



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA egy pizzéria működésével kapcsolatban

Ügyszám: JNO-194- /2010.

I. A panasz

1. Egy magánszemély beadványa szerint a Budapest, Kálmán Imre utcai társasházban egy pizzéria működik, minden nap 11.00 és 23.00 óra között. Az étterem működésével együtt járó szag nagyon zavarja a lakókat, a lakásokban emiatt nem lehet szellőztetni. Motoros futárszolgálat is működik a pizzériában, és mivel a futárok az üzlet előtt indítják be motorjaikat, ez intenzív zajjal jár. Reggel korán történik az áruszállítás, ami csak fokozza a zajterhelést. A pizzéria működésével kapcsolatos panaszokat több lakó is jelezte az önkormányzatnál, ennek ellenére a beadvány szerint érdemi intézkedés nem történt.

II. A hatáskör megalapozása

2. 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. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint a Biztos figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok vizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

3. Elsődlegesen azt vizsgáltuk a jelen ügyben, hogy a panaszos beadványában foglaltak alapján fennáll-e alkotmányos visszasság, sérült-e a panaszos egészséges környezethez való joga. A fentiek alapján megkerestük Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalát az iratok megküldése végett.

III. A tényállás

4. A társasházban, melyben a panaszos lakik, egy földszinti helyiségben melegkonyhás vendéglátó-hely működik. A vendéglátó-hely 2007. október 24-én kelt működési engedéllyel rendelkezik, a földszinti helyiség az üzemeltető tulajdonában áll.

5. A pizzériában házhoz-szállításra rendelt pizzákat készítenek, amelyet motoros és autós futárok szállítanak ki. A pizzéria működésével kapcsolatban a rendelkezésünkre álló iratok alapján 2004-et követően minden évben több panaszbejelentés is érkezett. Ezek jellemzően a panaszos által is ismertetett szagra, illetve a zajos működésre vonatkoztak. A panaszbejelentések nyomán a Polgármesteri Hivatal Ipar-Kereskedelmi Osztálya eljárta, zajméréseket végeztetett, a szellőzőrendszereket ellenőrizte. Eljárásai nyomán az üzemeltető intézkedett afelől, hogy a motoros futárok az üzlet előtt ne indítsák be a motorokat, azokat a Bajcsy-Zsilinszky Endre út és a Kálmán Imre utca sarkáig tolják ki. A zaj ezt követően rövid időre csökkent, de hamarosan újabb panaszbejelentés érkezett a motorok zajos működése miatt, mivel a futárok az üzemeltető kérését nem tartották be.

6. 2009 márciusában több bejelentés is érkezett a pizzéria működésével kapcsolatban, a panaszos ezt követően kereste meg hivatalunkat. Az egyik panasz szerint a pizzéria beszállítói jellemzően a hajnali órákban érkeznek, és az autós futárok járó motorral várakoznak az étterem előtt, ami zavarja az lakókat. Egy másik panaszos a pizzéria által okozott szag miatt tett bejelentést.

7. A pizzéria által okozott szag miatti bejelentés nyomán az Építési és Műszaki Osztály helyszíni bejárást tartott. Ezen megállapították, hogy a tűzhelyek feletti elszívó-berendezések a tetőre vannak kivezetve, azokat évente karbantartják. A 2009. évi karbantartás elvégzését az üzemeltető számlával igazolta. A légtechnikai berendezés engedéllyel rendelkezett.

8. A panasznak a zajos működést érintő részével kapcsolatban az iratok közt megtalálható a Polgármesteri Hivatal ügyintézőjének feljegyzése. Eszerint az ügyintéző a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséggel vette fel a kapcsolatot. A felügyelőség munkatársa arról tájékoztatta, hogy kifejezetten az autók „járatására” határérték nincs előírva, így az ezzel okozott zaj ellenőrzésére lényegében nincs lehetőség. A felügyelőség munkatársa szerint a bűz tekintetében is hiányos a szabályozás, mivel ugyan meghatározza a jogszabály a bűz fogalmát, de konkrét intézkedést, követelményrendszert nem határoz meg.

9. Az Építési és Műszaki Osztály 2011. március 24-én kelt tájékoztatása szerint 2010. július 21-én ismételen helyszíni szemlét tartottak, amelyen megállapították, hogy a légtechnikai berendezést átépítették. A régi légcsatornát elbontották, helyére új került, ennek a működése a korábbinál csendesebb és az ételszag jobb elvezetését teszi lehetővé. A helyszíni bejáráson intézkedésre okot adó körülményt nem tapasztaltak, ételszag nem volt érezhető.

10. Összességében azt állapítottuk meg a rendelkezésünkre álló iratok alapján, hogy a panaszbejelentések nyomán a polgármesteri hivatal munkatársai eljártak, a helyszínt megtekintették. Egyértelműen kiderül azonban az is, hogy az okozott bűzhatás lényegében az üzemeltető önkéntes kötelezettségvállalása miatt szűnt meg, míg a zaj tekintetében érdemi intézkedésre a hatóság nem látott lehetőséget.

IV. Jogi elemzés

A/ A bűzhatással kapcsolatos eljárásról

11. Az eljárás lefolytatásakor még hatályban lévő, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lr.), 5. § (1) bekezdése kimondta, hogy tilos a környezeti levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést vagy határértéken felüli légszennyezettséget okoz, valamint a környezeti levegő bűzzel való terhelése. A 3. § c.) és j.) pontja a légszennyező anyagok és a bűz fogalmát a következőképpen adta meg:

„c) légszennyező anyag: a levegő természetes minőségét hátrányosan befolyásoló olyan anyag, amely természetes forrásból vagy az emberi tevékenység közvetlen vagy közvetett eredményeként kerül a levegőbe, és amely káros vagy káros lehet az emberi egészségre, a környezetre, illetve károsítja vagy károsíthatja az anyagi javakat; (...)

j) bűz: kellemetlen szagú légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető.”

12. **Az Lr. 14. §-a szerint bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technika alkalmazásával meg kellett akadályozni, hogy a lakosságot zavaró bűz kerüljön a környezetbe.** Az Lr. 23. § (1) bekezdésének az eljárás idején hatályos rendelkezése szerint a levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatokat első fokon a környezetvédelmi felügyelőség, illetőleg a rendeletben meghatározott külön esetekben, a települési önkormányzat jegyzője látta el.

13. Ezért a környezetvédelmi felügyelőség munkatársának tájékoztatása nem volt teljes körű, mivel a felügyelőséget ilyen esetekben az Lr. fenti előírásai szerint intézkedési kötelezettség terhelte, így az elérhető legjobb technika alkalmazásának tárgyában, illetve műszaki, meghatározott intézkedések végrehajtására kötelezést előírva lehetősége lett volna fellépni annak érdekében, hogy a lakosságot zavaró bűz környezetbe kerülése megakadályozható legyen.

14. Tekintettel arra, hogy a jelenleg rendelkezésünkre álló iratok alapján a pizzéria működésével együtt járó bűzhatás az új berendezés megépítése miatt jelentősen csökkent, és az Építési és Műszaki Osztály több helyszíni ellenőrzést is végzett, így csak **elvi éllel hívjuk fel a figyelmet arra**, hogy az Lr.-t hatályon kívül helyező, 2011. január 15-től hatályos, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a fentiekben bemutatott szabályozást megtartotta, és kifejezetten rögzíti, hogy a bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető. (30. § (1))

15. A 30. § (2) és (3) bekezdései ezen túlmenően előírják, hogy ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszhető vagy megtiltható.

B/ A zajterheléssel kapcsolatos eljárásról

16. Irodánkhoz sok, a közlekedésből adódó zajt sérelmező – önmagában nagyon nehezen kezelhető – beadvány érkezik. Megoldásuk nehézsége abban rejlik, hogy a gépjármű-forgalom növekedése által az egyes utakkal, beruházásokkal, forgalomszervezési döntésekkel kapcsolatosan beérkező panaszok nem vizsgálhatóak kizárólag egy útszakaszt (etc.) érintően. A közúti közlekedéssel összefüggő probléma komplex kezelést igényel: sokkal mélyebben gyökerezik, mint azt az egyedi panaszok pontszerűsége mutatja, megoldása kizárólag rendszerszemlélettel képzelhető el. Az egyedi panaszok vonatkozásában ezért Irodánk elsősorban azon egészséges környezethez fűződő jog intézményvédelmi kötelezettségéből eredő garanciák teljesülését vizsgálja, amelyeknek a megalapozott döntés érdekében egy-egy, a közlekedésre is kihatással bíró döntés meghozatalánál feltétlenül érvényesülniük kell.

17. Az egyes ügyeink tapasztalataiból kiinduló, átfogó vizsgálatot indítottunk a zaj elleni védelem jogi szabályozása, és az azon alapuló jogalkalmazási gyakorlat elemzése, a problémák feltárása érdekében. A vizsgálat eredményeit jogalkotási javaslatként fogalmazzuk meg a jogalkotó számára. Állásfoglalásunk tervezete a www.jno.hu weboldalon már olvasható.

18. Átfogó vizsgálatunk során azt tapasztaltuk, hogy a közlekedési zajforrásokkal szembeni fellépés lehetősége nem biztosított megfelelően a jogszabályokban. A közlekedési zajforrások szabályozása több tekintetben rendkívül hiányos, ami a közlekedési eredetű zajterhelés kezelését nagy mértékben nehezíti. Hiányosság a Zr.-ben, hogy a közlekedési vonalas létesítmények zajterhelési határérték-túllépése zajbírsággal, illetve egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával sem szankcionálható. Nem tisztázott, hogy a közlekedési hatóság a környezetvédelmi hatóság kezdeményezésére milyen konkrét intézkedéseket tehet meg, különös tekintettel arra, hogy a közlekedési tárgyú jogszabályok nem tartalmazznak erre vonatkozóan rendelkezést. Következésképpen ez az intézkedési lehetőség sem jelent érdemi eszközt a hatóság kezében. A közlekedési zajforrások tekintetében tehát egyáltalán nem érvényesíthető a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma.

19. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya¹ 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.

20. A panasszal érintett utca Budapest egyik forgalmas csomópontja közvetlen közelében van, jelentős közúti forgalmat bonyolít, emellett tömegközlekedési útvonal (troli). Az utcáról a forgalmat egy jelzőlámpa engedi keresztül a Bajcsy-Zsilinszky úton, emiatt lényegében állandóan vannak várakozó járművek az utcában. A panasszal érintett ingatlan ezen kereszteződés közelében van, innen indulnak a futárok is. A környéken a közlekedésből eredő zajterhelés eleve magas. Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terve (2008. november)², valamint a stratégiai zajtérkép szerint a Bajcsy-Zsilinszky úton és az abba bekötő utak többségében is, így az érintett a Kálmán Imre utcán 5-10 dB-es határérték-túllépés tapasztalható az éjjeli órákban, míg nappal a zajterhelés 65-80 dB között van. Ennek a közúti zajterhelésnek része, vagy kiegészítője az a zaj, amely a pizzéria működésével együtt jár.

21. Megjegyezzük ugyanakkor, és a jelen ügyben is felhívjuk a figyelmet arra, hogy ezen zajforrások által okozott zaj megelőzése, illetve csökkentése elsődlegesen nem zajvédelmi kérdés. Valódi megoldást csak a közlekedés fenntartható fejlesztése, a településfejlesztés és rendezés, valamint a gépjárműhasználatban bekövetkező pozitív változások hozhatnak. Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsósorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását.

22. A közlekedés okozta szennyezés csökkentésének nehézsége leginkább abban rejlik, hogy lényeges javulás nem képzelhető el a társadalmi közlekedési szokások megváltozása nélkül. Az egészséges környezethez való jog feltételezi a környezetért viselt közös felelősséget, a természetes és élettelen környezet megóvásának kötelezettségét. Mindenki egészséges környezethez való joga érvényesüléséhez tehát mindenki részéről környezettudatos magatartásra van szükség. Mindazonáltal, egészen addig, amíg a társadalom környezettudatossága a kívánt szintre emelkedik, a jelenlegi társadalmi viszonyok között is vannak olyan jogi eszközök, amelyekkel elvben legalább azt el lehet érni, hogy az ésszerűtlenül magas szintű környezetterhelésből eredő károkat, anyagi és

¹ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999 <http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

² http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf

egyéb hátrányokat igazságosan kompenzálják. Ezek a jogi eszközök elsősorban a polgári jog területén találhatók meg.

23. A környezetvédelmi problémákra – mint amilyen a zaj – egyéb, nem kifejezetten zajkibocsátást szabályozó jogszabályokban is található megoldás. Ilyenek a Polgári törvénykönyv azon rendelkezései, amelyek szerint **birtokvédelmi eljárás indítható a helyi önkormányzat jegyzőjénél**, ami során a kérelmező birtokvédelmet kaphat. A rendelkezés alapján, ugyanis akit birtoklásában zavarnak kérheti a zavarás megszüntetését. A jegyző elutasítása ellen pedig lehetőség van bírósághoz fordulni. Amennyiben a birtokháborítás egy évnél régebben kezdődött, akkor közvetlenül a bírósághoz kell fordulni.

24. A másik polgári jogintézmény **a szomszédjogi per**, melynek indítása céljából is közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni, tekintettel arra, hogy „a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná”. Természetesen az összes polgári jogi perre nézve igaz, hogy a közigazgatási eljárásoknál jóval költségesebb és időigényesebb kezelési módja a környezeti konfliktusoknak, ráadásul a bírói gyakorlat rendkívül bonyolult részletkérdései miatt ezen eljárások kimenetele is jóval kevésbé pontosan behatároló, mint például a közigazgatási ügyeké. A panaszos figyelmét mindezekre tekintettel felhívom továbbá arra, hogy amennyiben a bűzhatás a megtett intézkedések ellenére fennáll, úgy lehetősége van az illetékes környezetvédelmi felügyelőség intézkedését kérni.

V. Intézkedés

25. **A fentiek alapján az egyedi ügyben visszásságot nem állapítottam meg, a vizsgálatot intézkedés kezdeményezése nélkül lezárom.**

Budapest, 2011. május 16.

.....
Dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa