóló konkrét, helyszíni (járműveken, illetve megállóknban, peronokon vagy állomásokon történő) írott, szóbeli vagy hangos utas-tájékoztatást a Vasúti társaság vagy a Közlekedésszervező adja meg az utasoknak.

8.3.2. Az ITM eljárása a közérdekű bejelentés alapján

Panaszos **2020. május 27-én érkezett beadványát** az ITM Vasúti Hatósága közérdekű bejelentésnek minősítette, de az abban foglaltak alapján, hatáskörének hiányát állapította meg, ezért **2021. július 10.** napján kelt végzésével a beadványt áttette a Jegyzőhöz.

A Pkbt. fent idézett 1. § (5) bekezdése előírja, hogy amennyiben *a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül kell az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni.*

A közérdekű bejelentés áttétele kapcsán megállapítottam, hogy a vasúti hatóság a beadvány alapján intézkedést nem tett, de az előírt 8 nap helyett, csak 44 nap elteltével intézkedett a bejelentés áttételéről, ezzel a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjog vonatkozásában vissza helyzetet idézett elő.

A 7.1.2. pont szerint feltett kérdésem vonatkozásában, csak az áttétel tényéről kaptam tájékoztatást, egyéb vizsgálatról nem, amely arra enged következtetni, hogy a Panaszos beadványának, nem zajvédelmi, hanem a **Vasúti társaság hangosbemondói gyakorlata** – célszerűségi, észszerűségi, közösségi szabályainknak való megfelelésségi, közlekedésbiztonságra gyakorolt hatása – **tekintetében a közérdekű bejelentésben foglaltakat az ITM nem vizsgálta.**

A vizsgálat elmaradása vonatkozásában fontosnak tartom kiemelni a 8.1. pontban – a hatásköröm vizsgálatának tárgykörében – hivatkozott IM állásfoglalásban³ rögzített

³ „Azoknál a szervezeteknél, amelyeknél egyáltalán felmerülhet a kérdése, hogy állami szervnek minősülnek-e, az esetek túlnyomó részében található egy az adott szervezet költségvetési irányítását, költségvetési felügyeletét vagy az adott szervezet feletti tulajdonosi jogokat ellátó, egyértelműen állami szerv, amely jogosult az adott felvetéssel kapcsolatban az eljárás lefolytatására. Ebből következően az, hogy amennyiben egy közérdekű bejelentéssel először megkeresett szerv nem tartozik a Pkbt. hatálya alá, nem jelenti azt, hogy az adott közérdekű

megállapításokat, és a Közlekedésszervező panaszkezelése vonatkozásában felülvizsgálati jogkörrel felruházott ITM Vasúti Igazgatási Szervére telepített jogköröket⁴.

Álláspontom szerint a Panaszos ITM Vasúti Hatósághoz benyújtott beadványa alapján, **az ITM vizsgálata** – úgyis, mint a **Vasúti társaság feletti tulajdonosi, irányítási jogokat gyakorló állami szerv** és úgyis, mint a **BKK Zrt. panaszkezelését felülvizsgálni jogosult szerv** – **indokolt és szükséges lett volna**. Annál is inkább, mivel az áttételt követően megkeresett hatóságok 6. pontban hivatkozott válaszaiból kiderül, hogy a hangosbemondó által keltett zavaró zaj vonatkozásában sem a Jegyző sem a Környezetvédelmi Hatóság nem rendelkezett zajvédelmi hatáskörrel. A hatóságok válaszaiban hivatkozott **jogszabályok rendelkezései szerint, a közlekedési zaj vizsgálata nem terjed ki a hangosbemondó keltette zaj vizsgálatára**.

Fentieket támasztja alá az is, hogy az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) 91. § (1) bekezdése alapján, **a közlekedési hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár** önállóan gyakorolja az irányítása alá tartozó szervezeti egységek feladat- és hatáskörébe tartozó közlekedési hatósági feladatokkal kapcsolatos minisztériumi állami vezetői feladatokat. A (2) bekezdés szerint, **a közlekedési hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár** irányítja f) a **Vasúti Hatósági Főosztály**, és k) a **Vasúti Igazgatási Szerv** vezetőjének tevékenységét.

Az SZMSZ 2. függelék I.6.8.1.7.18.5. pontja alapján, a **Közlekedési Szolgáltatási Főosztály** közreműködik a MÁV-Helyi Érdekű Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársasággal kapcsolatos minisztériumi feladatok ellátásában.

Az SZMSZ 2. függelék I.6.8.3.2.2. pontja szerint, a **Hatósági Koordinációs Főosztály** ellátja a közlekedési hatósági intézkedések ellen benyújtott panaszok és közérdekű bejelentések vizsgálatával összefüggő koordinációs feladatokat, éves jelentést készít a közlekedési hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár részére a panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatosan.

Az SZMSZ 2. függelék I.6.8.3.11.44. pontja alapján, a **Vasúti Igazgatási Szerv** ellenőrzi a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi és üzletszabályzati rendelkezéseknek a vasúti társaságok, valamint a közlekedésszervezők általi megtartását.

Az SZMSZ 2. függelék I.6.8.3.11.45. pontja szerint, a **Vasúti Igazgatási Szerv**, elbírálja az utasok által a vasúti társaságok és a közlekedésszervezők panaszkezelésének igénybevétele után benyújtott, a vasúti személyszállítással kapcsolatban az [Sztv. 18. § \(1\) bekezdése](#) szerinti panaszokat.

Fentiek alapján, a felülvizsgált közérdekű bejelentések teljes körű vizsgálata vonatkozásában az ITM SZMSZ rendelkezései alapján, több szervezeti egység érintettsége is megállapítható.

Jóllehet a zajvédelmi hatáskör hiányára megalapozottan hivatkozott mindhárom hatóság, ugyanakkor az egészséges környezethez valamint a testi és lelki egészséghez fűződő alapjog biztosítása érdekében indokolt lett volna a Panaszos által kifogásolt hangosbemondói gyakorlat vizsgálatát elvégezni.

bejelentés egyáltalán nem lenne kivizsgálható a Pktb. szerinti eljárásban, és hogy azzal a szervnek – irányítás, felügyeleti vagy tulajdonosi intézkedés következtében – ne kellene majd foglalkoznia.”

⁴ „A BKK Zrt. honlapján szereplő tájékoztatás szerint, amennyiben a panasz az autóbuszos vagy vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogainak megsértésével kapcsolatos, és a panasz BKK Zrt. általi kivizsgálása a panaszos számára nem vezetett kielégítő eredményre, az utas a panasz felülvizsgálatát közvetlenül az autóbuszos közlekedési hatóságtól vagy a vasúti igazgatási szervtől kérheti.”

A 7.1.5. pontban hivatkozott kérdésekre, miszerint a Panaszos „Döntéshozatal támogató” kérdései vonatkozásában adtak-e választ, az ITM arról tájékoztatott, hogy az **áttételről szóló tájékoztatáson túl a Panaszos által feltett kérdések vonatkozásában semmilyen tájékoztatást nem adtak; ezzel sérült a Panaszos petíciós, és tisztességes eljáráshoz fűződő joga.**

A 7.1.6. pontban feltett kérdésre az ITM tájékoztatott az álláspontjáról, miszerint, a BKÜ Zrt. Panaszos részére megküldött válasza több pontban kiegészítésre szorult volna.

Tekintettel arra, hogy a BKÜ Zrt. jogutódjaként eljáró Közlekedésszervező panaszkezelési eljárásában az ITM Vasúti Igazgatási Szerve van meghatározva eljáró felettes szervként, ezért a Panaszos által benyújtott kérelem alapján, **az ITM nem megalapozottan hivatkozott hatásköre teljes hiányára.**

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a Panaszos közérdekű bejelentését az ITM érdemben nem teljesszerűen, nem megfelelően vizsgálta ki és ezzel a panaszos petíciós jogával és tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott.

8.3.3. Hangos utas-tájékoztatási rendszerek zavaró zajhatása miatt indult eljárások az AJBH-ban

Az elmúlt években több jelzés érkezett az AJBH-ba a vasúti peronokon alkalmazott hangos utas tájékoztató rendszerek zavaró hatásával kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy az AJB-4642/2020. (előzmény: AJB-4489/2019.) számon benyújtott panasz ügyben felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálat indult Hivatalomban.

A Balatonszéplak-felső vasútállomáson alkalmazott hangos utas tájékoztató rendszer okozta zavaró zaj miatt benyújtott panasz alapján, Hivatalom – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes útján – megkereste a MÁV Zrt-t és tájékoztatást kért a lakossággal történő együttműködés lehetőségeiről. A vizsgálat során figyelemmel voltam a hagyományos vasúti rendszerek kölcsönös átjárhatóságáról szóló 103/2003. (XII. 27.) GKM rendelet 4. számú melléklet (a továbbiakban: Országos Vasúti Szabályzat) 3.2.4. pontjára, miszerint, *a pályaudvarokon és vonatokon a hangszórós utas-tájékoztatást a legszükségesebb terekre kell korlátozni, és a tájékoztatásban nem érdekelt környezetet – különösképpen az éjszakai órákban – kímélni kell.*

Jóllehet az ombudsmani vizsgálat nem terjedhetett ki az utas-tájékoztató rendszerek üzemeltetésének, vagy a hangszórók számának és beállításának szakmai szempontú vizsgálatára, annak azonban nem volt akadálya, hogy problémafeltáró, és az egészséges környezethez való jogra fókuszáló, de eközben az utas-tájékoztatást is figyelembe vevő észrevételeket fogalmazzunk meg.

A vizsgált ügyben a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyetttel közösen kiadott AJB-4642/2020. számú jelentésben kifejtettük, hogy: „... *Az élethez való jog korlátozhatatlan, abszolút jellegű és megelőz minden más jogot, ezért az életvédelmi célú tájékoztatás az állomások és megállóhelyek teljes területén napszaktól függetlenül elkerülhetetlen, a vasúti közlekedés elengedhetetlen része, az ezzel megvalósított zavarás szükségszerű, az egészséges környezethez való jog ezen alapjog érvényesülése érdekében korlátozható. A forgalmi tájékoztatások tekintetében ez az abszolút jelleg már nem áll fenn, az ebbe a körbe tartozó tájékoztatások nem élveznek elsőbbséget, azoknak az egészséges környezethez való joggal összhangban kell történniük.*”

A közös jelentésben⁵ figyelemfelhívással éltünk, melyben felkértük a MÁV Zrt. elnöke-vezérigazgatóját, hogy végeztessen teljes körű vizsgálatot Balatonszéplak-felső vasútállomás

⁵ AJB-4642/2020. számú jelentés

utas-tájékoztató berendezései tekintetében. Maradéktalanul elfogadva a hangos utas-tájékoztató életvédelmi funkciójának fontosságát és elkerülhetetlenségét, megjegyeztük, hogy a 19/2020. (II. 07. MÁV ÉRT. 5.) EVIG sz. utasítás szerint az utas-tájékoztatót elsősorban a vizuális eszközök alkalmazásával kell ellátni, amit a hangos utas-tájékoztató kiegészít. **Véleményünk szerint, az állomások (megállóhelyek) környezetében élők védelme érdekében – figyelemmel az Országos Vasúti Szabályzat éjszakai utas-tájékoztatóra vonatkozó előírására – a vizsgált esetben túlmutatón indokolt annak áttekintése, hogy szükséges-e a forgalmi tájékoztatások körében jelenleg nyújtott valamennyi információ hangszórón keresztül történő közlése a pihenési, alvási időszakban.**

A MÁV Zrt. a vizsgálatban tett felhívás alapján arról tájékoztatta Hivatalomat, hogy Balatonszéplak-felsőn a nappali és az éjszakai üzemmód közötti váltást automatikus beállítás biztosítja, **a 22:00-06:00 közötti időszakban a rendszer a hangerőt 12 dB-lel alacsonyabba állítja, mint a legkisebb hangerejű nappali bemondás.** A közös jelentést követően **több alkalommal végeztek rendkívüli zajszint mérést mind a nappali, mind pedig az esti, éjszakai időszakban, valamint rendszeresen ellenőrzik a hangszórók irányának állását.** Tájékoztatót adott a MÁV Zrt. arról is, hogy az akusztikai mérések alapján mind az éjszakai, mind pedig a nappali időszakban a hangerő szintje az előírt értékhatáron belül van, illetve azon a minimum értéken működik, amelynél a környezeti zaj mellett a bemondások érthetősége még biztosított, ezáltal biztonsági szempontból is megfelelő. Végül arról tájékoztatót a MÁV Zrt., hogy a közös jelentés megállapításait elfogadják és utas-tájékoztatói kötelezettségeik teljesítése során a figyelemfelhívásban megfogalmazottak szerint járnak el.

A fenti példa ismertetését azért tartottam indokoltnak megemlíteni, mert **Hivatalom gyakorlatából kitűnik, hogy a közösségi közlekedési közszolgáltatás biztosítása körében is szükséges tekintettel lenni arra, hogy az állampolgárok egészséges környezethez fűződő alapjoga ne sérüljön nagyobb mértékben, mint ahogy az más alapjog biztosítása érdekében feltétlenül szükséges.**

A MÁV Zrt. vezetésének fent hivatkozott konstruktív együttműködése Balatonszéplak-felső vasútállomás tekintetében azt mutatja, hogy a hasonló tartalmú közérdekű bejelentés teljes körű vizsgálata és a fent részletezett intézkedések alkalmazása – a közérdekű bejelentők számára megnyugtató és elfogadható – érdemi megoldást tud biztosítani.

8.3.4. Petíciós jog vonatkozásában

A fenti példára hivatkozást azért is tartottam indokoltnak, mert rávilágít arra, hogy a petíciós jog gyakorlása a közösségi közlekedési közszolgáltatás vonatkozásában jogalkotási kérdést is felvet.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése alapján, az **állami szervek és a helyi önkormányzati szervek** a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.

Jelentésem 8.1. pontjában már érintettem azt a jogalkalmazási nehézséget, hogy bár az állami szerv és a helyi önkormányzati szerv fogalma is széles körben használt a magyar jogrendszerben, jogszabály mégsem adja meg ezek általános meghatározását. A vizsgált ügy is alátámasztja azt az álláspontot, miszerint, a közérdekű bejelentésnél a közösség vagy az egész társadalom érdekének az értelmezése nem korlátozható a közhatalom gyakorlásának körére. A közösségi közlekedési közszolgáltatást biztosító Vasúti társaság illetve az utasokkal közvetlenül kapcsolatba lépő Közlekedésszervező, mint közszolgáltatók de facto alanyai lehetnek közérdekű bejelentések intézésének.

A Közlekedésszervező a panaszkezelését (ami sok esetben közérdekű bejelentések intézését is jelenti) az Sztv. 18. §-ában és az Üzletszabályzatban szabályozott formában végzi. A Közlekedésszervező panaszkezelését kifogásoló utasok az ITM vasúti igazgatási szervéhez fordulhatnak felülvizsgálat iránti kérelmükkel, ugyanakkor a közérdekű bejelentések intézését

szabályozó Pkbt. és a felülvizsgálati eljárást biztosító Ajbt. szervei hatálya nem terjed ki a közszolgáltatókra.

A jogbiztonság követelményének további akadályát jelenti a közlekedéssel kapcsolatos közfeladatok ellátásában közreműködő állami szervek feladat eloszlásának nehezen követhető, gyakori változása is. A jelen felülvizsgálati eljárás időszakában változott a Vasúti társaság (MÁV-HÉV Zrt) felett tulajdonosi pozícióval bíró MÁV Zrt. jogi helyzete is. A MÁV Zrt. továbbra is a Magyar Állam tulajdonában áll, de 2021 nyarától már nem az ITM, hanem a – a felülvizsgálat időpontjában – a Nemzeti Vagyon Kezeléséért Felelős Tárca Nélküli Miniszter a tulajdonosi jogok gyakorlója. A fenti helyzet álláspontom szerint megnehezítheti a tulajdonosi és felügyeleti jogok kapcsán fennálló kötelezettségek, feladatok ügyintézői szintű szétválasztását.

Éppen ezért álláspontom szerint, a vizsgált közérdekű bejelentés intézése (az érdemi intézkedés elmaradása miatt) felvetheti a Pkbt. szervei hatálya felülvizsgálatának a szükségességét. Erősítené a közérdekű bejelentők jogbiztonsághoz fűződő alapvető jogait, amennyiben a Pkbt. hatálya – *de lege is* – kiterjedne a közszolgáltatásokat ellátó nem állami szervekre, tekintettel arra, hogy ezek nagy részben állami feladatellátáshoz, az állam intézményfenntartó, Alaptörvényben is rögzített kötelezettségéhez kapcsolhatóak.

Fentiek alapján megfontolandónak tartom az Ajbt. 38/A. § (1) bekezdésében szereplő korlátozás jogalkotói felülvizsgálatát, amely az alapvető jogok biztosának hatáskörét kizárja a közszolgáltatók vonatkozásában.

8.4. Összegzés

A jelen felülvizsgálati eljárásban megállapítottam, hogy ***sérti a jogbiztonság követelményét***, hogy a vasúti megállóknál a hangosbemondó által keltett zaj környezetre gyakorolt hatását érintő közérdekű bejelentés vizsgálata során ***semelyik, a Pkbt. 1. § (1) bekezdésében meghatározott állami vagy önkormányzati szerv sem állapította, állapíthatta meg hatáskörét.***

A közérdekű bejelentéssel érintett mindhárom hatóság hatáskörének hiányáról értesítette Panaszost, ezért a közérdekű bejelentés érdemi kivizsgálása elmaradt, ezzel ***sérült a Panaszos petíciós alapjoga.***

Tekintettel arra, hogy az ITM – zajvédelmi hatáskör hiányában – a hangos bemondásból származó zajterhelés tényleges mértéke és a hangos bemondás időintervalluma vonatkozásában semmilyen vizsgálatot és intézkedést nem tett, ezért megállapítottam, hogy ***sérült a Panaszos egészséges környezethez való alapjoga is.***

Végezetül megállapítottam, hogy a zajvédelmi hatóság hatáskörének a hiánya, a közérdekű bejelentés áttétele a hatáskörrel nem rendelkező környezetvédelmi hatósághoz, és az ITM vizsgálatának elmaradása, ***megalapozottá tette Panaszos kifogását, miszerint a BKÜ Zrt-hez majd ezt követően az ITM Vasúti Hatóságához benyújtott közérdekű bejelentései nem, illetve nem megfelelően kerültek kivizsgálásra és ezzel az ITM a Panaszos jogbiztonsághoz, petíciós joghoz és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott.***

9. Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **technológiai és ipari minisztert** (mint az ITM közlekedésért felelős jogutódját), hogy

- intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására;
- a BKK. Zrt. panaszkezelését kifogásoló beadványok alapján, a vasúti igazgatási szerve útján járjon el.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem továbbá az **igazságügyi minisztert**, hogy

- a jogbiztonság megerősítése és a petíciós jog szélesebb körű alkalmazása érdekében fontolja meg a Pkbt. szervi hatálya, valamint az Ajbt. 38/A. § felülvizsgálatának lehetőségét, és kiterjesztését a közösségi közszolgáltatást biztosító szervekre is.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos