



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

Ügyszám: J-6066/2008.

A panasz:

1. A panaszos 2008 novemberében fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához a BKV Zrt. 91-e és 291-es buszjárata által okozott környezetterheléssel kapcsolatban. Elmondása szerint a 91-es járat útvonalának meghosszabbítására és a 291-es járat üzembe helyezésére a 2008 szeptemberében került sor a BKV Zrt. Paraméterkönyvének elfogadását követően. A beadvány szerint az említett járatokra vonatkozó döntések meghozatala előtt a BKV Zrt. nem vonta be a lakosságot a tervezési folyamatokba, továbbá ezen járatok a panaszos megítélése szerint jelentős mértékben terhelik a környezetet. Emellett a beadványban a buszjáratok kihasználatlanságát is sérelmezi a panaszos, s ezen okból a járatok megszüntetése, illetve ritkítása mellett foglalt állást.

Hatáskör:

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
3. Továbbá a 27/B. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban *tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.*

Tényállás:

4. A beadványában foglaltak alapján a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának irodája vizsgálatot kezdeményezett, melynek során beadványának alapos kivizsgálása érdekében megkereste Fővárosi Önkormányzat főjegyzőjét, a BKV Zrt. vezérigazgatóját és a II. kerületi önkormányzat polgármesterét tájékoztatás adása, illetve az ügyben keletkezett iratok megküldése végett. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

5. A BKV Zrt. 91-es autóbuszjárata a Nyugati térről indul, s korábban csak az Endrődi Sándor utcáig közlekedett. 2008-ban a járat útvonala meghosszabbításra került, melynek következtében a 91-es busz útvonalának egy részét a Gábor Áron utcán keresztül teszi meg.
6. 2008 augusztusában megszüntetésre került a 158-as járat, mely a Libegőig közlekedett. A libegő közvetlen elérhetőségét a Fővárosi Önkormányzat Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Bizottsága (továbbiakban Bizottság) 156-os busz útvonalának meghosszabbításával kívánta elérni. A XII. kerületi Szarvas Gábor utcai lakók tiltakozásának eredményeképpen, mégis inkább 291-es új járat létrehozásával oldották meg a Libegő elérését. Ez a buszjárat szintén a Gábor Áron utcán közlekedik.
7. A Gábor Áron utca lakói panasszal fordultak a BKV vezérigazgatójához, a Fővárosi Önkormányzathoz és a II. kerületi önkormányzathoz. Panaszuk alapjaként előadták, hogy az új járatok jelentős zaj- és porterheléssel járnak, ezáltal sérül az egészséges környezethez való joguk. Továbbá a járatok kihasználatlansága alapján úgy vélik a 291-es járatra egyáltalán nincs szükség, és a 91-es busz járatsűrűségét is csökkenteni lehetne. Elfogadhatatlannak tartják továbbá, hogy a BKV nem tájékoztatta a lakosságot megfelelő módon és időben az új járatok bevezetése előtt.
8. A lakossági tiltakozás eredményeképp a Fővárosi Önkormányzat Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Bizottsága (továbbiakban Bizottság) 2008. augusztus 27-i ülésén az említett járatok felülvizsgálatáról döntött. A Bizottság a BKV Zrt. feladatává tette, hogy tekintse át a problémát, vizsgálja meg a paraméterkönyv bevezetését követő első 2 hét eredményeit, értékelje azokat és terjessze azt a szeptember 24-i ülésen a Bizottság elé.
9. A 2008. szeptember 24-én tartott bizottsági ülésen elnapolták a kérdés tárgyalását október 8-ra, de az október 8-i ülés elmaradt. Végül az október 29-i ülésre elkészült a BKV Zrt. előterjesztése. Az előterjesztés forgalomra vonatkozó adatai szerint a 91-es és 291-es járat hétköznap reggeli csúcsórai kihasználtsága 76-79%, a délelőtti kihasználtság pedig 60% körüli, a délutáni csúcsórákban pedig ismét 75% közelébe emelkedik. A hétvégéken 40 % körüli kihasználtsággal közlekednek ezek a járatok. A BKV Zrt. tájékoztatása szerint ezek az értékek megfelelnek az ágazati értékeknek. A Margit híd közeljövőben várható felújítási munkái miatt pedig nagy valószínűséggel még növekedni fog az utasforgalom.
10. Tudomásunk szerint a 2009 január közepére tervezett bizottsági ülésre a BKV Zrt. azt ígérte, hogy egy elkészít egy olyan előterjesztést, mely a Paraméterkönyv bevezetését követő változások hatásait mutatja be, így próbál egy átfogó és valós képet mutatni a változások hatásairól. A vizsgálat január 6-án lezárult, a mérések összesítése jelenleg is folyamatban van.

Jogi értékelés:

11. A megkeresett szervektől kapott tájékoztatókból nyilvánvalóvá vált, hogy a 91-es buszjárat meghosszabbítása a lakosság oldaláról régóta meglévő igény volt. A megküldött iratok alapján megállapítható, hogy 2006 óta a lakosság és a II. kerületi önkormányzat részéről egyaránt több megkeresést kapott a BKV Zrt. és a Fővárosi Önkormányzat, melyekben a fent említett igényt megfogalmazták. Ennek megfelelően 2006 óta háromoldalú tárgyalásokat folytatott a BKV Zrt, a II. kerületi önkormányzat és a Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztálya. Álláspontunk szerint a buszjárat meghosszabbításáról és

az útvonal kijelöléséről hozott döntést meghozatalára részletes vizsgálat és a lehetséges alternatívák átgondolását követően került sor.

12. Szakmai szempontból mind a Közlekedési Ügyosztály, mind a BKV Zrt. támogatta a 91-es járat meghosszabbítását, hiszen ez által a Szent János Kórház, valamint a Városmajori Gimnázium is közvetlenül elérhetővé vált.
13. A másik előnye a járatnak, hogy közvetlen összeköttetést biztosít a Moszkva térrel, így a Rózsadomb, Rézmál, Vérhalom térségéből átszállások nélkül érhetik el a környékbeli lakosok a Moszkva teret. Ez utóbbi szempont azért is különösen fontos, mert ezáltal részben megoldható a 11-es járat tehermentesítése.
14. A 91-es járat útvonalán a közúti forgalom jelentős környezetterhelést jelenet a környék számára. Ezt a helyzetet nem rontja az autóbuszok üzemeltetése. Éppen ellenkezőleg. A közösségi közlekedés alternatívát teremt az autóforgalommal szemben.
15. Mindezek mellett az említett régiók közötti közvetlen kapcsolat megteremtésével a BKV Zrt. kényelmesebb utazást biztosít az utasoknak, hiszen átszállás nélkül érhetik el céljukat.
16. A 291-es járat üzembe állítására a 158-as járat megszüntetését követően került sor. A II. kerületi lakosok, a II. Kerületi önkormányzat támogatásával a 291-es járat megszüntetése és a 158-as visszaállítása mellett foglaltak állást. A II. és a szomszédos, XII. kerületi polgármester javaslatára, a lakosok kívánságának megfelelően a BKV Zrt. vezetése a Szabadság híd átadását követően elképzelhetőnek tartja a 291-es járat újragondolását. Így az ezzel kapcsolatos lakossági kéréseket a BKV Zrt.-hez, valamint a Fővárosi Önkormányzat Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Bizottságához kell eljuttatni.
17. A panaszos beadványában kifogásolta, hogy a BKV Zrt. a paraméterkönyv kidolgozása során a lakosságot nem tájékoztatta időben a várható változásokról, illetve nem vonta be a döntések kidolgozásának folyamatába, csupán utólag tartottak egyeztető tárgyalásokat. A közösségi közlekedés a lakosság érdekeit szolgálja, s mint ilyen szolgáltatásnak a tervezéséhez álláspontunk szerint figyelembe kell venni az adott szolgáltatást igénybe vevő emberek véleményét is. A 91-es járat kialakítására, mint az már többször említettük, a II. kerületből érkező lakossági és önkormányzati kérésnek eleget téve került sor. A járat környezetében élők, így a Gábor Áron utca lakói is csupán két héttel a Paraméterkönyv bevezetése előtt értesültek a várható változásokról. Ezt követően tudták csak jelezni ellenvetésüket és ellenérveiket, melynek következtében tárgyalások kezdődtek a BKV Zrt. és a panaszosok között. A lefolytatott vizsgálatok eredményei nem igazolták a Gábor Áron utcai lakók aggodalmát, így a 91-es járat továbbra is változatlan formában közlekedik.
18. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy mivel a lakosság már a csak a Paraméterkönyv elfogadását követően értesült a járat meghosszabbításáról, nem tudott részt venni a döntési folyamatban. Így míg a BKV Zrt. és a Bizottság figyelembe vette a járat meghosszabbítása mellett szóló lakossági kéréseket, addig az ellentétes álláspontok mérlegelése kimaradt a tervezési folyamatból. Álláspontunk szerint a lakosság bevonása az őket érintő döntések kidolgozásának folyamatába elengedhetetlen, hiszen főként a főváros lakosai lesznek azok, aki használni fogják a döntések eredményeképpen létrehozott, meghosszabbított, vagy bármilyen más módon megváltoztatott járatokat.

A BKV Zrt. állásfoglalás-tervezetre adott válaszában felvetette, hogy a lakosság bevonásának hatékony módja lehet, ha a kerületi önkormányzatok felmérik a közösségi közlekedésre vonatkozó igényeket, illetve összegyűjtik a lakossági kéréseket, majd ezt követően továbbítják ezen igényeket a BKV Zrt. felé. A helyi önkormányzatoknak az igények képviselése mellett arra is lehetősége van, hogy fórumot biztosítson, például lakossági fórum keretében, a közszolgáltató és a lakosság közötti párbeszédre. Tájékoztatásuk szerint, az elmúlt években a kerületi önkormányzatokkal való konzultációk eredményeképpen számtalan, a lakossági igényeknek megfelelő döntés született.

19. A Gábor Áron utca lakói számára kétségtelenül zavaró lehet az utcában megnövekedett forgalom, és a buszok közlekedésével okozott terhelés, ám nem feledkezhetünk meg a buszjárat meghosszabbításával járó előnyökről sem. A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező tömegközlekedés. A buszok, villamosok és egyéb tömegközlekedési eszközök, kiváltképp a nagy városokban, gyors, biztonságos, olcsó, zajcsökkentő, környezetbarát és kényelmes módját tudják biztosítani a város különböző pontjai közötti közlekedésnek. Továbbá kevesebbe kerülnek a közösségnek, kevesebb helyet foglalnak, kevesebb energiát fogyasztanak, és kevésbé károsítják a környezetet, mint a személygépkocsik.
20. A közösségi közlekedés célja többek között, hogy a környezetbarát közlekedési módok, illetve a tömegközlekedés versenyképességének javításával a lehető legkisebb fokú környezetterhelés mellett kiszolgálja a lakosság igényeit.
A BKV Zrt. utasforgalom-számláló adatai szerint a környék lakossága olyan mértékben használja a buszokat, hogy emiatt azok szükségessége, különösen a járatok által kiszolgált közterekre tekintettel, nem megkérdőjelezhető.
21. A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítjuk, hogy önmagában a 91-e járat meghosszabbítása és a Gábor Áron utcán való közlekedése nem sérti az egészséges környezethez való alkotmányos alapjogot.
22. Ugyanakkor megállapítjuk, hogy a panaszos beadványának a lakossági részvétel hiányára vonatkozó része megalapozott. Azáltal, hogy a BKV Zrt. és a Bizottság nem biztosította az új járatok tervezése és bevezetése során a lakossági részvételt, és csak a döntés meghozatalát követően tájékoztatta a nyilvánosságot alkotmányos visszásságot idézett elő.
23. Az egészséges környezethez való jog, mint az Alkotmányban biztosított jogosultság sérelme nem szükségszerűen jár együtt a hatályos jogszabályok valamely rendelkezésének sérelmével. Következésképpen az a tény, hogy a jelenlegi jogszabályokban nincs olyan kötelezettség megfogalmazva, amely alapján a BKV Zrt.-nek és a Bizottsága közlekedés szervezési döntéseinél a lakosságot be kell vonnia a döntések kidolgozásának folyamatába, nem zárja ki azt, hogy a lakossággal együttműködve hozzák meg ezeket a döntéseket. Különös tekintettel arra, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének alapelvei között, a 10. §-ban rögzíti az együttműködés elvét: az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.
24. Az együttműködés keretében különösen fontos, hogy az érintett felek közötti információáramlás, és egymás álláspontjának megismerése. Ennek érdekében felhívom a

BKV Zrt. és a Bizottság figyelmét arra, hogy az együttműködés elvének hatékony megvalósítása érdekében ésszerű határidőn belül reagáljon a lakosság által felvetett kérdésekre és problémákra.

Ajánlás:

25. A BKV Zrt., mint közszolgáltatást végző szerv által a lakosság döntéshozatalba való bevonása vonatkozásában az országgyűlési biztosokról szóló 1993. évi LIX törvény (Obtv.) 27/B. § (3) c) pontja alapján a feltárt tényállásra figyelemmel a visszásságot előidéző szerv részére a következő ajánlást bocsátjuk ki. Kérjük a BKV Zrt.-t, hogy közlekedés szervezési döntési során hatékonyan jutassa érvényre a lakosság érdekeit, és vonja be a lakosságot az őket érintő döntések kidolgozási folyamatába. Ennek érdekében vegye fel a kapcsolatot, és működjön együtt a változásokkal érintett kerületek önkormányzataival.
26. Továbbá, felhívom a Fővárosi Önkormányzat Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Bizottságát, hogy a főváros tömegközlekedését érintő döntéseinek előkészítési folyamatába, különös tekintettel az új járatok létrehozására irányuló döntésekre, vonja be a lakosságot.
27. Kezdeményezem, hogy a BKV Zrt. és a Fővárosi Önkormányzat Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Bizottsága ismételten vizsgálja meg a 291-es járat szükségességét, és az esetleges megszüntetés lehetőségét.
28. Az ajánlás jogintézményének alkalmazására a jelen ügyben azért volt szükség, mert a szóban forgó ügyből levonható tanulságok a jövőbeni közlekedésszervezési döntések meghozatala során fontosak lehetnek.
29. Kérjük, hogy az ajánlásom nyomán tett intézkedéseiről a releváns dokumentumoknak, intézkedéseknek megküldésével értesítsen legkésőbb a következő Paraméterkönyv elfogadását követő 1 hónapon belül.

Utóvizsgálat, másodlagos intézkedések:

30. Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv vagy annak felettes szerve 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. március 29.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor