



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-2216/2024. számú ügyben

egy budapesti főútvonalon tapasztalható rezgésterheléssel
összefüggésben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szerv:

- Pest Vármegyei Kormányhivatal

2024.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-2216/2024. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a Budapest XIV. kerület, Thököly úton, a lakóingatlanában tapasztalható rezgésterhelés miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A panaszos a lakásában észlelt rezgésterhelés miatt a környezetvédelmi hatóság vizsgálatát kérte, azonban a hatóság az eljárásában megállapított határérték-túllépés ellenére sem intézkedett az út üzemeltetőjével szemben. Sétrelmezte, hogy alapvető jogai folyamatosan sérülnek a határérték-túllépés miatt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk a Pest Vármegyei Kormányhivataltól.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Hr.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.)¹

A megállapított tényállás

A panaszban foglaltak, az ahhoz csatolt iratok, valamint a Pest Vármegyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

A panaszos 2022. március 30-án fordult a Pest Megyei Kormányhivatalhoz² a

¹ A Pkbtv. 2023. július 24. napjától hatálytalan, hatályos jogszabályként a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény váltotta fel.

² Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt azóta: Pest Vármegyei Kormányhivatal.

Budapest XIV. kerület, Thököly úti lakóingatlanában tapasztalható rezgésterhelés miatt. A Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Főosztálya az ügyben eljárást indított, amelynek keretében a környezetvédelmi hatóság a Környezetvédelmi Mérőközpont Zaj- és Rezgésmérő csoportjától (a továbbiakban: mérőközpont) ellenőrző zaj- és rezgésmérést rendelt meg a közúti közlekedésből származó zaj- és rezgésterhelésre vonatkozóan. A hatóság 2022. április 11-én tájékoztatta³ a panaszost, hogy bejelentését befogadta, és a hatóság hatáskörét megállapította, ismertette a panaszossal a vonatkozó jogszabályok tartalmát, valamint értesítette a megrendelt rezgésmérésről.

A mérőközpont a kért ellenőrző rezgésmérést elvégezte, és az általa lefolytatott vizsgálatról rezgésvédelmi szakvéleményében⁴ az alábbi megállapításokat tette:

„A vizsgált létesítmény a Budapest XIV. ker. Thököly út forgalma. A vizsgált útszakaszon kétszer egy sávon halad a gépjármű forgalom, középső sávban a buszforgalom, mindkét oldalon egy-egy kerékpársáv is húzódik. Az útszakaszon szintkülönbség nincsen, a forgalom folyamatos, lámpás kereszteződés nincs. Az útburkolat állapota javított, illetve helyenként repedezett, töredezett, a felhagyott villamos vonal síneit nem szedték fel, így főleg a busz közlekedés a síneket használja. (...) A vizsgált útszakaszon a forgalom nagymértékű, a személy- kisteher- és buszforgalom nappal folyamatos, és az éjszakai időszakon belül elsősorban 22-24 óra, valamint 04-06 óra között jelentős.”

A rezgésforrásokot és terjedésüket, valamint a rezgésforrás üzemviteli adatait a mérőközpont a következők szerint jellemezte:

„A vizsgált útszakaszon a forgalom nagymértékű, a személy- elsősorban kisteher- és buszforgalom (...) nappal folyamatosan, és az éjszakai időszakon belül elsősorban 22-24 óra, valamint 04-06 óra között jelentős. A megengedett sebesség az útszakaszon 50 km/h, de jellemző, hogy a járművek a megengedettnél nagyobb sebességgel közlekednek. A nagymértékű forgalom szinte állandó rezgésterhelést okoz, a buszok síneken való elhaladásakor a függőleges irányban (z irány) mérhető rezgés gyorsulás értékek jelentős mértékben kiemelkednek. (...)

A vizsgált útszakaszon a nappali és éjszakai időszak egy részében is szinte folyamatos a forgalom. A buszforgalom meghatározó a rezgésterhelésben, nappal 4 buszjárat, átlagosan 5 percnként mindkét irányban, a késő esti és hajnali időszakban kb. 10 percnként, az éjszakai buszjáratok fél óránként mindkét irányban elhaladnak. A vizsgálat idején a tanítási időszakban érvényes menetrend szerint közlekedtek a buszok.”

A szakvélemény a rezgésterhelést a következőképp értékelte:

„A lakószoba padlóján mért legnagyobb félperces rezgés gyorsulás maximum érték nappal és éjjel egyaránt meghaladta az A_0 rezgésvizsgálati küszöbértéket, ezért az értékelést tovább kellett folytatni.

A vizsgálat során a függőleges irányú (z irány) félperces rezgés gyorsulás maximum értékei minden egyes éjszakai időszakban végzett mérés során meghaladták az A_{max} határértéket, de nem kétszeres mértékben, ezért az értékelést tovább folytattuk, hogy megállapíthassuk a túllépés jelentős mértékű-e, vagyis az A_M rezgésterhelés túllépése eléri-e a négyszeres mértéket.

A szabvány szerint meghatározott $a_{w,M}$ rezgésterhelés a mérési pontban, minden mérési napon, a nappali és az éjjeli időszakban is nagyobb volt, mint a rezgésterhelési határérték. A nappali és az éjszakai időszakban a rezgésterhelés a határérték négyszeresét meghaladó, vagyis a rezgésterhelés a határértéket jelentős mértékben túllépi.”

Mindezek alapján a mérőközpont megállapította, hogy a Thököly út forgalma – mint a vizsgált létesítmény – „a vonatkozó előírásoknak nem felel meg.”

³ A Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Főosztályának PE-06/KTF/19598-2/2022 ügyiratszámú levele

⁴ A Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi Mérőközpontjának 2022/11-Sz. számú szakvéleménye

A túllépés mértékének meghatározásában irányadóak a Hr. szabályai. A Hr. 8. § b) pontja alapján a terhelési határérték túllépése jelentős, ha rezgés esetén az A_M túllépése legalább négyszeres vagy az A_{max} túllépése legalább kétszeres mértékű.

A határérték-túllépés mértéke tehát kimeríti a *jelentős* jogszabályi fogalmát, amely az ott élő lakosok szempontjából komoly terhelést jelent.

A Kormányhivatal a rezgésterhelésre vonatkozó mérés ismeretében megkereste az üzemeltetőként eljáró Budapest Főváros Önkormányzatot. Levelében tájékoztatta az önkormányzatot, hogy a környezetvédelmi hatóság Budapesten több helyszínen vonatkozásában is ellenőrző zaj- és rezgés vizsgálatot rendelt meg a mérőközponttól. *„Az elvégzett vizsgálatok több esetben a szabvány szerint meghatározott rezgésterhelési határértékek túllépését állapították meg.”* A hatóság emellett kifejtette, hogy a Zr.-ben meghatározott bírság kiszabásától eltekint, mivel a *„bírság megállapításával a felújítási munkálatokra rendelkezésre álló költségkeret csökkenne.”* A megállapított határérték-túllépés okai és megszüntetése érdekében az alábbi kérdésekkel fordult az üzemeltetőhöz: *„Van-e adatuk a bejelentésekben foglalt, a felsorolt útszakaszon jelentkező útburkolat hibáról, megnövekedett közúti közlekedés forgalmából származó zavaró zaj- és rezgéshatásról? Kérem tájékoztatásukat arra vonatkozóan, hogy a felsorolt útszakaszokon a környezetvédelmi előírások betartásának, illetve a lakossági bejelentések tárgyát képező zaj- és rezgésterhelés megszüntetése érdekében milyen intézkedéseket terveznek, milyen határidő betartásával.”*

Az önkormányzat válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatta a környezetvédelmi hatóságot: *„a helyszíni ellenőrzésen megállapításra került, hogy az útpálya állapota megfelelő, a burkolaton hiba nem található. A Thököly út érintett szakaszán (Mexikói út - Amerikai út, illetve a további szakaszokon is) mindkét irányban vannak kis méretű burkolathibák, melyek folyamatos javításra kerülnek lokális beavatkozásokkal, de ezek nem érintik a 130. számú ingatlan előtti területet.*

Az ingatlan előtt a BKV Zrt. kezelésében és üzemeltetésében álló vágányzónában a villamos forgalom szünetel, a jelenlegi forgalmi rend szerint kijelölt autóbusszávként funkcionál a városközpont irányba tartó viszonylatok számára. A Társaság nyilvántartását ellenőrizve rögzíthető, hogy az elmúlt 3 év vonatkozásában sem bejelentés, sem lakossági panasz nem érkezett az illetékes szakterülethez. A Thököly úti vágányszakaszok állapotának ellenőrzésére évente minimum 2 alkalommal sor kerül (elsősorban tavasszal és ősszel), és az esetlegesen jelentkező hibák javítása - injektálással és aszfaltozással - is ezen időszakokban történik. A pálya jelenlegi állapota a közlekedési Társaság szakmai véleménye alapján megfelelő, kátyú, burkolathiba nem tapasztalható a jelzett cím térségében. (...)

Általánosságban rögzíthető, hogy a Budapest Közút Zrt. Útellenőri Szolgálat az üzemeltetésükben lévő úthálózatot rendszeresen ellenőrzi és észleléseik alapján a Társaság folyamatosan gondoskodik a forgalomra veszélyes úthibák elhárításáról. A nagyobb beavatkozást igénylő fennmaradási munkák elvégzését a szakcég ugyan előirányozza, de jelenlegi költségvetési keretük elsősorban a közlekedés biztonságára veszélyt jelentő hibák elhárítását teszi lehetővé. A további úthibákat fennmaradó kapacitásuk és forrásuk függvényében tudják megszüntetni, ezek időpontja azonban előre nem határozható meg.”

A környezetvédelmi hatóság az üzemeltetővel történt levélváltást követően tájékoztatta a panaszost eljárásáról. Bemutatta a mérőközpont eljárását, mérését, valamint annak eredményét, amely szerint a rezgésterhelés a határértéket jelentős mértékben túllépi. Tájékoztatta emellett, hogy megkereste az önkormányzatot, valamint idézte a tényállásban fent bemutatott önkormányzati választ is. Egyéb intézkedés az ügyben nem történt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, valamint az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során önálló, 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 Ajbt. hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság szerint „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”⁵

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége.⁶

2. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság az ún. alaphatározatában⁷ az egészséges környezethez való jog

⁵ 3106/2013. (V. 17.) AB határozat

⁶ 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat

⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

kapcsán kiemeli, hogy „a legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget nevesíti külön alkotmányos „jogként”. Az Alkotmány 18. § hiányában a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből is levezethetők lennének.

A környezethez való jog önálló kimondása azonban az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből – egyébként szükségszerűen adódó – következményeknek külön alkotmányos súlyt ad. Ezek az objektív állami kötelezettségek szélesebbek az élethez való alanyi jogok összességénél. A környezethez való jog formailag is eloldja őket az élethez való alanyi jogtól, s ezzel megkönnyíti, hogy ez a jog további, más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket magába fogadjon, továbbá megkönnyíti a környezetvédelem sajátosságához való alkalmazásukat is.”

Az Alkotmánybíróság alaphatározatában továbbá megállapította, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje (...) A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”

„Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.”

Az Alkotmánybíróság kiemelte⁸, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam köteletségeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁹, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; és ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az idézett alkotmánybírósági határozatok aktualitása a megalkotásuk óta eltelt időre, valamint az Alaptörvény elfogadására tekintettel sem csökkent. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra mutatott rá,¹⁰ hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes

⁸ 996/G/1990. AB határozat

⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁰ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

Megállapította¹¹ továbbá, 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 testület által kiadott 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában áttekintést adott a környezetvédelmi relevanciával bíró alkotmánybírói döntésekről, és kifejtette, hogy „az idézett rendelkezések alapján látható, 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 alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata.” Ezzel összefüggésben pedig megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, és leszögezte, hogy „az irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹² továbbá, 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 a túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság 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.

3. Az Alaptörvény 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 Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.¹³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez

¹¹ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹² 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹³ Ld. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

III. A vizsgált ügy tekintetében

A zaj- és rezgésvédelem hatályos rendszerét tekintve megállapítható, hogy annak alapja a Kvt., az abból fakadó részletszabályokat a Zr. tartalmazza, továbbá az egyes környezeti zaj- és rezgésforrások tekintetében előírt határértékekről a Hr. rendelkezik.

A beadvány és a kapcsolódó hatósági eljárás vizsgálata során három körülmény értékelésének szükségessége merül fel: a hatóság esetleges intézkedési kötelezettsége a rezgésterhelés miatt az üzemeltetővel szemben, a hatóság környezetvédelmi bírsággal kapcsolatos álláspontja, illetve a panaszos bejelentésének intézése.

III.1. A hatósági intézkedés hiánya

A Kvt. alkalmazásában *környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői.*¹⁴ A hatályos környezetvédelmi szabályozás az egyes környezeti elemek védelmét többnyire határértékek mentén valósítja meg, azaz egy adott környezethasználat abban az esetben tekinthető jogszerűnek, amennyiben a rá vonatkozó határértékeknek megfelel.

A Kvt. fogalmai szerint *környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.*¹⁵ A zaj- és rezgésvédelem esetén tehát a Hr.-ben rögzített határértékek feletti terhelés jelenti a környezetszennyezés állapotát.

A környezetvédelmi hatóság eljárásában ezért a mérőközpont által elvégzett mérés alapján kaphat pontos képet arról, hogy a lakossági panasz alapjául szolgáló terhelés miként viszonyul a Hr.-ben meghatározott határértékekhez. A mérőközpont a tényállásban leírtak szerint a mérést elvégezte, a szakvéleményben foglaltak alapján a közlekedésből eredő rezgésterhelés a vonatkozó határértékeket meghaladja, tehát az útszakasz jelenlegi üzemeltetése *környezetszennyezést* valósít meg.

Itt kell utalnunk arra, hogy a Kvt. fent idézett fogalomban *kibocsátási* határértéket nevez meg, ugyanakkor a Hr.-ben foglalt határértékek *terhelési* határértékek. Tekintettel arra, hogy a kibocsátási határérték fogalmának több környezeti zaj- és rezgésforrás esetén van jelentősége, a mérőközpont vizsgálata alapján ugyanakkor jelen ügyben a közlekedésből eredő rezgés egyedüli rezgésforrásként okozza a határérték feletti terhelést, a fogalmi különbségnek nincs jelentősége, a fenti megállapítás a környezetszennyező állapotról fennáll.

A Kvt. a környezetszennyezés esetére vonatkozó hatósági előírások között szabályozza a környezetvédelmi felülvizsgálat intézményét: *a környezetvédelmi hatóság az érdekeltet tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá kötelezi, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel.*¹⁶

A Kvt. fentiek szerint több esetet is meghatároz, amelyben részben a hatóság mérlegelésén múlik a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése (*kötelezheti*), részben azonban ennek előírásától a hatóság nem térhet el (*kötelezi*). E körbe tartozik a *környezetszennyezés* esete is.

Megjegyzendő, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálat egyes eseteit a Zr. is szabályozza. Ezek alapján, *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*

¹⁴ Kvt. 4. § 1. pont

¹⁵ Kvt. 4. § 7. pont

¹⁶ Kvt. 74. § (1) bekezdés

terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi.¹⁷ Ez ugyanakkor csak jelentős zajterhelés esetére vonatkozik, jelentős rezgésterhelésre nem, így a jelen ügyre a Kvt.-ben meghatározott rendelkezések irányadóak.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatóságnak a mérőközpont által elvégzett rezgésmérés ismeretében a Kvt. szabályai alapján az üzemeltetőt környezetvédelmi felülvizsgálatra kellett volna köteleznie, ettől a hatályos rendelkezések alapján nem térhetett volna el.

A panaszosnak a hatóság intézkedése a garancia az egészséges környezethez való jogának érvényesülése tekintetében. Jelen ügyben a rezgésterhelési határértékek túllépése valamennyi napszakban – nappal és az éjjeli pihenőidőben is – kimeríti a *jelentős* mértéket, amely álláspontunk szerint különösen is fontossá teszi a hatósági intézkedését. Nemcsak a panaszos számára, hanem társadalmi szempontból is üzenetet hordoz, ha a környezetvédelmi hatóság a határértékek jelentős mértékű túllépése esetén – a Kvt. mérlegelést nem biztosító rendelkezése ellenére – nem hozza meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

A hatóság a környezetvédelmi felülvizsgálat előírásának elmulasztásával a *jogbiztonsággal, az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez fűződő joggal kapcsolatos visszasságot okozott.*

Fontosnak tartjuk felhívni továbbá a figyelmet az Alkotmánybíróságnak a zaj- és rezgésvédelmi határértékek természetéről megfogalmazott álláspontjára:

Az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította,¹⁸ hogy a „*zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.*” E határozat szerint a „*határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.*” Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „*a zaj-és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek (...) az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel.*”¹⁹

Mindezek alapján a zaj- és rezgésvédelmi szabályok között a határértékeket az emberi egészség védelmére határozták meg, ezek egészségügyi határértékek, és e határértékek kifejezetten az emberi egészséggel való összefüggésükben jelentik az egészséges környezethez való jog garanciáját.

Jelen esetben abból lehet kiindulni, hogy az épületrezgés kisfrekvenciájú zajt és infrahangot okoz a lakótérben, amely közvetett hatást gyakorol az emberi egészségre: elsősorban életminőség-romlásként és ebből fakadóan negatív pszichikai hatásként jelentkezhet. A zaj emberi egészségre gyakorolt hatását számos kutatás támasztja alá – elsősorban angol nyelven publikálva.²⁰

III.2. A környezetvédelmi bírság kiszabásának kérdése

A környezetvédelmi bírságolás alapja a Kvt. által meghatározott szabályrendszer. Eszerint, *aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához – így különösen az általa*

¹⁷ Zr. 14. § (2) bekezdés a) pont

¹⁸ 73/2006. (XII. 15.) AB határozat

¹⁹ 430/B/2000. AB határozat

²⁰ <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-013-0827-3#Sec16> (2024.06.04.)

https://www.researchgate.net/profile/Hiral-Jariwala/publication/319329633_Noise_Pollution_Human_Health_A_Review/links/59a54434a6fdcc773a3b1c49/Noise-Pollution-Human-Health-A-Review.pdf

(2024.06.04.)

<https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2021.749224/full> (2024.06.04.)

okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez – igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.²¹

A fentiek alapján a környezetvédelmi bírság szükségszerűen előírt jogkövetkezménye a fent meghatározott cselekményeknek, így a hatóság részére ez a jogintézmény nem lehetőséget biztosít, hanem – tekintettel arra, hogy a jogszabályi előírásnak a hatóság tud érvényt szerezni – kötelezettséget ír elő. A környezetvédelmi bírságot az egyik eleme a *határértéket túllép* kitétel, amely jelen ügyben kétségtelenül megvalósult.

A környezetvédelmi bírság kötött rendszerének zaj- és rezgésre vonatkozó előírásait a Zr. tartalmazza. Ezek alapján *a környezetvédelmi hatóság a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény szerinti környezetvédelmi bírságot a környezeti rezgésforrás által okozott rezgésterhelési határérték túllépése esetén a 3. számú melléklet 3. pontja alapján állapítja meg (a továbbiakban: zaj- és rezgésbírság).*²² A Zr. a rezgésbírság kiszabásának részletei²³ mellett rögzíti azt is, hogy a rezgésbírság megállapítása során a hatóság a rezgésmérésről szóló jegyzőkönyvet figyelembe veszi.²⁴ Ez a vizsgált esetben rendelkezésre állt.

A jogszabályi előírások alapján tehát a hatóságnak a Zr.-ben rögzített számítási mód alkalmazásával kell előírnia a bírság fizetését. Kétségtelen, hogy a hatóság észszerű és átgondolt indok alapján tekintett el a bírság előírásától (ti. ne vonja el az üzemeltető részéről rendelkezésre álló összeget az esetleges pályafelújítási munkálatoktól), azonban erre a hatályos jogszabályok nem adnak lehetőséget.

A környezetvédelmi hatóság részére a Zr. csak korlátozott mérlegelést biztosít, amennyiben lehetőséget teremt arra, hogy *a rezgésbírság összegét a rezgés csökkentése érdekében tett intézkedések mérlegelésével, 0,8-tól 1,2-ig terjedő szorzók alkalmazásával módosíthatja.*²⁵

A bírságot elmulasztásával a környezetvédelmi hatóság *a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.*

III.3. A panaszos bejelentésével kapcsolatos ügyintézés

A hatóság a panaszosnak írt első tájékoztató levelében a Zr. alapján megállapította hatáskörét, majd a közérdekű bejelentésnek minősített beadvány vizsgálatáról a mérőközpont által elvégzett ellenőrző rezgésmérés útján gondoskodott. A Pkbtv. rendelkezései szerint *a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.*²⁶ *Az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor (...) a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.*²⁷ A hatóság e feladatának eleget tett azáltal, hogy vizsgálatának lezárásakor levélben tájékoztatta a panaszost a hatóság által tett intézkedésekről.

²¹ Kvt. 106. § (1) bekezdés

²² Zr. 26. § (1) bekezdés d) pont

²³ A Zr. 32. § (1) és (2) bekezdései szerint a rezgésterhelési határérték túllépése esetén a rezgésbírság összegét ezer forintra kerekítve a 3. számú melléklet 3. pontja alapján kell meghatározni. A rezgésbírságot a nappali és az éjszakai időszakokra külön-külön kell kiszámítani, és a kettő közül a nagyobb összeget kell kiszabni. Az éjszakai időszakban a vizsgált helyiségek közül csak azok a helyiségek számíthatók be a bírság meghatározásakor, amelyeket rendeltetés szerint éjszaka is használnak.

²⁴ A Zr. 32. § (3) bekezdése alapján a rezgésbírság megállapítása iránti eljárásban a környezetvédelmi hatóság az általa – a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló rendelet szerint – végzett megalapozó vizsgálatról készített jegyzőkönyvet vagy feljegyzést figyelembe veszi.

²⁵ Zr. 32. § (4) bekezdés

²⁶ Pkbtv. 2. § (1) bekezdés

²⁷ Pkbtv. 2. § (4) bekezdés

A Pkbtv. a lefolytatott vizsgálat eredményétől függően azonban az alábbiakat is előírta: *a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.*²⁸

A hatóság az ellenőrző rezgésmérés alapján megállapította, hogy a panaszos bejelentése alapos volt, ugyanakkor nem gondoskodott a Pkbtv. által elvárt intézkedések megtételéről, az üzemeltetővel szembeni előírások meghozataláról.

Intézkedés

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Pest Vármegyei Kormányhivatal főispánját, hogy gondoskodjon a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó, a Kvt. és a Zr. által meghatározott intézkedések megtételéről.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula

²⁸ Pkbtv. 3. § (1) bekezdés a)-d) pont