

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7616/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóházak közötti téren megépített sport- és gördeszka pálya használatával járó zaj lehetetlenné teszi a környéken lakók pihenését.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem Halásztelek jegyzőjétől a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a létesítmény nyitvatartási idejéről. A válasz ismeretében munkatársam 2014. július 2-án megtekintette a helyszínt.

Az érintett alapvető jog

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet (Korm. r),
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.),

A megállapított tényállás

A megkeresésemre adott polgármesteri válasz szerint a sport- és gördeszka pálya 2010-ben lakossági igényfelmérés alapján uniós pénzek felhasználásával készült, 5 éves fenntartási kötelezettséggel. A játszótéri sporteszközök népszerűek, ezért a halásztelki sportcentrumban egy kerékpáros pályát létesítettek a terheltség és a zajártalom csökkentése érdekében. A parkot dróthálós kapu védi a nem rendeltetésszerű használóktól, nyitvatartási idő nincs. A polgármester mellékelte az egyik közeli lakó bejelentését és az arra adott, 2012. november 20-án kelt választ. Ebben az áll, hogy „*Mi is tapasztaljuk az ugratók erős és kellemetlen hangját, megoldásokat keresünk ezek tompítására. Megrendeltem az egyik ugrató eszköz betonnal való feltöltését, hogy a kongó hangját meg tudjuk szüntetni. Amennyiben ez beválik, a többi eszközt is fel fogjuk tölteni betonnal. Az önkormányzat nem zárkózik el hangvédő kerítés építésétől, amennyiben ezt az ingatlan tulajdonosa kéri.*”

A gördeszkázás zaja a 2013. november 7-én megtartott közmeghallgatáson is felmerült. A jegyzőkönyv szerint „A továbbiakban a játszótéri dobbantók problémájáról szól, amit már tavaly is szóba hozott a közmeghallgatáson egy lakos, hogy üregesen oldották meg, így nagy zajjal jár, ha ráhajtanak a gördeszkával, vagy kerékpárral. Megoldás lehetne ennek orvoslására a dobbantók feltöltése.” A polgármester válaszában arról adott tájékoztatást, hogy „(...) a kisebb dobbantókat kivágták, a nagyobbakat feltöltötték betonnal és visszahegesztették. A hangosabban biciklizőknek létrehoztak egy új földes kerékpárpályát a sportcentrumban, így csökkent a hangszennyezése a játszótérnek.”¹

¹ http://www.halasztelek.hu/phocadownload/jegyzok_onyvek/2013_11_07_kzmeghallgats.pdf

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

A 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.

E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

III. Az ügy érdemében

1. Az Stv. 49. § c) pontja szerint a sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam elősegíti az egészséges életmód és a szabadidősport gyakorlása feltételeinek megteremtését. Az 55. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára – fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. és 15. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások, továbbá a sport és ifjúsági ügyek.

A Nemzeti Sportstratégia² szerint „ideális esetben a sportolás kiemelt szerepet játszik a fizikai és mentális egészség megőrzésében, az egészségtudatos magatartás kialakításában. Kiváló életvezetési technikák és módszerek közvetítője, a nevelés egyik legfontosabb eszköze, mely játékos formában vértel fel megoldási készletekkel az ifjúságot, illetve lehetőséget nyújt az egyén önmegvalósítására. A sport, a természeti környezetben történő időtöltés egyik eszközeként, nélkülözhetetlen szerepet tölthet be a környezetkímélő tudatformálásban. Mindezekon túl a sport, a sportolás lényeges szerepet tölthet be a családi és társadalmi kötelékek erősítésében kulturált szabadidő-eltöltési, szórakozási lehetőség biztosításával. Pihenést, örömforrást és élvezetet nyújtó hasznos időtöltés, amely gyakorlati eszköze is lehet a hátrányos helyzetű csoportok (hátrányos helyzetű településeken élő gyerekek és fiatalok, fogyatékossgal élő emberek, nők, romák) felzárkóztatásának. Mindezek segítségével a sport jelentősen hozzájárul az életminőség javulásához.” A létesítményellátottsággal kapcsolatban megállapítja, hogy „a települések, illetve a sportágak nagy része – mind a létesítmények számát, mind pedig a meglévők állapotát tekintve – jelentős gondokkal küzd. Ugyanakkor kulcsfontosságú kérdés a sportolási terek létének megoldása. (...) A sportélet a kistelepüléseken a legkevésbé biztosított, de a nagyobb városok – eltérő módon – szintén létesítmény ellátottsági problémákkal küzdenek.”

A Nemzeti Környezetvédelmi Programban³ a szükséges intézkedések között megjelenik a köztéri játszóterek bővítésének, felújításának támogatása, a játszó/sportterek építése.

2. A panaszost a lakóháza közelében kialakított sport- és gördeszka pálya használatával járó zaj zavarja.

Az alacsony kerítéssel körbevett, parkosított létesítmény területén játszótér, egy kisméretű sportpálya, valamint egy betonos gördeszka pálya helyezkedik el 12 elemmel. Ez utóbbit a helyszín megtekintésekor néhány kerékpáros használta, az elemekre hajtva erős, távolabb is jól észlelhető hang volt hallható. A teret határoló keskeny utcákban lakóházak állnak.

A Korm. rendelet szerint „a játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. Idetartoznak a lakótelepek, közparkok játszóterei és a szabadidő eltöltését biztosító nem egyesületi kezelésben lévő sportterületek.” Eszerint a játszótér elsődlegesen a gyermekek szabadidős tevékenységére (játék, sport) szolgáló terület.

A játszóterek létesítése, korszerűsítése, a sportolási lehetőségek javítása, az újabb sportágak üzéséhez szükséges tárgyi feltételek megteremtése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tényként fogadható el ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.

² A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

³ A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat.

Nem kétséges az sem, hogy hanghatásokkal jár a gördeszka pálya használata is. „A gördeszkázás különösen konfliktusterhes gyakorlat, ennek négy fő oka van: a zaj, a rongálás, a veszélyeztetés és a térigényesség. Az első ok, a zaj első ránézésre nem is tűnik jelentősnek, de amikor már látott valaki közlekedni komoly deszkásokat gyakorolni, tudja, hogy a deszkák állandó pattintása a földön – ami bármilyen egyszerű trükk végrehajtásához is szükséges, mivel ennek segítségével lehet aztán a deszkát elemelni a talajtól a kezek igénybevétele nélkül –, valamint a beérkezés igen nagy zajjal jár. Amikor már egyszerre több deszkás gyakorol egy adott téren, akkor ez egy ütemes csapkodásokból álló háttérzajt hoz létre. A deszkások így zavarhatják, a pihenni vágyók, vagy a környéken lakók nyugalma. Fokozottan érvényes ez, ha figyelembe vesszük, hogy a deszkások sokszor szorulnak ki a terekről és így csak pl. este vehetik azokat igénybe, amikor már mások pihenni szeretnének. (...) A deszkások különösen nyáron és amikor jó az idő hajlamosak késő estig gyakorolni a téren és ezzel a környéken lakók esti nyugalma a panelházakba beszűrődő deszkacsapkodás zajával megzavarni.”⁴

3. A játszótéri gyermekjátékok, a sportpálya és a gördeszka pálya használata során eltérő mértékű és jellegű zajhatások jelentkeznek. Figyelembe kell venni azt is, hogy az ilyen helyszínek a fiatalok gyülekező helyeül is szolgálhatnak. A terület kialakítása miatt (alacsony kerítés, zárható kapu hiánya) a használat ideje tetszőleges, annak csak az időjárás és a napszakok változása szabhat határt.

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. (Hasonló rendelkezéseket tartalmazott a 2014. március 15-től hatálytalan régi Polgári Törvénykönyv is.) Amilyen mértékben szükséges a zavarás, olyan mértékben tűrési kötelezettséget jelent a szomszédnak, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát.

A Zr. általános szabályként fogalmazza meg, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt okozni. Veszélyes mértékű környezeti zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.⁵

A környezetvédelmi jog meghatározó alapelve a megelőzés és az elővigyázatosság. Az önkormányzat a sport- és gördeszka pálya megépítésével a lakosság – elsősorban a fiatalok – testi és lelki egészséghez való jogát szolgáló létesítményt hozott létre. Általánosságban kijelenthető, hogy különösen fontos a helyszín körültekintő kiválasztása, ha a tervezett létesítmény működése (használata) köztudottan jelentősebb zajjal jár, mert azzal megelőzhetőek a későbbi lakossági panaszok, és az ezek miatt esetleg utólag szükségessé váló költségek beruházások.⁶

A Kvt. 31. §-a szerint: (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

⁴ http://www.vki.hu/~tfleisch/~humanologia/dolgozatok/kacsuk-z_gordes-z-szubkult.pdf

⁵ 3. § (1) bekezdés, 2. § jb) pont

⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről szóló beszámolója szerint „A JNO jogászai a településrendezés kérdését tartották az egészséges környezethez való jog kiindulópontjának: ha a képviselőtestületek figyelemmel lennének a településük gazdasági-társadalmi-területi fejlesztési terveivel járó környezeti hatásokra, akkor a helyi környezeti konfliktusok többsége fel sem merülne. Ha nem terveznék lakótelepet a forgalmas út, vagy az állattenyésztő telep mellé, ha nem fogyasztanák el településük értékes zöldfelületeit (megtörtént esetek a JNO 2011-es gyakorlatából), azzal egy sor zajvédelmi, levegőtisztaság-védelmi, hulladékgazdálkodási, közegészségügyi, agrárgazdálkodási hatósági eljárást megelőzhetnének, valamint számos hosszadalmas és költséges polgári pertől megkímélhetnék a közösség tagjait.”

(2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását.

Amint az a polgármesteri válaszból kiderül, a játszótéri sporteszközök népszerűek, ugyanakkor a környéken lakók érdekeit is figyelembe kell venni. A használatból származó zaj miatt már 2012-ben érkezett panasz az önkormányzathoz és az a 2013. november 7-én tartott közmeghallgatásnak is témája volt. Ekkor egyébként a kisméretű sportpálya működésével összefüggő zavarás nem merült fel.

Fontos hangsúlyozni, hogy a sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez.

Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor egyesek sportolása, szabadidős tevékenysége nem vezethet az érintett lakosság szükségtelen zavarásához, az alapjog aránytalan korlátozásához. Álláspontom szerint jellegénél fogva a gördeszka pálya használatával együtt járó zajkibocsátás az, ami miatt fellépésre van szükség. Egy játszótéren a gyermekjátékok mellett a kisebb-nagyobb sportpályák is megszokottak – ellentétben a gördeszka pályával. Ha az önkormányzat ilyen létesítmény lakóházak között lévő játszótéren történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról. *Nem vitatom, hogy a zaj csökkentésére történtek intézkedések, de a lakossági panaszok, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján ezeket nem tartom elégségesnek, ezért az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot állapítok meg.* E jog védelme érdekében szükségesnek tartom annak vizsgálatát, hogy miként lehet számottevően csökkenteni a gördeszka pálya használata során jelentkező zavaró hatásokat.

Intézkedésem

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Halásztelek Város Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy szakértő bevonásával vizsgálja meg a gördeszka pálya használata miatt a környezetet terhelő zaj érdemi csökkentésének lehetséges módjait és annak eredményétől függően gondoskodjon a szükséges intézkedések megtételéről.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.