

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-673/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos – az érintett társasház nevében – a hódmezővásárhelyi autóbusz-pályaudvar zaj- és légszennyezési hatásait kifogásolta. Beadványában a pályaudvar és a lakóépület közötti kis távolságot, valamint az autóbuszok állomáson történő motorjáratását sérelmezte. Kiemelte, hogy az autóbusz-pályaudvar környezeti hatása a pályaudvar átalakítása után vált kiemelten zavaró mértékűvé.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: KvVM-EüM rendelet)
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 358/2008. Kr.) hatálytalan: 2013. február 28-tól
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 57/2013. Kr.)
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 93/2007. KvVM rendelet)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestem a Tisza Volán Közlekedési és Szolgáltató Zrt.-t (a továbbiakban: Zrt.), Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város polgármesterét (a továbbiakban: polgármester) és jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), valamint a vidékfejlesztési minisztert (a továbbiakban: miniszter).

A Zrt.-től arról kértem tájékoztatást, hogy érkezett-e lakossági megkeresés társaságukhoz a beadványban foglaltakkal kapcsolatban, és ha igen, tettek-e ezzel összefüggő intézkedéseket. Érdeklődtem továbbá arról is, hogy az üzemeltetés során a társaság határozott-e meg olyan belső szabályokat, amelyek a pályaudvar lakóépületekre irányuló zavaró hatásait csökkentik.

A Zrt. válaszlevele¹ szerint az autóbusz-pályaudvar az 1970-es években épült a szóban forgó telephelyen, a Zrt. jelenleg a pályaudvar üzemeltetése mellett gépjárműtárolást is végez (20 db autóbusz éjszakánként), valamint saját járművei részére két beállásos diesel üzemanyagöltő állomást működtet. Tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedekben az állomásépület állaga és energetikai állapota leromlott, a Zrt. az épület felújításáról döntött. 2006-ban felújították a telephelyen az útburkolatot, a kerítést, a korlátot és a gyalogátkelőhelyeket, továbbá az utasokat kiszolgáló helyiségeket, az irodaépületet és a szolgálati helyiségeket. A felújítás során a pályaudvar területe nem bővült, a beruházás folyamán a kocsiallások száma sem változott. A terület forgalmi rendjén baleset-megelőzési célból a Zrt. módosítást hajtott végre: a pályaudvar társasház felőli oldalán a fűrészfogas autóbusz beállókát átalakították sorossá. Ezáltal a pályaudvar egész területén elkerülhető a tolatás, ami a hátramenetet jelző figyelemfelhívó hanghatás kiküszöbölésével is jár.

A pályaudvar zajterhelésének ügyében a szomszédos társasház egyik lakója 2011 szeptemberében megkereste a Zrt-t. A panaszos főként a hajnali 4-6 óra közötti járatok közlekedését, az indulás előtti motorjáratást, az autóbuszok hangjelzéseinek használatát és a társasházat a pályaudvartól elválasztó biztonsági korlát elhelyezését sérelmezte.

A közlekedési társaság műszaki fejlesztési valamint járműgazdálkodási igazgatója – műszaki, forgalmi, munkavédelmi és környezetvédelmi kollégák kíséretében – 2011. október 3-án helyszíni szemlét tartott. A pályaudvar és a társasház adottságainak figyelembevételével módosító intézkedést határoztak meg: megtiltották az Andrássy út felőli szakaszon a buszok parkolását, ezzel csökkentve a lakóházak zajterhelését, különösen a hajnali buszindulások időszakában (az intézkedést útburkolati jel felfestésével is jelezték, valamint a megállás és parkolás tilalmára vonatkozó előírás tudomásulvételét a gépkocsivezetők aláírásukkal igazolták). A panaszost a meghozott intézkedésekről 2011. október 21-én kelt levelükben² tájékoztatták.

A polgármester válaszlevele³ szerint a jegyző mint elsőfokú építési hatóság a 2005. február 7-én⁴ és 2006. szeptember 13-án⁵ kelt építési engedéllyel a Tisza Volán Zrt. részére építési engedélyt adott az autóbusz-pályaudvar átalakítására és felújítására. Az eljárás során közreműködő szakhatóságok egyike sem írt elő olyan korlátozást vagy kikötést, amely az autóbusz-pályaudvar lakóépületre irányuló zavaró hatásait csökkenti. A polgármester megjegyezte, hogy az autóbusz-pályaudvar területe nem növekedett, több évtizede tartó működése (autóbuszok érkezése, indulása) érdemben nem változott.

A Felügyelőségtől kapott tájékoztatások⁶ szerint 2011. október 28-án előzetes értesítés nélkül helyszíni ellenőrzést⁷ tartottak a telephelyen. A Felügyelőség megállapította, hogy a zajszipontú vélelmezett hatásterületen (100 m) védendő építmények találhatóak, de az üzemeltető nem rendelkezik a telephelyre vonatkozóan zajkibocsátási határértékkel.

¹ A Tisza Volán Zrt. MK-416/11. iktatószámú levele

² A Tisza Volán Zrt. P-353/2011. iktatószámú levele

³ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város polgármesterének 29-30.119-2/2011. számú levele

⁴ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város jegyzőjének 05-1114-5/2005. számú határozata

⁵ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város jegyzőjének 05-8069-11/2006. számú határozata

⁶ A Felügyelőség 87097-2-2/2012, 85858-3-2/2012, valamint 87097-3-2/2013. számú levele

⁷ Ennek indoka, hogy a panaszos megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot, amely az ügyet további ügyintézésre továbbította a Felügyelőségnek.

A Zr. 10. § (1) bekezdése alapján a Felügyelőség felhívta⁸ a Zrt.-t, hogy a telephelyre vonatkozóan nyújtson be zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet megalapozó mérési jegyzőkönyvet és szakvéleményt. A Zrt. a végzésben foglaltaknak 2012. január 10-én eleget tett. A Felügyelőség 2012. február 24-én zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot⁹ adott ki, amellyel szemben a Zrt. 2012. március 14-én fellebbezést¹⁰ nyújtott be.

A Felügyelőség 2012. április 27-én határozatát – a Ket. 103. § (1) bekezdésében foglalt jogszabálysértés miatt – visszavonta¹¹. A zajhatárértéket megállapító határozatát visszavonó határozatában az alábbiakat állapította meg: *„A szóban forgó zajforrás közlekedési zajforrás. A Zr. 2. § f) pontja szerint közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom előtt el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése. A KvVM-EüM rendelet 3. számú mellékletének 3. oszlopában a tételesen felsorolt közlekedési zajforrások között nevesítve van az autóbusz-pályaudvar. A Zr. 10. § (1) bekezdése alapján az üzemi vagy szabadidős zajforrásokra vonatkozóan kell zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, közlekedési zajforrásokra nem.”*

Megállapította továbbá: *„mivel az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj – a 2012. január 10-én benyújtott zajmérési jegyzőkönyv alapján – jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésről külön eljárásban rendelkezik a felügyelőség.”*

A Felügyelőség a Zr. 14. § (2) bekezdésével¹² kapcsolatosan 2012. május 30-án belföldi jogsegély keretében megkereste¹³ a Csongrád Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét (a továbbiakban: Közlekedési Felügyelőség) a tekintetben, hogy a szóban forgó autóbusz-pályaudvar közútnak vagy közforgalom előtt el nem zárt magánútnak minősül-e. A Közlekedési Felügyelőség tájékoztatása¹⁴ szerint: *„Az autóbusz-pályaudvar területe olyan közlekedésre is szolgáló felület, amely nem minősül közútnak, illetve közforgalom előtt el nem zárt magánútnak.”*

A Felügyelőség 2012. június 12-én és 13-án elvégezte az autóbusz-pályaudvar mint közlekedési zajforrás vizsgálatát. A zajmérés alapján az autóbusz-pályaudvar a közlekedési eredetű zajterhelés követelményeinek megfelelt. A Felügyelőség 2012. július 4-én tájékoztatta¹⁵ a panaszost a zajmérés eredményéről, valamint arról, hogy az ügy kapcsán a felügyelőség részéről további intézkedés nem indokolt.

A Felügyelőség 2012. október 26-án megkereste¹⁶ a Zrt.-t és arról tájékoztatta, hogy a lakossági panaszok – annak ellenére, hogy a Felügyelőség által végzett zajmérések határérték alatti kibocsátást mutattak – továbbra is fennállnak. Javasolta a Zrt. részére annak vizsgálatát, hogy lehetséges-e a pályaudvaron végzett tevékenységek egy részét más telephelyre áttenni.

⁸ A Felügyelőség 85858-2-1/2011. számú végzése

⁹ A Felügyelőség 87097-1-4/2012. számú határozata

¹⁰ A Tisza Volán Zrt. MK-132/12. számú levele

¹¹ A Felügyelőség 87097-1-6/2012. számú határozata

¹² A Zr. 14. § (2) bekezdése szerint 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 rezgés-csökkentő intézkedések megtételére.

¹³ A Felügyelőség 87097-1-7/2012. számú levele

¹⁴ A Csongrád Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének CS/ÚT/334/1/2012. számú levele

¹⁵ A Felügyelőség 85858-1-11/2012. számú levele

¹⁶ A Felügyelőség 85858-3-2/2012. számú levele

Válaszában¹⁷ a Zrt. beszámolt a 2011 óta a lakóépületre irányuló zajhatás csökkentése érdekében tett intézkedéseiről. Véleménye szerint az üzemeltetés során a panaszos érdekében megfelelő és arányos intézkedéseket hoztak.

A jegyzőt arról kérdeztem, hogy az autóbusz-pályaudvar rendelkezik-e telepengedéllyel. Válaszában¹⁸ arról tájékoztatót, hogy „a 358/2008. Kr. alapján vezetett nyilvántartás adatai szerint a Tisza Volán Zrt. 6800 Hódmezővásárhely, Bocskai utcai autóbusz-állomás telephelye nem szerepel a nyilvántartásban. A 358/2008 Kr. 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint a tevékenység megkezdésére irányuló szándék bejelentését követően folytatható az 1. mellékletben meghatározott ipari tevékenység. A telep 2009. május 25-én – a 358/2008. Kr. 11. § (6) bekezdése alapján – történt nyilvántartásba vételről szóló 32-12937-2/2009. számú értesítésre, a Tisza Volán Zrt. JK-137/2009. számú, 2009. július 7. napján keltezett levelében tájékoztatót, hogy Hódmezővásárhely város közigazgatási területén hol működtetnek telephelyet és a működtetett telephelyeken milyen tevékenységeket végeznek. A tájékoztató szerint 6800 Hódmezővásárhely, Bocskai u. autóbusz-állomás (hrsz.:12864/1,2) területen autóbusz-állomást üzemeltetnek (Szárzöldi szállítást kiegészítő szolgáltatás TEÁOR '08: 5221), amely tevékenység során nem folytatnak a 358/2008. Kr. hatálya alá tartozó tevékenységet. A 358/2008. Kr. 1. melléklet 72. pontja szerint, bejelentés-köteles tevékenység a szárzöldi szállítást kiegészítő szolgáltatások közül a parkoló, parkolóhely, garázs üzemeltetése, kivéve a közút kezelője által üzemeltetett, közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely. A fentiek miatt az autóbusz-állomás üzemeltetése nem telepengedélyhez kötött tevékenység.”

A minisztert a tekintetben kértem álláspontjának kifejtésére, hogy az autóbusz-pályaudvar közlekedési, vagy üzemi zajforrásnak minősül-e. Válaszában utalt a Zr. 2. § f) pontjára¹⁹. „A továbbiakban tehát az a kérdés, hogy mi minősül közútnak, illetve közforgalom által el nem zárt magánútnak. A közlekedési zaj- és rezgésforrás fogalom meghatározásának megalkotásakor tárcánk a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 47. § 7. pontja szerinti út fogalmából indult ki. (út: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút); magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom előtt elzárt utat is.) Az autóbusz-pályaudvaron az autóbuszok a számukra kijelölt területen közlekednek, amelyet erre a célra létesítettek. Álláspontom szerint, mindebből az következik, hogy az autóbusz-pályaudvarnak a járművek közlekedésére szolgáló területe a fenti rendelkezés szerinti „útnak” minősül, amely mind a „közút”, mind pedig a „magánút” fogalmát magába foglalja. A tárca jogalkotói szándéka szerint tehát az autóbusz-pályaudvarokon az autóbuszok mozgásából származó zajt közlekedési zajforrásnak kell tekinteni.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha

¹⁷ A Tisza Volán Zrt. MK-43/13. számú levele

¹⁸ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának 32-21749-2/2012. számú levele

¹⁹ A Zr. 2. § f) pontja alapján közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom előtt el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv 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 panaszos beadványában az üzemeltetéshez kapcsolódó környezeti hatások mellett az autóbusz-pályaudvar átépítésének eljárását is sérelmezte. Tekintettel arra, hogy a telephely átépítése 2006-ban kiadott építési engedély alapján történt, az Ajbt. 18. § (5) bekezdése²⁰ értelmében nem járhatok el. Vizsgálatom ezért az üzemeltetésből fakadó környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági eljárásra terjed ki.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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 kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a 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 túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. A határozat 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 nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami

²⁰ Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú 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.

III. Az ügy érdemében

III.1. Üzemi vagy közlekedési zajforrás

A Felügyelőség hatósági eljárása során az autóbusz-pályaudvar zajhatásaival összefüggésben zajkibocsátási határérték meghatározása iránti kérelem benyújtására kötelezte a Zrt.-t, majd a benyújtott dokumentáció alapján határozatban az autóbusz-pályaudvarra vonatkozóan zajkibocsátási határértéket állapított meg.

A zajkibocsátási határértéket megállapító határozat indokolása szerint a zajkibocsátási határérték kiadása a Zr. 10. § (1) és (4) bekezdésén és a 93/2007. KvVM rendelet 1. § (1)-(4) bekezdésén alapul. A Felügyelőség fentiek alapján az autóbusz-pályaudvart üzemi zajforrásnak minősítette, és e szerint rendelkezett a zajkibocsátási határérték megállapításáról.

A Felügyelőség a Zrt. fellebbezése alapján határozatát felülvizsgálta, és megállapította, hogy az autóbusz-pályaudvar a Zr. 2. § f) pontja alá tartozik: *közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése*. Ezt alátámasztja, hogy a KvVM-EüM rendelet 3. számú mellékletének 3. oszlopában a tételesen felsorolt közlekedési zajforrások között szerepel az autóbusz-pályaudvar. A közlekedési zaj- és rezgésforrás fogalmának megalkotásához – a miniszter válasza értelmében – a Kkt. 47. § 7. pontja szerinti „út” fogalom szolgált alapul. A tárca álláspontja szerint tehát az autóbusz-pályaudvarokon *az autóbuszok mozgásából származó zajt* közlekedési zajforrásnak kell tekinteni.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség eljárása a Kkt. és a Zr. fogalom-meghatározásaiból adódó jogi lehetőségeknek megfelelt, *a zajkibocsátási határértékkal összefüggő eljárása vonatkozásában alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg*.

Véleményem szerint a szóban forgó autóbusz-pályaudvaron előforduló zajforrás ugyanakkor nem szűkíthető le kizárólag az autóbuszok *mozgásából* származó zajra. A Felügyelőség zajkibocsátási határértéket megállapító határozatában megjelölt zajforrások sem pusztán az autóbuszok közlekedéséből erednek: *a főbb zajkeltési mechanizmusok: buszok mozgása, helyben járatása, kommunikációs rendszer, üzemanyag-töltés*. Ezt támasztja alá, hogy a panaszos beadványában az autóbuszok mozgásából eredő zaj kifogásolása mellett, többek között a hajnali motorjáratás zavaró hatását is kiemelte: *„A forgalmi zajon kívül jelen van a pályaudvaron tárolt autóbuszok indítása 04 órától. Hosszú percekig járatják, pörgetik vagy túrátztatják. (...) Ezeket itt készítik fel a következő járathoz, újraindítja a motort, járatja, esetleg pörgeti, túrátztatja hosszú percekig.”*²¹ A Zrt. tájékoztatása²² szerint pedig *„felhívtuk*

²¹ A panaszos 2012. szeptember 18-án kelt levele a Tisza Volán Zrt.-nek.

autóbuszvezető munkatársaink figyelmét az indokolatlan hangjelzések mellőzésére, illetve arra, hogy az esti, pihenési időszakban történő motorjáratást kizárólag a légfékrendszer feltöltés miatt technológiailag szükséges, illetve elégséges időre korlátozzák.”

Az előzőek alapján a pályaudvaron „keverednek” a zajok. Az autóbuszok közlekedéséből eredő zaj részét képezi a telephely üzemeltetéséből keletkező zajnak, azonban e mellett több olyan, az autóbusz-pályaudvar működéséből fakadó (az autóbuszok üzemeltetéséhez köthető, a közösségi közlekedés biztonságos ellátása érdekében végzett tevékenységből adódó) zajhatás is érvényesül, amely ténylegesen nem a közlekedésből ered.

E zajhatások kifejezetten telephelyhez kapcsolódó, üzemi jellegű zajforrások (helyben járatás, kommunikációs rendszer működtetése, üzemanyag-töltés), amelyek kizárólag az adott telephelyen érvényesülnek, és túlmutatnak az autóbuszok közlekedéséből, *mozgásából* származó zajhatásokon. Ezek a hatások a hivatalomhoz beérkezett, hasonló tárgyú panaszok²³ alapján jellemzően dominánsabbak a tényleges mozgásból eredő zajnál.

Az autóbusz-pályaudvar által keltett zajhatások nem írhatóak le kizárólag közlekedési zajforrásként, ott a telephely üzemeltetéséből adódóan üzemi jellegű zajhatások is érvényesülnek.

A Zr. hatálybalépése előtt a korábbi, a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban 12/1983 MT rendelet) 5. §-a tartalmazta az üzemi létesítmény fogalmát, nevezetesen: *zajt, illetve rezgést előidéző új üzemi létesítmény, berendezés, technológia, telephely és egyéb helyhez kötött külső zajforrás (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) (...).* Továbbá ehhez kapcsolódott, hogy a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 1. § (1) bekezdése szerint *az üzemi létesítményekben (12/1983 MT rendelet. 5. §) folytatott tevékenységtől származó zaj megengedett zajterhelési (zajimmissziós) határértékeit az 1. számú melléklet tartalmazza.* Az. EüM rendeletet felváltó – de jelenleg már szintén nem hatályos – a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 1. § (1) bekezdése szerint *az üzemi telephelytől, berendezéstől, technológiától, valamint kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől és egyéb helyhez kötött külső zajforrástól (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. számú melléklet tartalmazza.* A határértékeket tartalmazó rendeletek 1. számú melléklete mindkét esetben az üzemi létesítményekre vonatkozó határértékeket állapította meg.

Mindebből az következik, hogy a Zr. hatálybalépése előtti szabályozás *a telephelyen belül* kibocsátott zajhatásokat üzemi zajnak minősítette, és csak a *telephelyről kilépő* autóbuszok minősültek közlekedési zajforrásnak. Mindezek alapján megállapítom, hogy a hasonló jellegű ügyek vonatkozásában a Zr. hatálybalépése előtti szabályozás a fennálló terheléshez és annak jellegéhez pontosabban igazodott.

III.2. Környezetvédelmi felülvizsgálat

A környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozóan a Kvt. 74. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az érdekelt tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá felülvizsgálatra kötelezi, ha *környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést* észlel. A Kvt. 4. § 7. pontja szerint *környezetszennyezés: a környezet*

²² A Tisza Volán Zrt. MK-43/13. számú levele

²³ AJB-665/2012, AJB-3080/2013

valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; a 10. pontja szerint pedig környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye.

A Zr. 14. § (2) bekezdés a) és b) pontja alapján a környezetvédelmi hatóság a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, illetve a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés-csökkentő intézkedések megtételére, 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. A KvVM-EüM rendelet 8. § a) pontja szerint a határérték-túllépés akkor tekinthető jelentősnek, ha az 10 dB-nél nagyobb mértékű.

A korábbi ombudsmani vizsgálatok²⁴ során következetesen képviselt álláspont szerint a Zr.-ben foglalt szabályok nem szűkíthetik a Kvt. által meghatározott rendelkezéseket, tekintettel a jogszabályi hierarchiában betöltött helyzetükre. Ez alapján véleményem szerint abban az esetben is felmerül a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezés szükségessége, amennyiben a zajhatások nem jelentős mértékben haladják meg a KvVM-EüM rendeletben meghatározott határértékeket.

A tárgyi ügyben a 2012 januárjában készült zajmérés az autóbusz-pályaudvar üzemi zajra vonatkozó határértékeknek való megfelelését vizsgálta (KvVM-EüM rendelet 1. számú melléklet, 2. sor szerint nappal 50 dB, éjszaka 40 dB), ám a zajhatások a vonatkozó közlekedési zajforrásokra irányadó, az üzemi zajnál megengedettnél magasabb határértékeket (KvVM-EüM rendelet 3. számú melléklet, 3. oszlop, 2. sor szerint nappal 65 decibel, éjszaka 60 decibel) is – a Zr. fogalmai szerint jelentős mértékben – túllépték.

A Felügyelőség a zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot visszavonó határozatában jelezte, hogy az autóbusz-pályaudvar által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a KvVM-EüM rendeletben meghatározott, közlekedési zajtól származó határértékeket, ezért külön eljárásban rendelkezik a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésről.

A Felügyelőség a Ket. 26. § (1) bekezdésének c) pontja alapján²⁵ belföldi jogsegély keretében megkereste a Közlekedési Felügyelőséget, hogy „a Hódmezővásárhely, Bocskai u. 5. szám alatti autóbusz-pályaudvar közútnak, vagy közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősül-e”. Erre azért volt szükség, mert a Zr. 14. § (2) bekezdése alapján meghozható intézkedések közlekedési vonalas létesítmény esetében alkalmazhatóak, a Zr. 2. § n) pontja szerint pedig közlekedési vonalas létesítmény: közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya. A Közlekedési Felügyelőség szerint „az autóbusz-pályaudvar területe olyan közlekedésre is szolgáló felület, amely nem minősül közútnak, illetve közforgalom elől el nem zárt magánútnak.” A Közlekedési Felügyelőség fenti álláspontja nem felel meg a Kkt. értelmező rendelkezéseinek²⁶, valamint nem egyezik a miniszter álláspontjával²⁷ sem. A Közlekedési Felügyelőség téves jogértelmezéssel szolgált a Felügyelőség részére.

²⁴ JNO-157/2010. számú állásfoglalás, AJB-5851/2012. számú jelentés

²⁵ A Ket. 26. § (1) c) pontja alapján jogsegélyt akkor lehet kérni, ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik.

²⁶ Kkt. 47. § 7. pontja szerint út: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút); magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt utat is.

A Felügyelőség a Ket. belföldi jogsegélyre vonatkozó 26. § (1) bekezdésében foglaltakkal szemben azonban nem *adat*, vagy *irat* szolgáltatását kérte a Közlekedési Felügyelőségtől, hanem jogértelmezési kérdéssel fordult hozzá, vagyis a belföldi jogsegély kérelme nem felel meg a Ket. rendelkezéseinek. A Közlekedési Felügyelőség téves jogértelmezésétől függetlenül a Felügyelőségnek a 2012. januári zajmérést követően alkalmaznia kellett volna a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezésre vonatkozó szabályokat. *Ennek elmulasztásával az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

A Felügyelőség ezt követően hatósági zajmérést végzett a telephelyen. A zajmérésről készített jegyzőkönyv szerint a telephely által okozott zajhatás a közlekedési eredetű zajterhelés követelményeinek megfelel. A Felügyelőség levélben értesítette a panaszost a zajmérés eredményéről, valamint tájékoztatta, hogy „*a fentiek alapján az ügy kapcsán felügyelőségünk részéről további intézkedés jelen helyzetben nem indokolt*”. Az üzemeltető megbízásából 2012 januárjában végzett, valamint a Felügyelőség által 2012 júniusában készített zajmérések eredményei között – különösen az éjszakai időszakra vonatkozóan – jelentős különbség van, annak ellenére, hogy a két zajmérés látszólag ugyanarról az üzemállapotról és helyzetről készült.²⁸ E különbség függvénye a hatósági intézkedés szükségessége is.

A Felügyelőség ezt követő, a Zrt. részére írt levele – amelyben azt javasolta, hogy az üzemeltető fontolja meg a telephelyen végzett egyes tevékenységek másik telephelyre történő áthelyezését – nem képezi a vizsgált hatósági eljárás részét.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, hogy az adott telephely vonatkozásában rendelkezzen – a téli hónapokban, hideg időben végzendő – ismételt zajmérés előírásáról, és ennek eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy tegyen intézkedéseket a szabályozás módosítása érdekében, hogy a korábbi előírások tartalmának megfelelően a közlekedési zajforrások körébe a telephelyi tevékenységhez köthető zajforrások ne tartozzanak bele, ezáltal e tevékenységekre az üzemi zajforrásokra alkalmazandó szabályok vonatkozzanak.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

²⁷ A miniszter – a tényállási részben részletezett – véleménye szerint az autóbusz-pályaudvar „út”-nak (közútnak, vagy magánútnak), így a Zr. fogalmai alapján közlekedési vonalas létesítménynek minősül.

²⁸ A 2012 januárjában készített zajmérés a telephely zajhatásait minden releváns irányban vizsgálta. A mérés eredménye a kritikus ponton nappal 62 dB, éjjel pedig 67 dB, míg a panaszos ingatlana előtt nappal 59, éjszaka pedig 61 dB volt. A 2012. júniusi mérés csak a panaszos ingatlanát érintő zajhatást vizsgálta. A zajmérési jegyzőkönyv szerint a zajterhelés ekkor nappal 57,5 dB, éjjel pedig 50,4 dB volt.