



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában

Ügyszám: JNO-273- /2010.

I. A panasz

1. 2008. szeptember 4-én civil szervezet panasszal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához azzal, hogy foglaljon állást a Budapest XV. kerületi Önkormányzat által készített, Wesselényi u.–Vasutastelep u.–Széchenyi út–M3 főút–Kazán u.–Rákos út által határolt területet érintő (a környezetében Régi-MÁV-telep néven ismert terület, ezért a továbbiakban: Régi-MÁV telep) szabályozási tervezet tárgyában. A beadvány alapján vizsgálatot folytattunk le, majd annak eredményeként 2009. április 14-én kiadtuk a J 4802/2008. számú állásfoglalást.

2. A szabályozási terv véleményezésére irányuló vizsgálat során észleltük, hogy az önkormányzat fenntartói döntése alapján a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda – korábban a MÁV-Telep területén volt – Ozmán u. 2. szám alatti telephelye megszűnt, ezt követően a gyermekek óvodai ellátását egy, az átszervezés során megnyitott másik telephely, a Mozdonyvezető u. 3-5. szám alatti intézmény biztosítja. Az átszervezés két, az M3 autópálya közelében levő területet érintett.

3. 2009. május 19-én egy magánszemély szintén panasszal fordult Irodánkhoz a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda fenti telephelyének átszervezése tárgyában, melyben kifogásolta, hogy a gyermekek egészséghez való alkotmányos joga sérül, hiszen olyan környezetbe kerültek, ahol nem biztosíthatók számukra az egészséges nevelkedésük feltételei. A hivatalból indult vizsgálat tárgya és a magánszemély beadványában kifogásoltak azonossága okán a két ügyet egyesítve jártunk el.

II. A hatáskör megalapozása

4. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

5. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (Továbbiakban: Obtv.) 27/B § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja feladata a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

6. A Kvt. 4. § 1. és 2. pontjával összhangban a Biztos eljárása vonatkozásában környezeti ügynek a környezeti elemekre, azok rendszereire, folyamatára, szerkezetére vonatkozó tevékenység, mulasztás, döntés, intézkedés stb. vizsgálata minősül. A Kvt. környezeti elemként nevesíti – többek között – az élővilágot, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit, tehát az ezekre hatással levő döntés, intézkedés mindenképp olyan ügynek minősül, amely a Biztos hatáskörét megalapozza.

7. Egy település meghatározott területén konkrét funkció telepítése, létesítése, az erre vonatkozó engedélyek kibocsátása az épített környezet alakításának területéhez tartozó kérdéskör. Ugyanakkor a funkció telepítéséhez kapcsolódó döntések, intézkedések környezet-egészségügyi szempontokat is érinthetnek, hiszen a határértékhez köthető környezeti terhelés – pl. a zaj, légszennyezés – esetén a határértékek megtartását nem biztosító környezet az emberi szervezet számára hosszú távon káros hatásokat fejt ki. Egy önkormányzati fenntartású közoktatási intézmény működési helyének, telephelyének meghatározása önkormányzati feladat, a döntéshozatal, valamint az intézmény működése során is érvényesülnie kell azonban a környezetvédelmi jogszabályokban foglalt előírásoknak és az egészséges környezethez való alkotmányos jogoknak.

8. Az Obtv. 27/B. § (1) alapján a Biztos – sajátos tárgyára tekintet nélkül – vizsgálhat minden olyan jogilag szabályozott viszonyt, amely befolyással bír a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságára és javítására, ennek körébe tartozik – többek között – a környezet-egészségügy témája is. Vizsgálata alapján a Biztos az Obtv. rendelkezései szerint meghatározott intézkedések megtételére jogosult.

9. Az átszervezéssel összefüggésben felmerült az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszasság lehetősége. Ezért hivatalból külön vizsgálatot folytattunk le a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tagóvodájaként – 2008 szeptemberéig – Ozmán u. 2. szám alatti telephelyen működő közoktatási intézmény átszervezésére. A vizsgálat érintette továbbá az átszervezés eredményeként a működését a Mozdonyvezető utca 3-5. szám alatti telephelyen folytató közintézmény működési feltételeinek vizsgálatát, az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben.

10. Vizsgáltuk továbbá azt is, hogy a jogszabályi környezet kellő garanciális szabályokat tartalmaz-e arra vonatkozóan, hogy a gyermekek nevelése megfelelő környezetminőségi jellemzőkkel bíró intézmények területén történjék.

III. A tényállás

11. A Budapest Főváros XV. Kerületi Önkormányzat oktatásügyekért felelős alpolgármesterének, Városüzemeltetési Osztályának, a MÁV Ingatlangazdálkodási Igazgatóságának, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat IV-XV. Kerületi Intézetének megkeresése, továbbá több helyszíni interjú alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

12. A MÁV telep a 20. század elején, MÁV-tisztviselők számára épült. A teljes MÁV-telep két területrészre tagolható, ezeket – megépülése óta – az M3 autópálya bevezető szakasza (továbbiakban: bevezető szakasz) választja el egymástól. A két területrészt a környezete Régi MÁV-telep, illetve Új MÁV-telep elnevezéssel illeti, utalva a jelenleg létező épületek építési idejére. A Régi MÁV telep a bevezető szakasztól keletre, míg az Új MÁV telep a bevezető szakasztól nyugatra elhelyezkedő területrészek. A Régi MÁV-telep megőrizte eredeti épületeit, jellegét tekintve a 20. század elejének „munkástelep” jellemzőit hordozza. Egységessége, építészeti értékei miatt „a főváros városképe és történelme szempontjából meghatározó épített környezet védelméről” szóló 54/1993. (1994. II. 1.) Főv. Kgy. rendeletének (továbbiakban: Fővárosi, helyi védettséget szabályozó rendelet) „Budapest helyi védettségű értékeinek jegyzéke” elnevezésű melléklete szerint helyi védelem alá tartozó védett épületegyüttes, s mint ilyen az építészeti örökség része. A terület napjainkban is lakóövezet, környezete alapvetően kertvárosias jellegű.

13. Ezzel szemben az Új MÁV-telep területén az elmúlt évtizedekben jelentős változások következtek be, az itt eredetileg jellemző földszintes házak elbontását követően panelépítésű lakótelep létesült. Így az Új MÁV telep területén a MÁV telep eredeti épületeiből csupán három lakóépület áll napjainkban, a terület tehát alapvetően lakótelepi jellegű.

14. Az intézmény átszervezésének bemutatásához és elemzéséhez szükségesnek tartjuk annak bemutatását, hogy a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda milyen telephelyekkel bővült az elmúlt években.

15. A Szent Korona Általános Iskola és Óvoda székhelye a Szent Korona útja 5. szám alatt található (80735/17 hrsz). Az intézmény a 2001-2002. évi tanévtől kezdődően 3 tagóvodával, majd 2008 szeptemberétől egy újabb telephellyel bővült, a következők szerint:

- a) a volt Ozmán utcai óvoda (80762 hrsz), amely az átszervezést követően a Mozdonyvezető u. 3-5. szám alá költözött (80735/23 hrsz);
- b) a Tóth István utcai óvoda, amely a Tóth István u. 98. szám alatt található (81009 hrsz);
- c) a Patyolat utcai óvoda, amely a Patyolat utca 5-7. szám alatt található (80181 hrsz).
- d) a Szent Korona útja 3/b. szám alatt található (80735/16 hrsz) ingatlan.

16. A Régi MÁV-telep területén működött eredetileg az Ozmán utcai óvoda, az Új MÁV telepen található a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda székhelyeként működő általános iskola, az iskola közvetlen szomszédságában a Mozdonyvezető utcai óvoda, valamint a Szent Korona útja 3/b szám alatti telephely. Valamennyi intézmény a bevezető szakasz építését megelőzően kezdte meg működését. Az Ozmán utcai óvoda, valamint a napjainkban Szent Korona Általános Iskola és Óvoda székhelyén működő közoktatási intézmény a kerületi önkormányzat, míg a Mozdonyvezető u 3-5. szám, illetve a Szent Korona útja 3/b szám alatti óvodák 2001. évi bezárásáig MÁV fenntartású óvodaként működtek. A bezárást követően a

gyermekek további, megfelelő színvonalú ellátását az Önkormányzat saját fenntartású intézményeiben biztosította.

17. Az elmúlt négy évben több befektetői csoport is tervezett lakóingatlanok létesítését célzó beruházást a Régi MÁV-telep területén. 2007. február 16-án jelentkezett egy építőipari vállalkozás, amely jelezte, hogy az Ozmán utcai óvoda telkén lakóépületeket kíván építeni. Ezt követően megindult a – jelenleg is folyó és a 4802/2008. számú állásfoglalással lezárt vizsgálat tárgyát képező – szabályozási terv elfogadására irányuló településrendezési eljárás, mely lehetővé tenné többek között az Ozmán utcai óvoda ingatlanának beépítését, illetve funkcióváltását.¹

18. A 2007. június 20-i képviselő-testületi ülésen fontos döntések születtek a MÁV Zrt. tulajdonában levő ingatlanok Önkormányzat általi megszerzése, valamint az átszervezéssel kapcsolatban egyaránt. Így a 404-411/2007. (VI. 20.) számú határozataiban az Önkormányzat döntött a Mozdonyvezető utca 3-5. szám alatti, továbbá a Szent Korona útja 3/b. szám alatti ingatlanok megvásárlásáról, arról, hogy a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai Óvoda telephelyét kívánja a fent nevezett ingatlanon lévő épületbe elhelyezni, továbbá arról is, hogy az Ozmán utcai Óvoda telephelyéül szolgáló ingatlant versenytárgyalás útján értékesíteni kívánja.

19. Ezzel kapcsolatban a képviselő-testület a 407/2007. (VI. 20.) sz. határozatában arról döntött, hogy a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Közös Igazgatású Közoktatási Intézmény alapító okiratát úgy módosítja, hogy a telephelyek közül kiveszi az Ozmán utcai óvoda ingatlanát. Döntött továbbá arról, hogy a változást az önkormányzat vagyonkataszteri nyilvántartásában átvezeti.

20. Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzata képviselő-testületének 2008. április 30-i rendes ülésen 275/2008. (IV. 30.) ök. számú határozatában döntött a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda alapító okiratának módosításáról, mely szerint az óvoda a Mozdonyvezető utcai telephelyre költözik 2008. május 1-i hatállyal. Az ÁNTSZ IV-XV. Kerület Intézetének 2008. május 26-án kelt jegyzőkönyve szerint az óvoda 2008. május 5-én ténylegesen átköltözött a Mozdonyvezető utcai telephelyre.

21. A 2008. szeptember 18-án kelt Hivatalos közoktatási intézménytörzs változás-bejelentő adatlap szerint a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda 1155 Budapest, Ozmán u. 2. szám alatti feladatellátási helye 2008. szeptember 18-án megszűnt, a megszűnés oka költözés, ennek eredményeként a telephely megszűnik, az ellátott feladatait az intézmény saját telephelyein továbbra is ellátja. Az Oktatási Minisztérium OSAP1410 számú hivatalos adatlapja szerint a 2008/2009. tanév kezdetén az óvodában kilenc csoportszobában 126 gyermeket láttak el, az óvoda férőhelyeinek száma 135 volt, tehát csaknem teljes kihasználtság mellett kezdte meg működését az új telephely. Ezzel a közoktatási intézmény átszervezésének folyamata befejeződött.

22. A Ozmán utcai telephely birtokba adására 2008. május 13-án került sor – a még csupán vételi joggal rendelkező beruházó számára. Az épület bontását az átköltözést követően megkezdték, a bontási munkálatok a 2008. év nyarán be is fejeződtek.

¹ STUDIO-CITY Lakásépítő és Ingatlanfejlesztő Korlátolt Felelősségű Társaság

IV. Jogi értékelés

23. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa álláspontja szerint a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utca 2. számú telephelyének átszervezését megalapozó önkormányzati döntés során a döntéshozó nem tárta fel, illetve nem vette kellő mértékben figyelembe a Mozdonyvezető utcai óvoda környezetminőségi jellemzőit, így környezetpolitikai szempontok alapján megalapozatlan döntést hozott. A tartalmi szempontból is kifogásolható önkormányzati döntés következményeként a gyermekek környezeti szempontból rosszabb helyzetbe kerültek. A döntéshozatal során a gyermekek mindenképp felett álló érdekének érvényesítéséhez fűződő alapelv sérelme a gyermekek egészséges környezethez való alkotmányos jogának sérelmét okozta. A kialakult helyzet fenntarthatósága, a közoktatási intézményben ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való alkotmányos joga érvényesülése érdekében a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa ajánlással fordul a XV. kerületi Önkormányzathoz, valamint jogalkotási javaslattal fordul a jogalkotóhoz a következő jogi indokok alapján.

A) Az oktatási-nevelési intézmények átszervezésére vonatkozó jogalkotói elvárások, a környezeti szempontok érvényesülése az intézmény átszervezése folyamán

A/1) Az óvodai ellátás biztosítása mint kötelező önkormányzati feladat

24. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Közokt. tv.) 2. § (1) bekezdése szerint a közoktatás magában foglalja az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, valamint a kollégiumi nevelést.

25. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése az önkormányzat kötelezően ellátandó feladataként határozza meg – többek között – az óvodai ellátás biztosítását. A törvény 63. § (1) bekezdésében szabályozza a helyi önkormányzati feladat- és hatásköröknek a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti megosztását. Eszerint a fővárosi kerületi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni többek között az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról.

26. A helyi önkormányzatok feladat ellátási kötelezettsége számos döntési lehetőséget, megoldási módot biztosít. A feladat többféle formában teljesíthető. Ez tükröződik vissza a közoktatási törvény megfogalmazásában is. A törvény a feladat ellátásáról és nem intézményfenntartásról rendelkezik. A közszolgáltatást az önkormányzat szabadon szervezve, körültekintően eljárva a településeken élő gyermekek „mindenképp felett álló érdekét” szolgálva végzi. A feladatellátás megszervezése nem járhat azzal a következménnyel, hogy a településen élő gyermekek, illetve szüleik az óvodát, iskolát, kollégiumot „aránytalan teherrel” vehetik igénybe.

27. Aránytalan tehernek – a Közokt. tv. 121. § (1) bekezdésének 3. pontja szerint – azt kell tekinteni, ha a gyermek, a tanuló az óvodai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét.

28. Az aránytalan teher fogalmának meghatározása során csupán példálózó felsorolást tartalmaz a közoktatási törvény. Így példaként említi, ha a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni. Ugyanakkor a példálózó jellegből következően nem kizárt, hogy más körülmény ne lenne figyelembe vehető az aránytalan teher meghatározása során.

29. A jelentős mértékű környezetterhelés olyan szempont, amely – a későbbi fejezetekben részletesen kifejtett – egészségkárosító hatása miatt ellentmond a társadalmilag fenntartható fejlődés környezetvédelmi törvényben meghatározott elvének, annak az igénynek, hogy az életminőség hosszú távon javuljon. Elvárható, hogy az intézmények átszervezésekor minimum a korábbinak megfelelő életminőség lehetőségét biztosítsa az intézmény fenntartója. Indokolt annak figyelembe vétele az új telephely létesítése esetén, hogy a gyermekek fokozottan érzékenyek a közlekedési eredetű környezetterhelés minden fajtájára.

30. A gyermekek testi, értelmi fejlődésüknek rendkívül fontos időszakát töltik az óvodában, majd az általános iskolában. A testi, értelmi fejlődésükhöz szükséges feltételek biztosítása a szülők, társadalom, állam feladata. Egészséges felnőtté válásuk elősegítése érdekében elengedhetetlen az egészséges környezet biztosítása a közoktatási intézmények minden típusában.

A/2) A gyermek mindenek felett álló érdekének megítélése a fenntarthatóság és az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése szempontjából

A/2/a) A gyermek egészséges környezethez való alkotmányos jogának megjelenése a jogszabályokban

31. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (továbbiakban Kvt.) 1 § (1) bekezdése szerint a törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása. A (2) bekezdés szerint a törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére, ennek keretében a b) pont szerint elősegíti az emberi egészség védelmét, az életminőség környezeti feltételeinek javítását.

32. A Kvt. 2. § 29. pontja tartalmazza a fenntartható fejlődés törvényi definícióját, eszerint: társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.

33. A Kvt. 46. § (1) bekezdésének f) pontja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai körében meghatározza – többek között – a következőket: a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

34. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (4) bekezdése szerint a gyermeknek joga van ahhoz, hogy – többek között – a fejlődésére ártalmas környezeti hatások ellen védelemben részesüljön.

35. A Közokt. tv. 10. § (1) bekezdésének első fordulata szerint: a gyermeknek, tanulónak joga, hogy nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák.

36. A Közokt. tv. 37. § (1) bekezdésének meghatározása szerint a közoktatási intézmény a törvényben meghatározott közoktatási feladatok ellátására létesített intézmény.

Az óvoda a Közokt. tv. 24. § (1) meghatározása szerint: a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. Az óvodai nevelés a gyermek neveléséhez szükséges, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozások keretében folyik.

A Közokt. tv. 41. § (5) bekezdése alapvető elvárásként rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről, a gyermekek, tanulók rendszeres egészségügyi vizsgálatának megszervezéséről.

37. Az oktatási jogok biztosa a K-OJOG-164/2005. számú vizsgálatában kifejtette, hogy a Közokt. tv. 41. § (5) bekezdésében foglaltak alapján a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről. A gyermek jogainak tiszteletben tartása egyrészt azt jelenti, hogy tartózkodni kell a megsértésüktől, másrészt azonban azt is, hogy gondoskodni kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is. Az egészséghez, testi épséghez való jogosultság – fontosságára tekintettel – megelőzi az egyéb, közoktatási törvényben nevesített jogokat; azt minden más jogosultság előtt, és szükség esetén minden egyéb jogosultság érvényesítésének rovására kötelező érvényesíteni.

38. Az óvodai nevelés országos alapprogramjának kiadásáról szóló 137/1996 (VIII. 28.) Korm. rendelet szerint az óvodai nevelés általános feladatainak egyike az egészséges életmódra nevelés. Az óvodai nevelés feladata a gyermek testi fejlődésének elősegítése. Az alapprogram kiemeli a nevelés feladatain belül – többek között – a gyermek fejlődéséhez és fejlesztéséhez szükséges egészséges és biztonságos környezet biztosítására irányuló tevékenységet.

39. A vonatkozó jogszabályok tehát alapelvi szinten elismerik, biztosítják a gyermek számára az életkorából, fejlettségi állapotából következően szükséges fokozott védelmet, amely ahhoz szükséges, hogy egészséges környezetben nevelkedjék, és így egészséges felnőtt válhassék belőle.

A/2/b) A gyermek mindenképp felett álló érdeke

40. A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 3. cikk 1. pontja szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

41. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 7. § (1) bekezdése alapján a nemzetközi szerződések a magyar jogrendszer részét alkotják.

42. A 995/B/1990 számú AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.” Ez a pozitív diszkrimináció jelenti a speciális helyzetben lévő gyermek esélyeinek garanciáit ahhoz, hogy életben maradjon, felnőtté válhasson, maga legyen képes emberi, polgári és politikai jogai tényleges gyakorlására. Ez a gyermek "mindenek felett álló érdeke."

43. Az előzőekből következően a gyermekek mindenek felett álló érdekének érvényesülnie kell a közoktatás területén, a közoktatási intézményeket érintő fenntartói döntések – így az oktatási-nevelési intézmény átszervezése – során.

A/2/c) A gyermek mindenek felett álló érdekének érvényesülése a közoktatási intézmények átszervezése során: a megfelelő színvonalú szolgáltatás és az aránytalan teher jogi megítélése a környezetminőségi jellemzők szempontjából

44. A Közokt. tv. 4. § (7) bekezdésének a) pontja alapelveként rögzíti, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenek felett álló érdekét vegyék figyelembe. A gyermek mindenek felett álló érdeke különösen, hogy a törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet. A törvény 2006. évi módosításának indokolása² szerint a törvény rendelkezései minden esetben figyelembe veszik a „gyermek mindenek felett álló érdekét”, ezért a módosítás során bevezetésre kerülő változások legfontosabb szempontja az volt, hogy a közoktatás rendszerében csökkenjenek a különbségek a gyermekek, a tanulók esélyei között amiatt, hogy milyen óvodába, iskolába járnak.

45. A megfelelő színvonalon történő gondoskodás lényege, hogy a gyermekekre vonatkozó fenntartói döntés következtében az érintett gyermekek, tanulók köre nem kerülhet rosszabb helyzetbe, mint amilyen helyzetben a döntés előtt volt.

46. A Kvt. 4. § 26. pontjában meghatározza a *szennyezettségi határérték fogalmát*. Eszerint: a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott – mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő.

47. A környezetvédelmi szabályokból, az egészségügyi határértékek lényegéből, az előző bekezdésben bemutatott jogi definíciójából (Kvt. 4. §) fakad, hogy a gyermekek ellátása nem valósulhat meg olyan területen, ahol a határértékek nem biztosíthatók.

48. Az Ötv. 36. § (3) bekezdése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

² 2006. évi LXXI. törvény: közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról

49. A jegyző felelőssége a jogszabályoknak való megfelelés ellenőrzése a képviselő-testületi döntések előterjesztése tekintetében. Az önkormányzat Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai telephelyének átszervezésére irányuló fenntartói döntés vonatkozásában ezért megvizsgáltuk, hogy a képviselő-testületi döntés előkészítése során érvényesültek-e a jogalkotói elvárások.

50. Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy a környezetminőségi jellemzőknek az óvoda teljes területén érvényesülniük kell-e.

51. A Közokt. tv. 38. § (1) bekezdése általános jelleggel – tehát a fenntartó személyétől függetlenül – határozza meg, hogy milyen személyi, tárgyi, illetve pénzügyi feltételekkel létesíthető közoktatási intézmény.

52. Eszerint a közoktatási intézmény akkor rendelkezik a feladatai ellátásához szükséges feltételekkel, ha rendelkezik állandó saját székhellyel. Állandó saját székhellyel akkor rendelkezik a közoktatási intézmény, ha a feladatai ellátásához szükséges *jogszabályban meghatározott helyiségek* – ha e törvény másként nem rendelkezik – határozatlan időre a kizárólagos használatában állnak.

53. A nevelési-oktatási létesítmények minimális helyiségeiről és felszereléseiről – amelyek létesítéshez elengedhetetlenül szükségesek – a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet tartalmaz rendelkezéseket. Az óvodák és az iskolák esetében is rögzíti a jogalkotó, hogy az egyes helyiségek és az udvar jellemző adatait (alapterület, belmagasság, légköbméter, belső burkolat, megvilágítás stb.) a hatályos *épitészeti*, egészségügyi, munkavédelmi és tűzvédelmi jogszabályok tartalmazzák.

54. Ezt követően a 7. számú melléklet a – többek között – szükséges helyiségek tételes felsorolását tartalmazza. Ezek között található az – óvodák esetében – játszóudvar, míg az iskolák esetében – a sportudvar megjelölése. Vagyis az óvoda, iskola akkor rendelkezik a működéséhez szükséges minimális feltételekkel, ha – egyebek mellett – rendelkezik az ágazati jogszabályoknak megfelelően kialakított játszóudvarral, sportudvarral.

55. Tekintettel az előzőekben idézett utaló szabályra, mely szerint az egyes helyiségek jellemző adatait a hatályban levő ágazati szabályok tartalmazzák, következik, hogy a játszóudvar, sportudvar területén is érvényesülniük kell az egészségügyi határértékeknek. Az előzőekkel összhangban a 7. számú melléklet 11. pontja szerint: a játszóudvar akkor megfelelő, ha alapterülete lehetővé teszi valamennyi gyermekcsoport tagjainak egyidejű befogadását és *egészséges*, biztonságos körülmények közötti foglalkoztatását.

56. Abban az esetben tehát, amennyiben az óvoda, iskola valamely beltéri, vagy kültéri helyiségében nem biztosíthatóak az egészségügyi határértékek, úgy kell tekinteni, hogy az adott óvoda, iskola nem rendelkezik a működésének megkezdéséhez szükséges minimális feltételekkel, vagyis a szolgáltatás színvonala sem tekinthető megfelelőnek.

57. Álláspontunk szerint a közoktatási intézmények átszervezése során aránytalan teher okozásának kell tekinteni, ezért nem elfogadható az olyan fenntartói döntés, melynek következtében az ellátásban részesülő gyermekek egy olyan intézménybe kerülnek, amelynek teljes területén nem biztosítható az egészségügyi határértékek teljesülése. A döntés előkészítése során elengedhetetlen a környezetminőségi jellemzők feltárása. A

gyermek mindenk felett álló érdekével ellentétes fenntartói döntés következtében az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban visszásságot eredményez az aránytalan terhet okozó fenntartói döntés.

A/3 A zaj-és légszennyezettség egészségügyi hatásai

58. A továbbiakban egy rövid áttekintést adunk a zaj- és légszennyezettség egészségügyi hatásairól. Bemutatjuk, hogy a nemzetközi irodalom szerint a gyermekek számára milyen kockázatot jelent, amennyiben az ellátásukat biztosító közoktatási intézmény környezetminőségi jellemzők vonatkozásában kedvezőtlen területen található.

A/3/1) A zajterhelés egészségügyi hatásai

59. Zajként érzékeljük azokat a hanghullámokat, amelyek zavaróan, terhelően és kellemetlenül hatnak, és az egészséget károsan befolyásolhatják. A zaj emberekre gyakorolt hatása kellemetlen, terhelő érzésben és a hallás objektívan kimutatható csökkenésében mutatkozik meg. Ez több tényezőtől, így a hangnyomástól, a frekvenciától, a hatás időtartamától, valamint a zajhullám időbeni lefutásától is függ.³

60. A zajszennyezés mindig több forrásból, különböző frekvenciákból, intenzitásokból összetevődő zajok összessége. Ezek közül kiemelhető a közlekedési eredetű zajok hatása. A stratégiai zajtérképek adatainak elemzése alapján az Európai Környezetvédelmi Ügynökség azt állapította meg, hogy 250000 lakosszámot meghaladó agglomerációkban közel 67 millió ember (55%-a ezen agglomerációk lakosainak) van kitéve 55 dB Lden értéket meghaladó, közúti közlekedésből származó zajterhelésnek az Európai Unióban.⁴

61. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya⁵ szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, mely miatt csökken a teljesítménye, a stressz-tűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legrosszabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképesség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, impulzus jellegétől, információ tartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.

62. A zaj közvetlenül is befolyásolja a teljesítményt. Olvasásra, figyelemre, problémamegoldó képességre és a tanulásra is negatív hatást gyakorol. Ezek a hatások erős munkahelyi zajnak kitett munkavállalók és gyermekek esetén jelentkeznek. Egyes megfigyelések szerint a repülőterek közelében tanulók az átlagosnál gyengébben teljesítenek bizonyos feladatokat, kevésbé kitartóak és kevésbé motiválhatóak, mint hasonló korú társaik. A beszédértést is

³ <http://www.erg.bme.hu/Emania/1999/Bara0001/fogalmak.html#feny>

⁴ Transport at a crossroads, TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report No 3/2009 <http://www.eea.europa.eu/publications/transport-at-a-crossroads>

⁵ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999
<http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

károsan befolyásolja a zaj. A normál beszéd hangnyomása 50 dB(A), ezért a 35 dB(A), vagy attól hangosabb zaj zavarja a beszédértést kisebb helyiségekben.

63. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentése is összegzi a közúti közlekedésből származó zaj egészségre gyakorolt káros hatásait.⁶ A 60 dB és 80 dB $L_{Aeq6-22h}$ értékek közötti közúti közlekedésből származó zajterhelés a kardiovaszkuláris betegségek relatív veszélyét jelentősen megnöveli.

64. Felmérések szerint a mai gyerekek elődeikhez képest jóval hangosabban beszélnek, és ennek természetesen az is oka lehet, hogy ha azt akarják, hogy mondanivalójuk eljusson a címzetthez, sokkal nagyobb külső zajt kell legyőzniük hangjukkal.

65. A zajszenyezés egészségügyi hatásai közül a leglényegesebbnek tekinthetők:

a) A belső fül károsodása

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

b) Alvászavarok és azok következményei

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

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

A krónikus alvászavar hozzájárul továbbá az alábbiakhoz:

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

c) Koncentrációs problémák

A zaj tanulási nehézségeket okozhat, különösen az iskolában, ahol kiváló beszédérthetőség szükséges. Beszédérthetőségi vizsgálatot végeztek a gyerekek körében. Az értékelés az alapján készült, hogy a gyerekek hány hibát vétettek az őket körülvevő zajban hallgatott szabványos mondatokban. A hibaarány 4,3 % volt, amikor a környezeti zaj szintje kisebb volt 55 dB(A)-nél.

A hibaarány legalább 15 % volt, amikor a környezeti zaj szintje 60 dB(A) vagy annál több volt (ez megegyezik a nyitott ablakon átszűrődő közlekedési zajjal).

d) Ingerlékenység

66. A halláskárosultak, idősek és a beszélni vagy olvasni tanuló gyermekek különösen veszélyeztetettek. Gyermekkel kapcsolatban kimutatták, hogy a zaj káros hatást gyakorol a kognitív feladatok terén nyújtott teljesítményre, így komplex feladatok megoldási képességét jelentősen csökkenti. A legerőteljesebben az olvasást, a szövegértést, a figyelmet, a problémamegoldó-képességet, és a memorizálási képességet befolyásolja. A WHO iránymutatások⁷ a következő megállapítást teszik: „*Világos azonban, hogy bölcsődéket, óvodákat és iskolákat nem kellene jelentős zajforrások, pl. autópályák, repülőterek és ipari*

⁶ Transport at a crossroads, TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report No 3/2009 <http://www.eea.europa.eu/publications/transport-at-a-crossroads>

⁷ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999
<http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

területek közelében elhelyezni.” Iskolákban tanítási idő alatt a háttérzajnak nem kellene meghaladnia a 35 dB, szabadtéri játszóterek esetén pedig az 55 dB hangnyomásszintet. Bölcsődékben, óvodákban alvásidő alatt a hálószobákra vonatkozó határértékeket kell alkalmazni. Ez az érték folyamatos zaj esetén 30 dB LAeq a WHO iránymutatásokban.

A/3/2) Az egyes légszennyező anyagok egészségügyi hatása

67. A bel- és kültéri levegő szennyezettsége az egészségügyi kockázatok kiemelt jelentőségű faktorának tekinthető, szív-érrendszeri és légzőszervi betegségeket okozva átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg az európaiak életét, amely azonban a legszennyezettebb területeken akár a 13 hónapos értéket is elérheti. A városlakók körülbelül 90%-a ma is a WHO határértékeknél magasabb szennyezőanyag mennyiségnek van kitéve. A legfőbb szennyezők a szálló por, ózon és nitrogéndioxid. Az ezekkel kapcsolatos rizikó nem csökkent, sőt, egyes helyeken nőtt 2000 és 2006 között.⁸ Az egyes légszennyező anyagok egészségügyi hatását a következőkben foglaljuk össze.⁹

A Szálló por (particulate matter: PM)

68. Valójában nem a hétköznapi értelemben vett porról van szó, hanem a levegőben lebegő úgynevezett *aeroszol* részecskékről¹⁰, amelyek átmérője a mikrométernél (a milliméter ezredrészénél) is kisebb lehet. A 10 mikron átmérőjű PM₁₀ frakció a talaj eróziójából, valamint az utak kopásából és ipari tevékenységből származó részecskéket is tartalmaz.

69. A legveszélyesebbek a 2,5 mikrométernél kisebb szemcsék (hivatalos jelölésük PM_{2,5}). Számos vizsgálat kimutatta, hogy az emberi egészségre károsabbak, mint a durvább mérettartományba eső aeroszolak, mert mélyebben behatolnak a légzőszervekbe, és felületükön veszélyes, rákkeltő anyagok telepedhetnek meg. A PM_{2,5} aeroszol részecskék fő emberi tevékenységből származó forrásai a közlekedés (főleg a dízelüzemű járművek), az energiatermelés (szén-, olaj-, fatüzelésű kazánok), ipar (fémkohászat, cementgyártás) és mezőgazdaság (biomassza-tüzelés, tarlóégetés). A 2008. évi adatok szerint Magyarországon fontossági sorrendben a lakossági tüzelés - kazánok, kályhák -, a közlekedés, a fémkohászat, a mezőgazdaság és erdőgazdálkodás, valamint a cementgyártás voltak a fő PM_{2,5} források. Ezért a városokban a PM_{2,5} koncentrációja télen, a fűtési időszakban kétszerese is lehet a meleg évszakokban mért értékeknek.

⁸ WHO Europe: The European Health Report 2009

⁹ Magyarország környezet-egészségügyi helyzete

http://efirirk.antsz.hu/oki/kehelyz/Kornyezetegeszseguigi_helyzet_2007.pdf

¹⁰ Az *aeroszolak* a 10 µm-nél kisebb átmérőjű szennyezőanyagok. Halmazállapotukat tekintve lehetnek szilárd és cseppfolyós anyagok egyaránt, közös tulajdonságuk, hogy kis tömegük következtében ülepedési sebességük is kicsi. Halmazállapotuk szerint csoportosíthatók:

- finom por, ami csak szilárd szemcséket tartalmaz
- füst, ami szilárd és folyékony anyagok diszperz rendszere
- köd, ami csak cseppfolyós anyagokból áll.

Szinte minden tüzelőanyag elégetésekor keletkezik ilyen szennyeződés, egyéb ipari tevékenységek (kőolaj-finomítás, vegyipari üzemek, kohászat, stb.) során is keletkeznek. Méretük szerint két csoportba oszthatók:

- 10-0,1 µm átmérőjűek lassan ülepednek, stabil aeroszolt képeznek,
- 0,1-0,001 µm átmérőjűek már nem ülepednek, viselkedésük a gázokéhoz hasonló.

70. A $PM_{10}/PM_{2,5}$ arány függ az egyes területeken az ipari tevékenység típusától, a fűtőanyagtól, a földrajzi és időjárási viszonyoktól.

71. A kültéri levegő szálló por tartalmának hosszú távú egészségügyi hatásai a következők: a várható élettartam jelentős csökkenése a szív- és érrendszerei, a légzőszervi betegségek, valamint a tüdőrák miatti halálozás növekedése következtében. A halálozás növekedése mellett egyre több bizonyíték van arra is, hogy a megnövekedett szálló por koncentráció növeli a keringési és légzőszervi megbetegedések miatti kórházi betegfelvételek számát. A szálló por koncentráció emelkedése növeli továbbá az általános halálozást, az asztma, a krónikus nem specifikus légzőszervi betegségek, a szív-érrendszeri betegségek és a nem rosszindulatú tüdőbetegségek miatti halálozást is.¹¹ Irodalmi adatok támasztják alá, hogy a közlekedés eredetű levegőszennyezés (magában foglalva a szálló por szennyeződést is) növeli a szív- és keringési rendszer, valamint a légzőszervi rendszer betegségei miatti halálozást hosszú távon a forgalmas utak mentén élő lakosság körében.¹² Meg kell jegyezni, hogy az epidemiológiai vizsgálatok nem tudtak küszöbértéket meghatározni, amely alatt már nem kellene számolni a szálló por egészségkárosító hatásával. Egy átlagos magyar ember, – a jelenlegi szennyezési szint hatását figyelembe véve – több mint egy évet veszít az életéből a $PM_{2,5}$ részecskeszennyezés következtében. A PM_{10} szennyezettség miatti életvesztés tekintetében – a lakosság számához viszonyítva – egy 38 ország adatait feldolgozó felmérés megállapításai szerint Magyarországon a legrosszabb a helyzet, mely szerint évente körülbelül 15865 ember halálát okozza a PM_{10} légszennyezés hazánkban.¹³

Nitrogén-oxidok (NO , NO_2)

72. A nitrogén-oxidok elsősorban a járművek üzemanyagának elégetése során, valamint az energia termelésből és a fűtésből származnak.¹⁴ A külső légtérben a NO gyorsan átalakul NO_2 -dá a légkörben jelenlévő oxidáló anyagok hatására. Az NO_2 koncentráció a közlekedés eredetű légszennyezés jelző anyaga. Az Európai Közösségben az NO kibocsátás több mint fele közlekedés eredetű, ez az arány még magasabb lehet a nagyvárosokban. Magyarországon vonatkozásában ez az érték 2000-ben 59%-ot tett ki.¹⁵

A NO egészségi hatása: A nitrogén-dioxid és reakciótermékei csökkent tüdőfunkciót és különféle légzőszervi tünetek kockázatának növekedését okozzák.¹⁶

Szén-monoxid (CO)

73. A szén-monoxid színtelen, szagtalan, erősen mérgező gáz. Széntartalmú anyagok oxigénszegény környezetben történő, tökéletlen égetésekor keletkezik, többek között a lakossági fűtésnél és a gépjárművek motorjában is (különösen hidegindításkor). Az európai kibocsátás 60 százaléka közlekedési eredetű. A szén-monoxid erős vérméreg, stabilan kötődik a hemoglobinhoz, így gyengíti a vér oxigénszállító képességét; oxigénhiányos állapotot, súlyos esetben légzésbénulást okozhat.

¹¹ Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242

¹² WHO, Health Aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide, 2003, World Health Organization Europe: Bonn

¹³ Kevin Barrett, Frank de Leeuw et al: Health Impacts and Air pollution; ETC/ACC Technical Paper 2008/13 http://airclimate.eionet.europa.eu/docs/ETCACC_TP_2008_13_HealthImpact_AirPoll.pdf

¹⁴ Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242

¹⁵ Magyarország környezeti adatai, 2002. KVVM

¹⁶ WHO, Health Aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide, 2003, World Health Organization Europe: Bonn

Benzol

74. A benzol az illékony szerves anyagokra általánosan jellemző egészségügyi kockázatokon felül rákkeltő hatásáról ismert, ezért a határérték-túllépés e vegyület esetében mindenképpen kerülendő.

Ózon (O₃)

75. Az ózon három oxigén atomból álló, kékes színű, jellegzetes szagú, nagyon mérgező gáz. Igen erőteljes oxidálószer, könnyen bomlik, és a belőle felszabaduló atomos oxigén agresszívan reagál környezetével. A sztratoszférában előforduló ózonpajzs (20-22 km magasságban) elnyeli a Naptól érkező ibolyántúli sugárzás jelentős hányadát. Azonban a troposzférikus (talajközeli) ózon káros egészségügyi hatásokat okoz. Az ózon magas koncentrációja fokozott fizikai fáradtságot, köhögést, a szájban, az orrban, a torokban szárazságérzést, a szem kivörösödését, könnyezését, duzzadását válthatja ki. Az ózon a tüdőben meggátolja az ott lévő makrofágok működését, valamint különböző enzimek működését is. Közvetlenül árt a növényeknek, oxidálja, pusztítja azok zöld leveleit, virágait. Gátolja a fotoszintézist és a gyökérlégzést, ami szintén a növény pusztulásához vezethet. Már 60 ppm ózon a felére csökkenti a fotoszintézis mértékét egyes növényeknél. A kipufogógázokból napfény hatására keletkező ózon az ún. *fotokémiai* (Los Angeles-i típusú) szmog fő komponense is egyúttal, amely másodlagos légszennyezőnek tekinthető.

76. Az allergia és az asztma a legsúlyosabb és legelterjedtebb népbetegségek közé tartoznak. Ezek kialakulásában a légszennyezés szerepe rendkívül fontos. A fentiek miatt nem meglepő, hogy a rossz levegőjű környéken élők körében gyakoribb az iskolából való rendszeres hiányzás, ami érthetően csökkenti a diákok tanulási teljesítményét.¹⁷

77. A fentiek alapján látható, hogy gyermekkorban különösen veszélyes az, ha valaki állandó, folyamatos, hosszú időn át tartó zajhatásnak, illetve légszennyezettségnek van kitéve, ez a fül károsodását, a koncentrációs képesség csökkenését, ingerlékenységet, tanulási nehézséget, légúti és keringőszervi megbetegedéseket okoz, sőt, eredményezheti az immunrendszer károsodását is.

78. A fentiekből következően, amennyiben egy közoktatási intézmény település-egészségügyi szempontból kedvezőtlen adottságú helyen fekszik, az adott közoktatási intézményben ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való joga sérül azáltal, hogy hosszú időtartamon keresztül az egészségükre igazolhatóan káros körülmények között tartózkodnak.

B) A vizsgált intézmények átszervezésének Budapest XV. kerületi Önkormányzata által történő végrehajtásával összefüggő visszasságok

79. Az előző fejezetben foglalt általános követelményekhez képest vizsgálandó, hogy milyen indokok szoltak az átszervezés mellett: az Ötv. 8. § szerinti kötelező önkormányzati feladat ellátásának biztosítása szempontjából szükséges volt-e a fenntartói döntés, illetve az elérendő célhoz képest arányos-e a döntés eredményeként esetlegesen bekövetkező hátrány.

¹⁷ Effects of air pollution on children's health and development – WHO 2005

B/1 Az ingatlanok településföldrajzi elhelyezkedése

80. Ahogyan azt már az előzőekben kifejtettük, az átszervezéssel érintett mindkét telek – a Mozdonyvezető utcai óvoda és az Ozmán utcai ingatlanok – a bevezető szakasz (Alkotás utca) közelében található. Bár az Ozmán utcai óvoda mára már lebontott épületének, valamint a mai Mozdonyvezető utcai épületnek az M3 autópálya bevezető szakaszára néző homlokzatai közel azonos távolságra estek az autópálya szélétől – a Mozdonyvezető utcában ez a távolság 80 m, az Ozmán utcában pedig 86 m –, ugyanakkor az Ozmán utcai óvoda épülete és az autópálya pályasíkja között lakóépületekkel beépült telektömb található, amelyek további védelmet jelentettek az óvodaépület számára a közlekedési zajjal szemben. Ezzel szemben a Mozdonyvezető utcai óvoda – egy garázssor zajárnyékoló hatásától eltekintve – az autópálya közvetlen szomszédságában található.

81. Még jelentősebbnek tekinthető az a különbség, amely a gyermekek tartózkodási helyéül szolgáló játszóudvarok és a bevezető szakasz közötti távolságban lelhető fel. Így az Ozmán utcai óvoda telkén található játszóudvar kerítése a bevezető szakasztól mintegy 60 m-re, míg a Mozdonyvezető utcai óvoda esetében a gyermekek tartózkodására szolgáló játszóudvar kerítése a nyomvonalas létesítménytől mintegy 30 m távolságra található.

82. További jelentős különbség tapasztalható a két óvodaingatlanon található épületek elhelyezkedése, tájolása vonatkozásában. Az Ozmán utcai óvoda esetében az autópálya felé eső oldalon egy fákkal, cserjékkel sűrűn benőtt, parkosított terület volt található, továbbá az óvoda foglalkoztatóinak ablakai nem a bevezető szakaszra, hanem az ellenkező, csendesebb irányba – a játszóudvar irányába – nyíltak, így *maga az óvodaépület nagymértékben árnyékolja az autópályáról érkező zajokat*. Ezzel szemben a Mozdonyvezető utcai óvoda foglalkoztatói a bevezető szakaszra nyílnak.

B/2 A vizsgálat alá vont területek általános környezetminőségi jellemzőinek bemutatása

83. Az előző fejezetben bemutatottak szerint a gyermek mindenképp felett való érdekének megfelelő fenntartói döntés alátámasztása érdekében alapvető elvárás, hogy az oktatási-nevelési intézmény teljes területén teljesüljenek az egészségügyi határértékek. Az alábbiakban bemutatjuk az átszervezéssel érintett intézmények környezetének általános környezetminőségi jellemzőit, bemutatjuk továbbá az elvégzett zaj- és légszennyezettségi felméréseket, és vizsgáljuk, hogy teljesülnek-e az egészségügyi határértékek az oktatási intézmények területén.

84. A stratégiai zajtérképek, valamint az intézkedési tervek készítésének részletes szabályairól szóló 25/2004. (XII. 20.) KvVM rendelet szabályai szerint készített Budapest stratégiai zajtérképéről leolvasható adatok szerint a bevezető szakasz mentén zaj tekintetében közúti konfliktus tapasztalható. Az egészségügyi határértékek túllépése azonban nem egyformán jellemző az átszervezéssel érintett ingatlanok vonatkozásában. A zajtérkép szerint a Mozdonyvezető utcai óvoda jelenlegi játszókertjének területén 5-10 dB határértékérték-túllépés tapasztalható a nappali értékek vonatkozásában. Ezzel szemben az Ozmán utcai óvoda játszókertjében határérték-túllépés nem tapasztalható.

85. A Régi MÁV telep szabályozási tervének tervezetével kapcsolatos állásfoglalásban – J 4802/2008. sz. – is bemutattuk az M3 autópálya bevezető szakasza menti területekre jellemző környezeti állapot alapvető jellemzőit. A szabályozási tervhez készült egyeztetési anyag környezeti állapotot értékelő fejezetében kifejti, hogy jelentős környezeti terhelés

tapasztalható a nagy forgalommal terhelt utak, elsősorban az M3-as autópálya bevezető szakasza mentén. A zajterhelés az M3 bevezető szakasza mentén zavaró mértékű (nappal 80 dB-nél is magasabb, éjjel 75 dB körül alakul). A területet is magában foglaló légszennyezettségi zónában a NO₂, a szilárd (PM₁₀) légszennyező anyagok és a talaj közeli ózon található határértéket meghaladó koncentrációban, ami elsősorban szintén a közlekedési hatásoknak köszönhető. A Budapest és Környéke Agglomeráció Integrált Levegővédelmi Programja (KDV KöFe, 2004) szerint a NO₂ éves átlag koncentrációja az M3-as út és közvetlen környezetében 46-56 µg/m³, ugyanakkor a 14/2001 KöM-EüM-FVM közös rendelet 1. számú mellékletében, mint kiemelt jelentőségű légszennyező anyag tekintetében 40 µg/m³ határértéket állapít meg a normaszöveg 2001. évre (majd évenként csökkenti az adott évre vonatkozóan irányadó határértéket). Megállapítottuk továbbá azt is, hogy az M3 autópálya forgalma a becslések szerint az elkövetkező években tovább fog nőni, így valószínűsíthetően tovább emelkedik környezetének zaj- és légszennyezettsége egyaránt.

86. A légszennyezettségre vonatkozó adatok tekintetében mindössze a következő szakértői méréseket elemző fejezetben elemzett adatok állnak rendelkezésre, a talaj – a bevezető szakasz közelsége miatt fellépő – esetleges szennyezettsége vonatkozásában pedig nem készült felmérés.

B/3 A szakértői mérések megállapításai

87. Az óvoda átszervezése során több alkalommal végeztek a környezeti zajra, illetve a légszennyezettség mértékének megállapítására vonatkozó méréseket az érintett ingatlanok környezetében. Zajmérések végrehajtására került sor az óvodák foglalkoztató helyiségeiben, valamint az óvodák épületén kívül, az Ozmán utcai óvoda udvari, a Mozdonyvezető utcai óvoda tetőteraszának területén. A légszennyezettségi adatok mérése pedig a Mozdonyvezető utcai óvoda és a Tóth István utcai óvoda területén kijelölt mérési pontokon történt. Az önkormányzati képviselő-testületi döntés alátámasztására szolgáló mérések elvégzésével kapcsolatban is követelményt jelent, hogy azokat a vonatkozó szabványoknak, jogszabályoknak megfelelően végezzék el. Az elvégzett mérések azonban több szempontból kifogásolhatók. Így a helyszínek megválasztása, a mérések végrehajtási módja, továbbá azok elvégzésének időpontja egyaránt problémákat okoz az átszervezés jogszerűségével, továbbá az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban.

B/3/a A beltéri zajmérések

88. Az óvoda átszervezésére irányuló eljárás során az Önkormányzat munkatársai zajmérést végeztek mindkét érintett épület foglalkoztató termeiben.

89. Az átszervezéskor hatályban volt, a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 2.) KöM-EüM együttes rendelet (továbbiakban: KöM-EüM rendelet) 4. számú melléklete 4. pontja szerint a tantermekben, előadó- és foglalkoztató termekben, bölcsődékben, óvodákban és oktatási intézményekben maximum 40 dB lehet a megengedett hangnyomásszint érték (zárt ablakok mellett). A megítélési idő közlekedési zajforrás esetén nappali érték meghatározása során 16 óra időtartam (6-22 h).

90. A 2008. március 11-én 15-16 óra között végzett mérés szerint az Ozmán u. 2. szám alatti telephelyen a 6 db foglalkoztató mindegyikében határérték alatti – a mért értékek 34-36 dB közöttiek – zajterhelés volt tapasztalható.

91. A Mozdonyvezető u. 3-5. szám alatti telephely foglalkoztatóiban két alkalommal végeztek méréseket egy-egy óra időtartamban. Az első mérést 2008. március 11-én 16 óra 20 perc – 17 óra 20 perc között végezték, olyan időpontban, amikor a felújítási munkálatok során még nem történt meg a nyílászárók kicserélése. A mérési időtartam alatt 4 foglalkoztatóban határozták meg a zajterhelés mértékét. A mérés eredményeként megállapítható, hogy egyetlen vizsgált foglalkoztatóban sem rögzítettek a KÖM-EÜM együttes rendeletben meghatározott határértéken belüli értékeket – a mért értékek 43-47 dB közöttiek. A határérték túllépése tehát elérte a 7 dB értéket.

92. A megismételt mérést a nyílászárók kicserélését követően, 2008. április 2-án 14-15 óra között végezték, ekkor azonban nem került sor kontrollmérés végrehajtására az Ozmán utcai óvodában. A mért értékek 36,5-38 dB közöttiek, vagyis a mérések során valamennyi foglalkoztatóban határértéken belüli értéket jegyzőkönyveztek.

B/3/b A kültéri zajmérések

93. A KöM-EüM együttes rendelet 3. számú melléklete közlekedéstől származó zaj terhelési határértékei zajtól védendő területek vonatkozásában határoz meg határértékeket. A melléklet 2. pontja a kisvárosias, falusias, teleszerű beépítésű övezetekbe sorolt zajtól védendő területekre vonatkozóan rögzíti, hogy – többek között - az autópálya; autót; I. rendű főút mentén található területek esetén a teljesítendő határérték nappal (6-22 h) 65 dB; éjjel pedig 55 dB érték. A Mozdonyvezető utcai óvoda a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. Rendelet és a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. Rendelet szerint teleszerű lakóterület (L7) keretövezeti besorolás alá tartozik, tehát a területen a Köm-EüM együttes rendelet 3. számú mellékletének 2. pontjában meghatározott határértékeknek teljesülniük kell.

94. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 2. § a) pontja meghatározza a (zajtól) védendő környezet fogalmát. Eszerint *védendő (védett) környezet*: védendő terület és védendő épület, helyiség, amely emberi tartózkodásra, tevékenység végzésére szolgál, és ahol az emberi tevékenység zavarásának megakadályozása vagy az emberi egészség védelme érdekében a környezeti zaj, rezgés mértékét korlátozni kell.

95. Az óvodák zajterhelésének vizsgálata során a védendő területet a játszóudvar, a zajtól védendő helyiségeket pedig a foglalkoztatók jelentik. Ezeken a területeken tartózkodnak a leghosszabb ideig a gyermekek, tehát az ingatlan területének ezt a részét használják leginkább, itt szenvedik el a külső környezet hatásait is.

96. Az óvodák épületének közvetlen környezetének zajterhelése vonatkozásában 2008 májusában az önkormányzat megbízása alapján elkészült a „Budapest XV. kerületi óvodák zajterhelése az M3 autópálya bevezető szakasza mentén, összehasonlító zajmérések a Mozdonyvezető utcai és az Ozmán utcai óvodák környezetében” című szakértői vélemény. A következőkben ezen dokumentum megállapításait mutatjuk be.

97. A dokumentum rögzíti, hogy a felmérés tájékoztató jelleggel – szabványos minősítésre nem alkalmas módon – készült, ugyanakkor az MSZ 18150/1-83 szabvány előírásainak megfelelően.

98. A mérések során három mérési helyszínt határoztak meg, így egyet-egyét az átszervezéssel érintett ingatlanok (Mozdonyvezető utcai óvoda: emeleti homlokzatán, Ozmán utcai óvoda bejárata előtt, illetve a hátsó homlokzat előtt) területén, valamint a háttérzaj mérésére vonatkozóan további mérési helyszín létesült a XV. kerület Tátika utca 6-8. sz. lakóházak közötti, parkos területen, ahol „a bevezető szakasz által keltett zajterhelés már nem hallható.”¹⁸

99. A szakértői vélemény megállapításai szerint „az összehasonlító zajvizsgálatok azt mutatják, hogy az M3 autópálya bevezető szakasza mindkét óvoda esetében jelentős mértékű zajterhelést okoz az óvodáknak az autópálya felé eső homlokzatai előtt.

A háttérzajhoz képest mért többlet-terhelés a két óvoda M3-ra néző homlokzatai előtt:

- a Mozdonyvezető utcában 14-15 dB körül volt,

- az Ozmán utcában pedig mintegy 10-12 dB többlet terhelést mértünk.

Az Ozmán utcai óvodának a zajtól védettebb homlokzatai előtt a mért zajterhelés lényegesen kisebb. Itt az autópálya miatt mérhető többlet zajterhelés a háttérzajhoz képest mindössze 3-6 dB nagyságrendű.

Az Ozmán utcai óvoda védendő helyiségeinek jelentős része a kedvezőbb, kisebb zajterhelésű területekre néz. A Mozdonyvezető utcai óvoda védendő helyiségeinek jelentős része viszont közvetlenül kapja az M3 autópálya által okozott többlet-zajterhelést.

A mérési eredmények azt mutatják, hogy az Ozmán utcai óvoda tájolása, elhelyezkedése a közlekedési zajterhelés szempontjából sokkal kedvezőbb helyzetben van.”¹⁹

100. Megállapítható, hogy az elvégzett zajmérések az épületet érő zajterhelés mértékének megállapítását szolgálták, hiszen a mérési pontokat – MSZ 18150/1-83 szabvány előírásainak megfelelően – az épületek homlokzata előtt 2 m-rel, 1,5 m magasan helyezték el, azonban nem tárta fel a zajtól védendő teljes terület zajterhelésének mértékét. Az elvégzett mérések alapján megállapítható, hogy a gyermekek tartózkodási helyüül szolgáló játszóudvarok területének közlekedési eredetű zajterhelése között a különbség jelentős, hiszen a közvetlen zajterhelésben részesülő Mozdonyvezető utcai óvoda esetén a háttérzajhoz képest 14-16 dB, míg a „zajtól védett területen” elhelyezkedő Ozmán utcai óvoda esetén 3-6 dB különbség volt észlelhető a mérések alapján.

101. Megállapítható tehát, és a mérések eredményei is azt mutatják, hogy az Ozmán utcai óvoda tájolása, elhelyezkedése a közlekedési zajterhelés szempontjából kedvezőbb helyzetben volt, ugyanakkor a mérések nem igazolják, hogy a mérés időpontjában teljesültek-e az egészségügyi határértékek a két ingatlan teljes területén.

B/3/c A légszennyezettségi paraméterekre vonatkozó mérések

102. „A Budapest, XV. Kerület Tóth István u. és Mozdonyvezető utcai óvodák területén végzett környezeti légszennyezettség vizsgálatokról” címet viselő szakvélemény szintén a XV. kerületi Önkormányzat megbízása alapján készült el 2008. április 22-i keltezéssel. A XV. kerületi Önkormányzat Polgármesteri hivatalának megbízásából a Fővárosi Levegőtisztaság-

¹⁸ A „Budapest XV. kerületi óvodák zajterhelése az M3 autópálya bevezető szakasza mentén, összehasonlító zajmérések a Mozdonyvezető utcai és az Ozmán utcai óvodák környezetében” című szakértői vélemény megállapítása

¹⁹ A szakértői anyag ugyanakkor a következőkre is felhívta az önkormányzat figyelmét: „Meg kell jegyezni, hogy a zajterhelésen kívül talán még ártalmasabbnak tekinthető a közlekedés által okozott légszennyezés. Ezért az összehasonlító elemzéseket a helyi levegőszennyezettségre is érdemes volna elvégeztetni, mert valószínűsíthető, hogy ebben a tekintetben még nagyobbak a különbségek az Ozmán utcai óvoda javára.”

védelmi Kft. végezte a vizsgálatokat 2 mérési pont felhasználásával. Bár a felmérés időpontjában az Ozmán utcai óvoda még nem költözött át a Mozdonyvezető utcai telephelyre, sőt a tényleges átköltözésre vonatkozó önkormányzati döntés sem született meg, ennek ellenére nem létesítettek mérési pontot az Ozmán utcai óvoda területén, így a vizsgált óvodák közül mindössze a Mozdonyvezető utcai helyszínről állnak rendelkezésünkre mérési adatok.

103. A vonatkozó határértékeket a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM együttes rendeletnek „a légszennyezettség egészségügyi határértékei és egyes légszennyező anyagok tervezési irányértékei” című 1. számú melléklete tartalmazza.

104. A 12 óra időtartamú (6-18 óráig) mérés szerint a benzol koncentrációja ($16,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$) mintegy közel kétszerese volt az egészségügyi határértéknek, a NO_x 1 órás koncentrációjának maximális koncentrációja ($182,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$) pedig megközelíti az egészségügyi határértéket ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$).

105. Kontroll mérési pontot nem jelöltek ki az Ozmán utcai óvoda területén, ezért csak a közelben levő Tóth István utcai óvoda területén meghatározott kontrollpont adataival vethetjük össze a Mozdonyvezető utcai óvoda adatait. A Tóth István utcai óvoda szintén az M3 autópálya bevezető szakasza szomszédságában található, az autópálya nyomvonalától keletre, kb. 100-120 m távolságra.

106. A Tóth István utcai óvoda területén létesített mérési pontnál a benzol-koncentráció az egészségügyi határérték 50%-át sem tette ki ($4,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$) a vizsgált időpontban. A másik egészségügyi határértékhez közeli légszennyező anyag, a NO_x vonatkozásában a Tóth István utcai óvoda területén mért érték $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ellentétben a Mozdonyvezető utcai óvoda területén mért $182 \mu\text{g}/\text{m}^3$ értékkel. A Tóth István utcai óvoda területén létesített mérési pontnál tapasztalt értékek egyike sem haladja meg az egészségügyi határértékeket.

107. A légszennyezettségi adatok tekintetében kiemelésre érdemes, hogy a mérési időpontban regisztrált benzol-toluol-xilol koncentráció-túllépés olyan anyag vonatkozásában áll fenn (benzol), amelynek a tudomány mai állása szerint rákkeltő hatást tulajdonítanak. A két mérési pont adatait összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy a Tóth István utcai óvoda légszennyezettségi mutatói lényegesen kedvezőbb értékeket mutatnak.

108. A mérések elemzése alapján megállapítható, hogy a zaj-és légszennyezettségi paraméterek tekintetében a volt Ozmán utcai óvoda környezeti helyzete jobb a Mozdonyvezető utcai óvodáénál.

B/4. A beltéri zajmérések elvégzésének módja nem megfelelő

109. A Köm-EüM rendelet alapján a határértékek teljesülésének értelmezésére és megítélésére az MSZ 18150-1 és a MSZ 15037 elnevezésű magyar szabványok az irányadók.

110. A mérések során a mérési lapok azt az utalást tartalmazzák, hogy az eredmények kiértékelését az MSZ 18150 szerint végezték el.

A mérések vonatkozásában az MSZ 18150-1 elnevezésű szabvány (továbbiakban: szabvány) rendelkezéseit, elvárásait kell irányadónak tekintenünk. A három beltéri zajmérés az alábbiak szerint nem felel meg a vonatkozó szabvány előírásainak.

111. A szabvány a saját alkalmazási köréről úgy rendelkezik, hogy „a szabvány alkalmazása önkéntes, kivéve, ha jogszabály kötelezően alkalmazandónak nyilvánítja”. Megállapítható, hogy a jelen esetben az egyes épületek helyiségeinek zajterhelésének megállapítására irányuló mérések során a szabvány alkalmazását a KöM-EüM rendelet írja elő, tehát annak alkalmazása kötelező.

112. A mérési idő meghatározása szempontjából – többek között – a következő elvárásokat rögzíti a szabvány 4.3. pontjában:

- a) a mérési időket és a mérések számát úgy kell megválasztani, hogy a mért zajadatok a vonatkoztatási időre, részidőre jellemzőek legyenek;
- b) az idő függvényében szabálytalanul változó zajok egyenértékű A-hangnyomásszintjének mérésekor egy-egy mérés időtartama ne legyen rövidebb, mint 10 perc.

113. A mérési jegyzőkönyvvel kapcsolatban rögzíti a szabvány 9.1. pontja, hogy annak minden olyan adatot és körülményt dokumentálni kell, amelyek a vizsgált helyzetet jellemzik, illetve amelyeket a vizsgálat során figyelembe vettek. Így tartalmaznia kell a következőket: a vizsgálatot végző szervezet megjelölését; a vizsgálat helyét és időpontját; a vizsgálat célját; a megbízó nevét; a helyszín részletes leírását; a védendő helyiség rendeltetését; a zajforrások leírását; a meteorológiai tényezőket; a zaj terjedését befolyásoló tényezők bemutatását; a méréshez használt műszerre vonatkozó adatokat; az egyes mérésekre vonatkozó adatokat; a vizsgálati időt, a részidőket, és az egyes mérések időpontjait; a helyszíni mérési eredményeket; a mérés feldolgozásának módszerét; a mérést befolyásoló esetleges körülményeket; a vizsgálat eredményeit; a vizsgálati jegyzőkönyv aláírásának dátumát; a mérést végzők nevét, a vizsgálat felelősének nevét, aláírását.

114. Megállapítható, hogy az elvégzett beltéri zajmérések több szempontból nem felelnek meg a vonatkozó szabvány előírásainak.

115. Valamennyi, a továbbiakban bemutatott mérés során ugyanazt a SVAN 943B típusú műszert használtak, amelynek gyártási száma 6615, hitelesítési száma 485/07, tehát a mérési jegyzőkönyvek tanúsága szerint valamennyi mérési ponton egyetlen műszer felhasználásával végezték a felmérést. Ennek a ténynek azért van jelentősége, mert kizárja, hogy a mérésekre összesen fordított rövid idő alatt esetleg több műszer párhuzamos használatával a vonatkozó szabályoknak megfelelő időtartamig folytattak méréseket.

116. Nem megfelelő a mérés időtartama, hiszen összességében 1-1 óra időtartamban rögzítették az adatokat az egyes épületek foglalkoztatóiban, amely nem alkalmas arra, hogy az oktatási intézmény üzemi idejére vonatkozó átlagérték vonatkozásában bármilyen következtetéseket vonhassunk le. Továbbá egy-egy mérési ponton elvégzett mérés időtartama sem felel meg a szabvány vonatkozó előírásainak, mely szerint egy-egy mérés időtartama nem lehet kevesebb 10 percnél. A Mozdonyvezető utcai intézmény területén 2008. április 2-án pedig 60 percnyi időtartam alatt végeztek el 8 mérési ponton méréseket, amely azt mutatja, hogy – amennyiben a műszer felállítására, átszállítására fordított időtartamtól el is tekintünk – egy-egy mérés maximum 7,5 percig tarthatott.

117. Nem felel meg a szabványnak a mérésekről készült jegyzőkönyv sem, az ugyanis nem tartalmaz számos, a szabvány által lényegesnek tekintett elemet. Nem találunk benne utalást – többek között – sem a vizsgálat céljára, sem a helyszín részletes leírására, sem a vizsgált zajforrásra, sem a mérés feldolgozásának módszerére vonatkozóan. Az egyes mérések esetén

közölt mérési eredménnyel kapcsolatban sem közli a mérési lap, hogy az a helyszíni eredmény, vagy a feldolgozást követő vizsgálati eredmény-e. Nem találunk utalást továbbá annak vonatkozásban sem, hogy a mérési pontokat az egyes foglalkoztatók területén pontosan hol helyezték el.

118. A fentiekből következően nem szolgálhattak volna a fenntartói döntés alátámasztásául a szabványoknak nem megfelelő módon elvégzett beltéri zajmérések. Ebből következően a jegyző nem tett eleget arra vonatkozó feladatának, hogy – fenntartói döntés előkészítése körében – a közoktatási intézmény létesítése során feltárja a környezetminőségi jellemzőket, és igazolja az egészségügyi határértékek teljesülését.

119. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése szempontjából visszásságot eredményez, ha a fenntartói döntés előkészítése körében a környezetminőségi jellemzőkre vonatkozó méréseket nem a vonatkozó szabványoknak megfelelően végzik el, és így a fenntartói döntést meghozó képviselő-testület nem hozhat a gyermekek mindenképp felett álló érdekét figyelembe vevő döntést.

B/5 A környezetminőségi jellemzők feltárása hiányában hozott önkormányzati döntés megalapozatlannak tekinthető

120. Megállapítható, hogy az átszervezésre vonatkozó eljárás során Budapest, XV. kerület Önkormányzata az átszervezésre vonatkozó alapvető döntését 2007. június 20-i képviselő-testületi ülésén hozta. Ezen az ülésen határozat született a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda telephelyének megváltoztatásáról, valamint az Ozmán utcai óvoda telephelyének az önkormányzat vagyonkataszteréből kivezetéséről – forgalomképesse nyilvánításáról. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a döntés alátámasztásául egyáltalán nem készült a környezetminőségi jellemzőket feltáró szakértői anyag.

121. Az önkormányzat 2008. április 30-i döntésével az óvoda tényleges átköltöztetéséről határozott, ebben az időpontban azonban egyes mérések elvégzése még nem történt meg, illetve a szakértői anyagok készítése folyamatban volt.

122. Az önkormányzat az Ozmán utcai Óvoda és a Mozdonyvezető utcai óvoda légszennyezettségi jellemzőinek összehasonlítására vonatkozó felmérés elvégzéséről egyáltalán nem gondoskodott, így a tényleges átköltözésre vonatkozó 2008. áprilisi önkormányzati döntés anélkül született meg, hogy a képviselő-testület tagjai szakértői mérések alapján megfontolt döntést hozhattak volna annak vonatkozásában, hogy az átszervezés következtében a gyermekek rosszabb környezeti körülmények közé kerülnek.

123. Ezen tények alapján megállapítható, hogy az önkormányzat döntései megalapozása érdekében nem vette megfelelő mértékben figyelembe a környezetminőségi adatokat, a felméréseket az érdemi döntést követően utólag végezték el, így a környezetminőségi jellemzőket figyelmen kívül hagyó, környezetegészségügyi szempontból megalapozatlan döntéseivel az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban visszásságot eredményezett.

B/6 Általános, műszaki jellemzés

124. A vizsgálat során felmerült, hogy a Mozdonyvezető utcai épület műszaki állapot, és felszereltség tekintetében kedvezőbb paraméterekkel rendelkezik az Ozmán utcai óvodánál. A XV. kerületi önkormányzat – a helyszíni konzultáció időpontjában – oktatási ügyekért felelős alpolgármestere kifejtette, hogy a Mozdonyvezető utcai óvoda összességében jobb elhelyezést biztosít az ellátásban részesülő gyermekek számára. Az alábbiakban bemutatott jellemzést a 2007-2008. években a MÁV Zrt. és az Önkormányzat által kötendő adásvételi szerződések megalapozását szolgáló ingatlanforgalmi értékbecslések megállapításainak felhasználásával készítettük el. Az alábbi jellemzés célja annak bemutatása, hogy az egyes, az átszervezéssel érintett ingatlanok műszaki állapota, felszereltsége indokoltá tette-e a vizsgálat tárgyát képező átszervezés végrehajtását.

B/5/a) A lebontott Ozmán utcai óvoda

125. Az Ozmán utcai Óvoda épülete 1975-ben épült. A 7557 m² nagyságú telken óvoda céljára épült ingatlan területén a mintegy 900 m² nagyságú épület két fő épülettömbből állt, így a telek beépítettsége 12% körüli mértékű volt. A beépítetlen telekrész jelentős hányadát foglalták el a számottevő lombkoronával rendelkező fák, cserjék, valamint a játszótéri játékok. A fák, cserjék az udvar területét szinte teljesen körülhatárolták.

126. Az óvodaépület vasbeton technológia alkalmazásával készült, a homlokzatképzés az értékesítés időpontjában az átlagos élettartamán túlhaladott állapotban volt. Az összesen négy funkcionális egységre tagolható épületegyüttes nagyobb épületében négy óvodai csoport, öltözők, mosdó-WC együttes, valamint két kertkapcsolati előtér; míg a kisebb épületben két óvodai csoport, továbbá a gazdasági és a kiszolgáló helyiségek kaptak helyet.

127. A szakértői vélemény megállapította, hogy az épület szerkezeti elemei, burkolatai, épületgépészeti elemei koruknak megfelelő, de karbantartott állapotúak. Az épületnek a hasonló funkciójú, új építésű épülethez viszonyított használhatóságát – vagyis az avultságát – 50%-ra becsülték.

128. A 2-K860-1/2003; 2-K1996-1/2004 iktatási számú, az ÁNTSZ XV. kerületi Szervezete által végzett ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvek megállapításai szerint a játszóudvar játékok felújításra szorultak, az épület elől egy szakaszon hiányzott a járda kialakítása, ami a gépjármű-forgalom miatt balesetveszélyes volt. Több csoportszoba esetén megállapították, hogy azok tisztasági festésre szorultak. Bár az épület műszaki állapota nem volt jónak mondható, de életveszélyesnek sem volt tekinthető.

129. Az óvoda – 11/1994 (VI. 8.) MKM rendelet 7. sz. mellékletében meghatározott – szükséges helyiségei közül hiányzott a tornaterem.

130. Az óvoda hat foglalkoztató csoportja közül kettő speciálisnak tekinthető, hiszen az Önkormányzat ezekben biztosította az ételallergiás megbetegedésben, diabetesben szenvedő gyermekek, illetve logopédiai problémákkal küzdő gyermekek ellátását. A vizsgálat által tárgyalt időtartamon belül a „Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat közoktatási intézkedési tervének felülvizsgálata 2007-2009.” elnevezésű dokumentum megállapításai szerint a kerületben mindössze három, hasonló feladatot is ellátó intézmény működött.

B/5/b) A Mozdonyvezető utcai óvoda

131. Az óvoda céljára létesített épület szintén az 1970-es években épült. Az 5480 m² területű telekingatlan területén mintegy 1450 m² nagyságú épület található. Így a telek beépítettsége 26%-os. A telek területe tehát mintegy 2300 m²-rel kisebb, a beépítettsége viszont kétszer nagyobb mértékű az Ozmán utcai óvoda ingatlanára vonatkozó értékekhez viszonyítva. A beépítetlen telekrészek döntő hányadát szintén fák, cserjék, valamint játszótéri játékok foglalják el. A fák, cserjék a bevezető szakasz mentén helyezkednek el, azonban a cserjék mindössze 40-50 cm magasságúak, a fák pedig egymástól távol találhatóak. Ezért a növényzet napjainkban még nem alkot olyan összefüggő sávot, mint a – volt – Ozmán utcai óvoda esetében.

132. A részben földszintes, részben földszint plusz egy emelet kialakítású; egy tömbből álló épület hasznos alapterülete 1847 m². Részben szintén vasbeton szerkezetek felhasználásával készült. A szimmetrikusan megosztott épület földszintjén gyermekfoglalkoztató és üzemelést kiszolgáló helyiségek, továbbá egy szolgálati lakás; míg az emeleten további gyermekfoglalkoztató helyiségek, vizesblokkok és az irodák kerültek kialakításra.

133. A szakértői vélemény megállapította, hogy a burkolatok, valamint a nyílászárók avult állapotúak. Az épületnek a hasonló funkciójú, új építésű épülethez viszonyított használhatóságát – avultságát – 30%-ra becsülték, vagyis a független szakértő társaság lényegesen rosszabb állapotban levő ingatlanként ítélte meg, mint az Ozmán utcai óvodát.

134. Az átköltöztetést megelőzően az Önkormányzat a 2008. év folyamán felújítási munkákat végzett a Mozdonyvezető u. 3-5. szám alatti telephely területén. Az Önkormányzat számunkra írt tájékoztató levele szerint az épületben az óvodai funkció újbóli beindításához szükséges felújítási munkákat végeztették el. A felújítás elsősorban az épület károsodásainak megszüntetését, a higiénés feltételek, valamint az épület-gépészeti (víz, csatorna, gáz, központi fűtés) és elektromos rendszerek biztonságos megteremtésének feltételeit szolgálta. Ezeken felül külön kategóriát képeztek a keleti homlokzat (az M3 autópálya felőli oldal) nyílászáróinak lég-hanggátlási és hőátbocsátási tényezőinek javítása érdekében végzett munkák. Ennek eredményeként 3-rétegű Dupló-Duplex technológiával készült üveglapok beépítése történt meg a korábbi nyílászárók – állagjavításon átesett – keretébe. A további nyílászárók esetében javítási munkákat végeztek, így pl. a törött üvegeket kicserélték, elvégezték a nyílászáró-szerkezetek kisebb javítását, az ajtószerelvényeket pótolták, beépítettek több új válaszajtót. A játszóudvar területén kijavították a kerítést, részleges burkolatcserét végeztek a teraszokon, uniós előírásoknak megfelelő játszószerkezet telepítettek, fásítási munkákat, a homokozókban pedig homokcserét végeztek, továbbá a játszóudvar területén 10 cm vastagságban új termőtalajt terítettek, majd füvesítettek.

135. A felújítási munkák során telepítettek egy – jelenleg 40-50 cm magasságú – cserjesort is. A jelenleg mintegy 40-50 cm magasságú növényzet telepítésére az ÁNTSZ IV-XV. kerületi Intézetének helyszíni szemléjén tapasztaltak alapján rögzített felhívása alapján került sor, a zajvédelem biztosítása érdekében.

136. Megállapítható, hogy a felújítás eredményeként – az előző fejezetben elemzett zajmérések alapján – zárt ablakok mellett 10 dB-el csökkent az épület keleti oldalán található foglalkoztatók zajterhelése. A zajterhelés csak olyan időjárási viszonyok esetén csökken, amikor az ablakok a foglalkoztatások alatt folyamatosan zárva tarthatók. A környezeti

minőségi jellemzők vonatkozásában más számottevő eredményt nem sikerült elérni, így nem javult a játszóudvar zajterhelése és légszennyezettségi paraméterei sem.

137. A felújítást követően összesen kilenc csoport elhelyezésére van lehetőség ebben az épületben, így ebben az intézményben részesülnek óvodai ellátásban az Ozmán utcai óvoda két speciális nevelési igényű csoportjának tagjai. Az intézményben kialakítottak tornatermet, mosókonyhát, dietetikus szobát, orvosi szobát egyaránt, tehát bővült az elhelyezhető funkciók köre, amelynek eredményeként olyan funkciók kialakítása is lehetővé vált, amelyek az Ozmán utcai óvodában hiányoztak (elsősorban a tornaterem tekinthető ilyennek, azonban ezt is új funkcióként kellett kialakítani, hiszen tornaterem a MÁV fenntartású intézményben sem működött). Megállapítható, hogy az Ozmán utcai óvodával összehasonlítva a felújítást követően a Mozdonyvezető utcai óvoda a funkciók bővebb körének köszönhetően jobb műszaki felszereltséggel rendelkezik.

138. A 2010. évben elkészült egy 4 m magas zajárnyékoló fal a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda székhelye, valamint Mozdonyvezető utcai telephelye előtti útszakasz mentén.²⁰ A zajárnyékoló fal csökkenti a vizsgálat tárgyát képező közoktatási intézményeknek a bevezető szakasztól, mint zajforrástól származó zajterhelését, azonban a rendelkezésünkre álló adatok alapján nem igazolható, hogy a játszóudvar teljes területén teljesülnének a zajvédelmi egészségügyi határértékek. Továbbá a zajvédelmi intézkedés a továbbiakban sem biztosítja a levegővédelmi határértékek teljesülését.

139. Mivel az épületek használhatósága szempontjából a Mozdonyvezető utcai ingatlan rosszabb állapotban volt, mint az Ozmán utcai ingatlan, ezért az ingatlanok általános műszaki állapota közötti különbség nem indokolta az átköltözést. A Mozdonyvezető utcai óvoda épületének rossz műszaki állapota miatt nélkülözhetetlen volt a felújítási munkálatok elvégzése. Bár az óvoda épülete nagyobb, több gyermek ellátását képes biztosítani, és bővült az elhelyezhető funkciók köre, azonban az átszervezésből fakadó előnyök nem ellensúlyozzák a szakértői mérések által feltárt, valamint a stratégiai zajtérkép alapján megállapítható település-egészségügyi hátrányokat.

B/7 A döntéshozatal következménye, az oktatási-nevelési intézmény működésével összefüggésben okozott visszásság

140. Nem áll rendelkezésre olyan adat, amely igazolja, hogy az önkormányzat vizsgált más lehetséges alternatívákat az óvoda átszervezése során, ide értve természetesen azt a lehetőséget is, hogy a MÁV Telepen elhelyezkedő ingatlan értékesítéséről, és így az óvoda elköltöztetéséről a gyermekek jogaira tekintettel lemond.

141. Az M3 autópálya forgalma az elkövetkező években várhatóan tovább fog nőni, így valószínűsíthetően tovább emelkedik környezetének zaj- és légszennyezettsége egyaránt. A Szent Korona Általános Iskola és Óvoda többi telephelye környezet-terhelési szempontból jelenleg is jobb helyzetben van, mint a 2007-ben megvásárolt Mozdonyvezető utca 3-5. szám alatti óvoda, valamint a Szent Korona útja 5. szám alatti székhely ingatlana.

142. Megállapítható tehát, hogy a felújított intézmény jobb műszaki felszereltségéből következő előnyök nem ellensúlyozzák megfelelően azt a hátrányt, hogy rosszabb

²⁰ A bevezető szakasz mentén létesült zajvédő fal a Fővárosi Önkormányzat által menedzselte (EU-pályázat keretében) projekt keretében épült meg.

környezetminőségi jellemzőkkel rendelkező ingatlanba kerültek az óvodában ellátásban részesülő gyermekek. A közoktatási törvényben meghatározott aránytalan teher okozásának kell tekinteni, ha a fenntartó – anélkül, hogy az elhelyezés lehetőségeinek előnyeit és hátrányait valóban megalapozottan és teljeskörűen vizsgálta volna – olyan környezetminőségi jellemzőkkel rendelkező ingatlanon alakítja ki a közoktatási intézményt, ahol a jogszabályokban meghatározott egészségügyi határértékek nem érvényesülnek.

143. Megállapítható, hogy a környezeti szempontokat nem megfelelő módon figyelembe vevő átszervezési folyamatot követően kerültek a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai telephelyén ellátásban részesülő gyermekek a Mozdonyvezető utcai telephelyen működő intézménybe.²¹ **Megállapítható, hogy az – a tartalmi szempontból is kifogásolható – önkormányzati döntéshozatal során nem tett eleget annak a jogalkotói elvárásnak, mely szerint az egészséghez, testi épséghez való jogosultság – fontosságára tekintettel – megelőzi az egyéb, közoktatási törvényben nevesített jogokat; azt minden más jogosultság előtt, és szükség esetén minden egyéb jogosultság érvényesítésének rovására kötelező érvényesíteni és így fenntartói döntésével az elérendő előnyökhöz képest aránytalan teher okozásával az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot okozott.**

C) A jogi szabályozás hiányosságai

144. Vizsgálatunk során észleltük, hogy a hazai jogszabályok alapvetően deklarálnak a gyermekek jogát ahhoz, hogy egészséges környezetben nevelkedjenek, azonban az alapvetően maradéktalan érvényesülése problematikusnak tekinthető a közoktatási intézmények településen belüli elhelyezése, létesítése vonatkozásában.

145. A Kvt. 37. § (2) bekezdése az állam környezetvédelmi tevékenysége szabályozásának körében alapvető követelményként határozza meg azt, hogy az állam biztosítja a környezet védelméhez fűződő állampolgári jogok érvényesülését. A 38. § a) és d) pontjai a környezetvédelem állami feladatai között nevesíti – többek között – a környezetvédelmi követelmények érvényesítésének szükségességét az állam más irányú feladatai ellátása során, valamint a környezetvédelmi célok elérését szolgáló jogi, gazdasági és műszaki szabályozórendszer megállapításának követelményét.

146. A fenntartói irányítás alapvető szabályainak meghatározásáról rendelkező Közokt. tv. 102. § (2) a) pontja szerint a fenntartó dönt a közoktatási intézmény létesítéséről, [...] átszervezéséről, megszüntetéséről.

147. A közoktatási létesítmény alapítására, létesítésére eltérő szabályokat határoz meg a törvény attól függően, hogy önkormányzati, vagy egyéb fenntartású intézményről van-e szó. Az állami-önkormányzati intézmények létesítésének feltételeit a Közokt. tv. 37. § (2)-(4) bekezdései határozzák meg. Eszerint: a közoktatási intézmény alapítását az alapító okirat aláírását követő harminc napon belül az alapító okirat, továbbá – ha a fenntartó a tevékenységet nem jogszabály felhatalmazása alapján látja el – a közoktatási szolgáltató tevékenység folytatására jogosító okirat megküldésével, nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni. A bejelentést költségvetési szerv esetén a törzskönyvi nyilvántartást vezető

²¹ Az átszervezés folyamatának szabálytalanságát, illetve a közoktatási intézmény működésével kapcsolatos kifogásokat az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája vizsgálja.

szervnél, más esetben a jegyzőnél, főjegyzőnél kell teljesíteni. A nyilvántartásba vétellel összefüggő költségeket a kérelem benyújtója viseli. A nyilvántartásba vétel jogszabálysértés esetén tagadható meg. A közoktatási intézmény – az alapító okirata aláírásának napjára visszamenő hatállyal – a nyilvántartásba vétellel jön létre.

148. Tehát az alapítás feltétele az alapító által aláírt alapító okirat nyilvántartásba vétele, amelyet az Oktatási Hivatal a Közoktatási Információs Rendszerbe történő konstitutív hatályú bevezetéssel teljesít.

149. Az állami önkormányzati fenntartású közoktatási intézmények esetén nem jelentkezik további feltételként működési engedély megszerzése. Ezzel szemben a Közokt. tv. 79. § (1) bekezdése a nem helyi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézményekre vonatkozó külön szabályok körében a következőképp rendelkezik. Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat alapítja, működésének megkezdéséhez engedély szükséges. Az engedély akkor adható ki, ha a nevelési-oktatási intézmény az e törvény 38. §-ának (1) bekezdésében meghatározottak szerint rendelkezik a működéséhez szükséges feltételekkel, illetve a feltételeket fokozatosan megteremti. A (3) bekezdés szerint az engedély kiadásáról a jegyző, illetve főjegyző dönt. A (4) bekezdés az engedély kiadása megtagadásának esetkörét tárgyalja, eszerint az engedély kiadása – többek között – megtagadható akkor, ha a nevelési-oktatási intézmény nem rendelkezik a működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekkel.

150. A Közokt. tv. 88. § (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét, illetve egyes szolgáltatás ellátását - részben vagy egészben - akkor szüntetheti meg, közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulóknak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat - fejlesztési tervre épített - szakvéleményét. A helyi önkormányzat az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából. A szakértőnek abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás e bekezdésben meghatározottak szerint történő további ellátását.

151. A Közokt. tv. fenti jogszabályhelye úgy rendelkezik, hogy annak eldöntéséhez kell beszerezni a meghatározott véleményeket, hogy a tervezett átszervezés megfelel-e a közoktatási törvény által támasztott követelményeknek. A környezetminőségi jellemzők feltárása érdekében a közoktatási törvény nem ír elő kötelező eljárási lépéseket, az egészségügyi határérték teljesülése feltételeinek feltárása az egyéb jogszabályokból – 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet, illetve a környezetvédelmi, építésügyi jogszabályok – következik.

152. Közoktatási intézmény létesítéséhez tehát csak a nem önkormányzati fenntartású intézmények esetében szükséges működési engedély, és még ebben az esetben sem határoz meg a jogalkotó komplex engedélyezési eljárást. Álláspontunk szerint – a fenntartó személyétől függetlenül – szükséges lenne egy olyan komplex engedélyezési eljárás meghatározása, amely a – többek között a környezetvédelmi hatóság – szakhatóságok részvételével biztosítaná azt, hogy kizárólag a jogszabályi – különösen is a környezetvédelmi – követelményeknek maradéktalanul eleget tevő közoktatási intézmény kezdhesse meg a működését.

153. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben a határértékek teljesítésétől függetlenül már önmagában az is visszásságot eredményezhet, ha rossz környezetminőségű területen a releváns zajforrás közvetlen közelében közoktatási intézmény (és egyéb humáninfrastruktúra) létesül.

154. 2008. december 8-i hatállyal hatályon kívül helyezték a közoktatási intézmények elhelyezésének és kialakításának építészeti-műszaki követelményeiről szóló 19/2002. (V. 8.) OM rendelet. Az OM rendelet 1. számú mellékletének 2. pontja tartalmazta az óvoda elhelyezésének településrendezési elvárásait. Eszerint magas zajterhelésű és forgalmas útvonalhoz közeli területen - ha más helyszín nem lehetséges - csak a megfelelő kültéri (növényzóna, zajvédő fal) és belső téri (ablakszigetelés) zajvédelmi megoldások tervezése és megvalósítása esetén építhető óvoda. Jelenleg tehát nem áll rendelkezésre hasonló, általános elvárásokat rögzítő előírás. A fentiekből következően szükségesnek tartjuk a hasonló, általános jellegű követelmény jogszabályban történő rögzítését a zaj- és légszennyezettség paramétereire egyaránt. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében elengedhetetlennek tartjuk annak előírását, hogy oktatási intézmények (és egyéb humáninfrastrukturális létesítmények) kedvezőtlen településföldrajzi jellemzőkkel bíró területeken ne legyenek elhelyezhetők (kivétel, amennyiben az egész település hasonló paraméterekkel rendelkezik, és ezért a megfelelő paraméterekkel rendelkező helyszín nem jelölhető ki).

V. Összefoglalás

A) A Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda átszervezésével kapcsolatban az alábbiakat állapítottuk meg.

155. Az átszervezésre vonatkozó fenntartói döntések és az elkészített szakértői mérések elemzése alapján megállapítható, hogy a 2007. évi – az átszervezéssel érintett ingatlanok jogi sorsáról és az átszervezés folyamatának megindításáról rendelkező – fenntartói döntést megelőzően egyáltalán nem tárták fel az ingatlanokra jellemző környezetminőségi paramétereket.

156. A 2008. évi – az átköltözés tényleges időpontját meghatározó – döntéssel kapcsolatban pedig megállapítható, hogy a döntés előkészítése során elvégzett mérések több szempontból nem voltak alkalmasak a környezetterhelés tényleges mértékének meghatározására. Így a beltéri zajméréseket nem a vonatkozó szabványoknak megfelelően végezték, tehát azok az egészségügyi határértékek teljesülésének igazolására nem használhatók fel.

157. A légszennyezettségi mérésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy az átszervezéssel érintett egyik ingatlan – az Ozmán utcai óvoda – területén nem határoztak meg mérési pontot, tehát az átszervezéssel érintett ingatlanok légszennyezettségi adatokon alapuló tényleges összehasonlítása nem lehetséges (csupán a közelben található Tóth István utcai óvodánál végzett mérések adatai állnak rendelkezésre), így az önkormányzat az Ozmán utcai Óvoda és a Mozdonyvezető utcai óvoda légszennyezettségi jellemzőinek összehasonlítására vonatkozó felmérés elvégzéséről egyáltalán nem gondoskodott.

158. A beltéri zajmérések időpontjában már az Ozmán utcai Óvoda bontási engedélyeztetési eljárása is folyamatban volt, a kültéri zajmérések időpontjában pedig már ténylegesen átköltöztek a gyermekek a Mozdonyvezető utcai telephelyre, vagyis a szakértői méréseket az

érdemi fenntartói döntést követően, utólag végezték el. Mivel az elvégzett mérések nem alkalmasak a fenntartói döntés megalapozására, így a 2008. évi fenntartói döntés anélkül született meg, hogy a képviselő-testület tagjai szakértői mérések alapján megfontolt döntést hozhattak volna annak vonatkozásában, hogy az átszervezés következtében a gyermekek milyen környezeti körülmények közé kerülnek.

159. A fenti – 154-156. – pontok összegzéseként megállapítható, hogy az Önkormányzat átszervezésre irányuló döntése megalapozatlan volt, melynek során nem tárta fel, hogy az átszervezést követően megvalósul-e az ellátás megfelelő színvonalon történő biztosítása az ellátásban részesülő gyermekek számára.

160. Az Önkormányzat fenntartói döntésének megalapozatlansága az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott.

161. A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a volt Ozmán utcai óvoda ingatlana – a Mozdonyvezető utcai óvodához hasonló településföldrajzi elhelyezkedése ellenére – a környezetterhelés szempontjából jobb körülményeket biztosított a gyermekek számára, ugyanakkor az Ozmán utcai óvoda épületének műszaki állapota miatt sem volt elengedhetetlenül szükséges az átszervezés lebonyolítása.

162. Az átszervezésre vonatkozó képviselő-testületi döntés eredményeként az ellátásban részesülő gyermekek a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Mozdonyvezető utcai telephelyén olyan környezetbe kerültek, amelynek település-földrajzi elhelyezkedéséből következően egyes paraméterek értéke (elsősorban zajterhelés, valamint egyes légszennyezettségi mutatók) magasabbak az egészségügyi határértékeknél.

163. A zaj egészségügyi hatásairól szóló fejezetben kifejtettük, hogy a fellépő egészségkárosító hatás erőteljesebb, amennyiben azoknak hosszú időn keresztül ki van téve az emberi szervezet. A Mozdonyvezető utcai óvoda az ugyancsak az M3 autópálya mellett található Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tagintézménye. Ezért sok esetben a gyermekek a 3-4 óvodában eltöltött évet követően még további, 8 iskolai évnek megfelelő időtartamot töltenek olyan környezetben, ahol a zajterhelés, légszennyezettség meghaladja a határértékeket.

164. A megfelelő színvonalon történő közoktatási szolgáltatás nem biztosítható, így a gyermekek mindenképp felett álló érdeke nem érvényesülhet abban az esetben, ha az intézmények teljes területén nem érvényesülnek a jogszabályokban meghatározott egészségügyi határértékek. Az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot eredményez az olyan fenntartói döntés, amelynek következtében a több éven keresztül, a napi rendszerességgel, a 6-18 óra közötti üzemelési időtartam alatt a közoktatási intézményekben tartózkodók a jogszabályokban meghatározott határértékeket meghaladó környezetterhelést (pl. zaj- és légszennyezettség) kénytelenek elviselni.

165. A 159-162. pontok összegzéseként megállapítható, hogy a fenntartói döntés megalapozatlanságán túl tartalmilag is kifogásolható, hiszen a megvalósult átszervezés – a gyermekek mindenképp felett álló érdekével ellentétes, és ezért aránytalan terhet okozó döntéshozatal – eredményeként az ellátásban részesülő gyermekek – egyes paraméterek tekintetében – a jogszabályokban meghatározott egészségügyi paramétereket meghaladó mértékű környezetterhelést kénytelenek elviselni.

166. Az Önkormányzat – a gyermekek mindenk felett álló érdekével ellentétes és ezért aránytalan terhet okozó – fenntartói döntése az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggő visszásságot eredményezett.

167. Az átszervezés folyamatának elemzéséből megállapítható, hogy annak során nem történt meg a környezetminőségi jellemzők megfelelő feltárása. Ennek következtében a fenntartói döntés meghozatalánál a képviselő-testületnek nem állt módjában a zajterhelés és légszennyezettség tekintetében fennálló környezeti problémák, jellemzők ismeretében körültekintő döntést hozni. A nem teljes körű döntés előkészítés a gyermekek mindenk felett álló érdekével ellentétes döntést eredményezett. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban visszásságot eredményez, ha a fenntartói döntés előkészítéséért felelős jegyző nem veszi tekintetbe az egészségügyi határértékek teljesülésére vonatkozó jogalkotói elvárást.

B) Az ügy kapcsán általános jelleggel megállapítottuk a következőket.

168. Megállapítottuk, hogy amennyiben a közoktatási intézmény település-egészségügyi szempontból kedvezőtlen adottságú helyen fekszik, az adott közoktatási intézményben ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való joga sérül azáltal, hogy hosszú időtartamon keresztül az egészségre igazolhatóan káros körülmények között tartózkodnak.

169. A közoktatási intézmények átszervezése során – amennyiben az a székhely, telephely változását eredményezi – figyelemmel kell lenni a környezetminőségi jellemzőkre, s tekintettel a gyermek mindenk felett álló érdekének alapvető követelményére, aránytalan teherként szükséges értékelni, amennyiben az átszervezést követően a gyermek olyan környezetbe kerül, ahol a környezetminőségi jellemzőkre vonatkozó egészségügyi határértékek nem biztosíthatók. A gyermekek egészséges környezetben való nevelkedéséhez kötődően – mely a gyermekek mindenk felett álló érdeke alapvető tételében fejeződik ki – a környezeti jellemzők paramétereinek figyelmen kívül hagyásával hozott fenntartói döntés visszásságot eredményez az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben.

170. Megállapítottuk, hogy a közoktatási intézmény nem teljesíti a létesítéséhez szükséges – 11/1994. (VI. 8.) MKM rendeletben foglalt – feltételeket, amennyiben az egészségügyi határértékek nem teljesülnek a közoktatási intézmény teljes területén.

171. Megállapítottuk, hogy az önkormányzat jegyzője a közoktatási intézmény létesítésére irányuló az önkormányzati döntés előkészítése során köteles gondoskodni arról, hogy feltárja az érintett ingatlanra vonatkozó környezetminőségi jellemzőket.

172. Megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben a határértékek teljesítésétől függetlenül már önmagában az is visszásságot eredményezhet, ha rossz környezetminőségű területen a releváns zajforrás közvetlen közelében közoktatási intézmény (és egyéb humáninfrastruktúra) létesül.

173. Megállapítottuk, hogy a hatályos jogi szabályozás nem biztosítja megfelelően, hogy a gyermekek nevelése megfelelő környezetminőségi jellemzőkkel bíró intézmények területén történjék. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében a közoktatási intézmények elhelyezése feltételeinek szabályozását módosítani szükséges. Ezért

jogalkotási javaslattal fordulok a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz és a Nemzeti Erőforrás Minisztériumához.

VI. Intézkedések

A) Ajánlás Budapest Főváros XV. Kerület Önkormányzata részére

174. Az Obtv. 27/B § (3) bekezdésének c) pontja alapján ajánlással fordulok Budapest Főváros XV. Kerület Önkormányzatához. A jövőben a kerület területén található közoktatási intézmények átszervezése során vegye figyelembe és érvényesítse az állásfoglalásban kifejtetteket és a vonatkozó jogszabályok előírásait, legyen tekintettel a gyermekek mindenek felett álló érdekére.

175. Keresse a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda átköltöztetésének lehetőségét. Addig is az óvoda zajszigetelésének további javítása elengedhetetlenül szükséges, mert várhatóan a forgalom növekedésével a zajterhelés is nőni fog a jövőben. Javasolom ennek megfelelően a közoktatási intézmény teljes területén a zajvédelem szakértői javaslatokon alapuló, a jogszabályi határértékeknek hosszú távon, megbízhatóan megfelelő biztosítását.

176. A levegővédelmi szabályok érvényesítése érdekében – az óvoda átköltöztetésének megvalósulásáig – szükségesnek tartjuk a levegőminőség paramétereinek rendszeres ellenőrzését. Az ellenőrzések eredményéről elengedhetetlennek tartjuk az óvodában ellátásban részesülő gyermekek szüleinek tájékoztatását.

B) Kezdeményezés Budapest Főváros XV. kerület Önkormányzata részére

177. Az Obtv. 21. § (2) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a polgármester indítson belső vizsgálatot a – átszervezés folyamatának időtartama alatt hivatalban levő – jegyző és az átszervezéssel megbízott önkormányzati tisztségviselők munkajogi felelősségének megállapítása tárgyában.

C) Jogalkotási javaslat a Vidékfejlesztési Minisztérium részére

178. Az Obtv. 25. § alapján a zaj elleni védelmet érintően átfogó jogalkotási-csomag javaslattal fordulok majd a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz, melynek részét képezik a jelen állásfoglalás megállapításai és javaslatai is.

D) Jogalkotási javaslat a Nemzeti Erőforrás Minisztérium részére

179. Az Obtv. 25. § alapján jogalkotási javaslattal fordulok a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz. Indokoltnak tartom annak jogszabályi rögzítését, hogy a közoktatási intézmények működésének megkezdése, illetve a telephely változását eredményező átszervezés előtt komplex engedélyezési eljárás során a vonatkozó szabványoknak, jogszabályoknak megfelelően fel kell tárnai a környezetminőségi jellemzőket (zaj- és légszennyezettség, talajszennyezettség), és a felmérés eredményeit a fenntartói döntéshozatalnál figyelembe kell venni.

Indokoltnak tartom annak jogszabályi rögzítését, hogy oktatási intézmények (és egyéb humáninfrastrukturális létesítmények) kedvezőtlen településföldrajzi jellemzőkkel bíró területeken ne legyenek elhelyezhetők (annak az esetben a kivételével, amennyiben a település teljes területe kedvezőtlen paraméterekkel rendelkezik, és ezért a megfelelő paraméterekkel rendelkező helyszín nem jelölhető ki).

180. Kérem, hogy a felhívott szervek az ajánlás, kezdeményezés, illetve a jogalkotási javaslat nyomán tett intézkedéseiről tájékoztassanak legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 30 napon belül.

181. Tájékoztatom a felhívott szerveket, hogy az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

Budapest, 2010. december 16.

dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa