

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-4371/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György
dr. Pump Judit

Az eljárás megindítása

A Budapest XIII. kerületében élő panaszos azt sérelmezi, hogy a Vasas SC lakóházához közeli műfüves labdarúgó pályáin reggeltől késő estig mérkőzéseket, hétvégeken különféle rendezvényeket tartanak. A résztvevők zajongása és a rendezvények hangosítása rendkívül zavarja a környéken lakók nyugalmaát.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

Ennek során tájékoztatást kértünk Budapest Főváros XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző), majd a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkárához (a továbbiakban: Államtitkár) fordultunk.

Az érintett alapvető jogok

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1)]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (HÖtv.);
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Ktv.);
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (BKr.);
- a zajvédelem helyi szabályairól szóló 8/2013. (III. 26.) önkormányzati rendelet(Ör.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos lakóháza csendes, kis forgalmú utcában áll. A házak és a létesítmény között egy utca és a Rákos-patak által kettészelt fás zöldsáv helyezkedik el. Megjegyezzük, hogy a pályák közvetlen szomszédságában is állnak lakóházak.

A körülményekkel a TV2 Tények című műsora is foglalkozott.¹ A tudósításban az egyik lakás erkélyéről készített felvételek bemutatása mellett több lakó is megszólalt. A riportban elhangzik, hogy a sporttelepen reggeltől késő délutánig edzéseket tartanak, esténként pedig alkalmi amatőr focicsapatoknak adják bérbe a kivilágított focipályát. A hangoskodók miatt este 10-ig még az ablakot sem lehet kinyitni. A lakók azt kérték, hogy hétköznap este hét óra után ne legyenek meccsek és vasárnaponként semmilyen rendezvény ne legyen a telepen. A Vasast képviselő ügyvédi iroda úgy nyilatkozott, hogy az egyesület hivatalos mérést végeztetett, amelyet a kerületi önkormányzat megismételtetett független szakértő bevonásával, ezek az előírt határértékek betartását igazolták.

2. A tényállás tisztázása érdekében megkerestük a jegyzőt, aki arról tájékoztatott, hogy 2014. április 1-jén érkezett először panasz a hivatalba a Vasas sportpálya zajos működése miatt. A sportpályára mint szabadidős zajforrásra az üzemeltető nem kérte zajkibocsátási határérték megállapítását, ezért a Zr. 11. § (3) bekezdése alapján hivatalból indított eljárásban zajkibocsátási határértéket állapítottak meg és zajvédelmi szakvélemény benyújtására kötelezték az üzemeltetőt. A szakvélemény a határértékek teljesülését igazolta.

A polgármesteri hivatal által fenntartott éjszakai telefonos zajügyelet 2014-ben 6 alkalommal ellenőrizte a sportpálya használatából eredő zajt. 2014. június 12-én állapítottak meg először zavaró mértékű zajt, melynek forrása az edzésen résztvevők, illetve a mérkőzések szurkolóinak hangoskodása volt. A jegyző válaszában kifejtette, hogy erre a zajra – jellege, azonos körülmények között nem ismételtető volta miatt, a Zr. 2. § (3) pontjára tekintettel – a határérték nem vonatkozik. A környezetvédelmi és iparkereskedelmi ügyintézők is több alkalommal tartottak éjszakai ellenőrzést. A zaj érzékszervi észleléssel megállapíthatóan zavarta a hatásterületen élők nyugalmát, ezért veszélyes mértékűnek minősült.

A jegyző zajvédelmi hatósági intézkedésre a jelenlegi jogszabályi környezetben nem lát lehetőséget és – mivel a zajforrás kereskedelmi hatósági szempontból nem minősül „üzlet”-nek – a működés korlátozására, megtiltására sincs mód. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására – mivel a zavaró zaj forrása nem a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége, hanem az azt használó magánszemélyeké – szintén nincs lehetősége. Az üzemeltetővel a hatósági eljárással párhuzamosan folyamatosan tartották a kapcsolatot. Kezdeményezésükre jött létre személyes találkozó az üzemeltető és a környéken lakók képviselői között. A jegyzői válasz azzal zárul, hogy az ügy tanulságaira tekintettel vizsgálják annak lehetőségét, hogy a kerületi zajvédelmi rendelet módosításával kezelhető-e az ilyen – a jelenlegi jogszabályi környezetben jogsértőnek minősülő, de hatósági eszközökkel nem korlátozható működésű – zajforrások. A megkeresésben kértük a jegyzőt, hogy tájékoztasson a létesítmény nyitva tartási idejéről, továbbá a 2014-ben hétvégeken ott tartott rendezvények számáról és jellegéről is. A rendelkezésre álló adatok szerint a pálya a nyári időszakban 7 órától 22 óráig működött. A téli időszakra a sportpályákat sátorral fedték be, ilyenkor 7 órától 23 óráig tartott nyitva, de jellemzően 22 óráig folyt sporttevékenység. A létesítményt edzések vagy bajnoki mérkőzések megrendezésére hétköznap 7 és 19 óra között, illetve hétvégén délelőtt és kora délután a Vasas csapatai használják, míg a fennmaradó időszakban bérlők. 2014-ben 49 rendezvényt is tartottak a labdarúgó pályán, ezek közül 36-ot szabadtéren, a többit a sátor alatt. A 49 rendezvényből 42 esett hétvégére és 30%-án működött hangosító berendezés (zeneszolgáltatás vagy „hangsbemondó”).

3. Ezt követően – a panasz és a jegyzői válasz ismertetése mellett – az Ajbt. 26. §-a alapján az Államtitkárt kértük álláspontjának közlésére, aki kifejtette, hogy a Zr. a Ktv. 36. §-ában foglalt felhatalmazáson alapul, amelynek hatálya azonban a Ktv. 31. § (1) bekezdése szerint csak a mesterségesen keltett hang- és rezgésterhelésekre terjed ki.

¹ http://tv2.hu/musoraink/tenyek/178290_csendet_akarnak_a_lakok.html

A közönség hangoskodása elsősorban nem mesterségesen keltett hangokból, hanem például kiabálásból, dobogásból, tapsolásból stb. tevődik össze, ezért álláspontja szerint a futballmérkőzések nézőközönségének hangoskodása nem környezetvédelmi probléma, így a környezetvédelmi tárcának ezzel kapcsolatban jogalkotási feladata nincs. Annak oka, hogy a Ktv. az ilyen jellegű zajforrásokat nem vonja hatálya alá az, hogy azok határértékkel nem jellemezhetőek, azaz méréssel nem vizsgálhatóak, tehát a jogbiztonság követelményét kielégítő objektív követelményrendszer sem állítható fel rájuk.

Mindez azt is jelenti, hogy a környezetvédelmi szabályozásban lefektetett, határértékeken alapuló megközelítés az ilyen jellegű problémák megfelelő kezelésére nem alkalmas. A hangosító berendezések használata esetén alkalmazhatóak a Zr. rendelkezései, azonban határérték túllépés hiányában a hatóságnak nincs lehetősége e jogszabály alapján a lakók által tapasztalt zavarás megszüntetését kikényszeríteni. Birtokvédelmi eljárás azonban a hangosítás zavaró hatása esetén alkalmazható, hiszen ez esetben a zavaró zajt nem a nézőközönség, hanem egyértelműen a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége okozza.

4. A XIII. kerületi önkormányzat 2015. május 28-án képviselő-testületi ülésén megvitatta és elfogadta a zajvédelem helyi szabályairól szóló 8/2013. (III. 26.) önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatot. A módosítás előterjesztésében szerepel, hogy *„[a]z elmúlt időszakban felmerült lakossági panaszok rávilágítottak arra, hogy több zajforrás-típus esetében a magasabb szintű jogszabályokban előírt követelmények betartására a kerületi jegyző hatósági hatásköreiben nincsenek megfelelő eszközök, azaz vagy jogszerűtlennek minősülő tevékenységek korlátozására, szankcionálására nincs lehetőség, vagy a rendelkezésre álló hatósági eszközök nem elég hatékonyak.”*

Az Ör. módosításának kifejezett céljai között szerepelt a preventív jellegű szankciók megalkotása a környéken élők nyugalma zavaró, határértékkel ki nem fejezhető, de érzékszervi észleléssel megállapítható „veszélyes mértékű környezeti zaj”-nak minősülő zaj esetére. E körbe jellemzően a szabadidős zajforrások tartoznak.

Az előterjesztés hangsúlyozza, hogy a zaj elleni védelem esetén *„[c]élszerűbb lenne olyan intézkedéseket hozni, melyek azonnali zajcsökkentést eredményezhetnek, mint például a működési idő korlátozása, vagy műszaki beavatkozásra kötelezés.”* Az üzletnek nem minősülő zajforrások esetén ezek az eszközök nem álltak a jegyző rendelkezésére, ezért volt szükséges a zajvédelmi szabályok módosítása.

A 2015. június 15-e óta hatályos módosítás alapján a jegyző „a veszélyes mértékű zaj megszüntetésére alkalmas intézkedési terv benyújtására és végrehajtására kötelezheti”² a zajforrás üzemeltetőjét.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

² Ör. 7. § (2) bekezdés b) pont

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során 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 míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”* [3068/2013. (III. 14.) AB hat. {indokolás [46]}]

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírósági határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban a 28/1994. (V. 20.) határozatot idézve kiemelte, hogy a *„környezetvédelemhez való jog [...] 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.”* (ABH 1994, 134, 138.)

Az AB a korábbi határozatok közül hivatkozott a 27/1995. (V. 15.) AB határozatra is, mely az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközeként rögzítette, hogy az állam kötelezettsége az épített környezet védelme. Ez magában foglalja a település, azon belül a lakóterületek környezetének védelmét is. (ABH 1995, 129, 133) [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [83]}].

Az Alkotmánybíróság az állam kötelezettségének hangsúlyozása mellett megállapította, hogy a korábbi alkotmánybíróági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát.” [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [80]-[86]}]. S azt is megállapította, hogy [...] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [91]}]

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a] környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. [...] A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. (ABH 1994, 134, 140.)

Az alapjogok biztosításának jogi feltételrendszerét a központi és a helyi jogszabályok együtt képesek biztosítani. Az Alkotmánybíróság több határozata is foglalkozott az önkormányzatok környezetvédelmi feladataival, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotásával és megállapította, hogy a törvényekben kapott felhatalmazások keretei között az önkormányzatok jogosultak helyi szabályokat alkotni. Ebbe a körbe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályozása is. [103/2008. (VII. 11.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat] Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

4. A vizsgálat során felmerült a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal* összefüggő visszasság gyanúja is. [„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [6/1998. (III. 11.) AB hat.]. Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként jelent meg a hatósági eljárások tisztességességének követelménye.

III. Az ügy érdemében

1. A testi és lelki egészséghez való alapvető jog biztosítására az Alaptörvény egyszerre több eszközt is megjelöl, ezek közül a panasz szempontjából kiemelendő a sportolás és a rendszeres testmozgás támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása. Erre tekintettel vizsgáljuk, hogy az állam hogyan tesz eleget Alaptörvényből fakadó kötelezettségének.

Az Stv. 49. § c) pontja alapján a sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam elősegíti az egészséges életmód és a szabadidősport gyakorlása feltételeinek megteremtését.

A Nemzeti Sportstratégia³ 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 vérteti 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 szabadidő eltöltésekor a sportolás nem élvez prioritást, szemben például az otthoni tv-nézéssel, amelyre a felnőtt lakosság 144 percet fordít naponta. Az emberek alacsony sportolási hajlandóságukat elsődlegesen a szabadidő hiányával magyarázzák. A felnőtt népesség csupán 16%-a végez sporttevékenységet, ha azonban szűkebb értelemben vesszük a sportolást (min. heti 2 alkalom és min. fél óra alkalmanként), akkor a felnőtt népesség mindössze 9%-a sportol. Egyes kutatási eredmények ennél alacsonyabb részvételi hányadot is mutatnak. A jelenleg nem sportolók 38%-a szeretne valamilyen formában sportolni. Ez egy minimum 900 ezer fős mozgósítható, megerősítésre és lehetőségre váró potenciális réteget jelent.”

A Magyar Labdarúgó Szövetség elnöksége és küldöttközgyűlése által 2011-ben elfogadott, tíz évre szóló stratégia egyik legfontosabb célkitűzése a tömegbázis szélesítése. A szövetség az elmúlt év elején a tömegesítés érdekében indította el pályaeépítési programját, melynek első eredményei mára kézzelfogható valósággá váltak. A program sikerét nemcsak az elkészült pályák növekvő száma mutatja, hanem az is, hogy egyre több település jelzi építési igényét, és kapcsolódik be a projektbe. A mai követelményeknek megfelelő futballpályák több funkciót is be tudnak tölteni, szabadidős sportolásra ugyanúgy alkalmasak, mint egyesületek vagy iskolák sportprogramjának segítésére. A Magyar Labdarúgó Szövetség sportfejlesztési programjában évente 100 pályához igényel TAO-támogatást. Az MLSZ-nél pályázó önkormányzatok és sportszervezetek ötféle pályatípus közül választhatnak. (12x24-es műfüves grundpálya, 20x40-es műfüves kispálya, 40x60-as műfüves félpálya, valamint 111x72-es műfüves és élőfüves nagypálya)⁴

2. A sportolási lehetőségek javítása, a létesítmények fejlesztése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tény ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.

³ A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

⁴ MLSZ Országos Pályaeépítési Program <http://www.mlsz.hu/fejlesztések/?aloldal=palyaepites>

A beadvány szerint a lakók az önkormányzat segítségét kérték, és a rendőrséghez is fordultak. Nem áll(nak) rendelkezésünkre a Polgármesteri Hivatalnak küldött lakossági beadvány(ok), ezért nem ismert, hogy az aláírók konkrétan milyen eljárás megindítását szerették volna, de ez nem is volt szükséges. A Ket. 37. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. A jegyző részünkre küldött tájékoztatásából megállapítható, hogy 2014. április 1-jén a sportpálya zajos működése miatt érkezett panasz a hivatalba, amely alapján a Zr. szerinti eljárás indult. A hivatal munkatársai ellenőrzéseik során a Zr. alapján veszélyes mértékűnek ítélték a zajt⁵. Fontos hangsúlyozni, hogy ellentétben a minisztériumi állásfoglalással a Kormány rendelete szerint nem csupán olyan környezeti zaj minősül veszélyes mértékűnek, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét [2. § ja) pont], hanem az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj is, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismétlődő és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja [2. § jb) pont]. Erre tekintettel tehát az objektív követelményrendszert jelentő határértékek túllépése mellett az érzékszervi észlelés is alapot ad a veszélyes mértékű zaj megállapítására.

A Kúria egy vendéglátó egység működésével kapcsolatos döntésében megállapította, hogy a Ktv. 31. §-a környezeti zajként a mesterségesen keltett energia-kibocsátásokra vonatkozik. Viszont a Zr. a Ktv. 36. §-ában foglalt felhatalmazás keretében született, *tehát nem csak a Ktv. 31. §-ában rögzített zaj- és rezgésre vonatkozik, hanem szélesebb körre kiterjedő szabályokat rögzít. Konkrétan a környezeti elemek védelmére és a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat tartalmaz.*⁶

A Ktv. 48/E. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat által megalkotandó települési környezetvédelmi program kötelező tartalmi eleme a zaj és rezgés elleni védelem. A Ktv. 46. § (1) bekezdés c) pontja a környezetvédelmi program végrehajtására az önkormányzatot rendeletalkotási és határozathozatali joggal ruházza föl. A HÖtv. 85. § (1) bekezdés e) pontja az önkormányzatokat kifejezetten a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megalkotására hatalmazza fel. Az önkormányzati jogalkotás azonban nem korlátlan. A Ktv. 48. § (1) bekezdése szerint az csak a központi szabályokhoz képest szigorúbb szabályokat határozhat meg. Az Alkotmánybíróság már foglalkozott az általános (miniszteri rendeletben meghatározott) határértékek és az önkormányzati zajvédelmi rendeletalkotás viszonyával. Elismerte, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és a Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Ktv. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult. Ugyanakkor alkotmányossági szempontból nem tartotta aggályosnak, ha az önkormányzat a rendezvényeket időben, gyakoriságban korlátozza.⁷

A fentiekre tekintettel mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság jogértelmezése alapján téves az a minisztériumi álláspont, mely szerint a Ktv. hatálya nem terjed ki a határértékkel nem jellemezhető zajforrások szabályozására.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO-157/2010. számú állásfoglalásában kifejtette, hogy „a Zr. hatálya kiterjed a határértékkel nem jellemezhető zajt okozó szabadidős zajforrásokra is.

⁵ Zr. 2. § j) pontja

⁶ Kfv. III. 37.723/2012.

⁷ 103/2008. (VII. 11.) AB határozat

Ezek vonatkozásában azonban a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmán túl további szabályokat nem állapít meg. A kibocsátási határérték meghatározhatóságának hiányából ezen zajforrásokkal szemben nem alkalmazhatók a Zr. jogkövetkezményei, hiszen azok előfeltétele a határérték túllépése. A Zr. nem biztosítja azt a jogkört sem a hatóság részére, hogy kötelezést írjon elő az üzemeltetővel szemben a zajterhelés csökkentése érdekében, illetve a tevékenységet korlátozza, felfüggeszse, vagy megtiltsa. Ez azt eredményezi, hogy az ilyen zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.” Ezért szükségesnek tartotta a jogi szabályozás felülvizsgálatát.

Az Ör. módosítására az előterjesztés alapján hasonló megfontolások miatt került sor. Az önkormányzat jól ismerte fel, hogy a helyi szabályozáson keresztül biztosítható a konfliktus feloldása. Az új szabályozás lehetőséget biztosít a jegyzőnek arra, hogy az üzemeltetőt intézkedési terv készítésére és annak végrehajtására kötelezze. Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a rendelkezés a szankciók között szerepel és ellentétben az előterjesztéssel nem preventív jellegű, hiszen alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha előzetesen megállapítható volt a veszélyes mértékű zaj léte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésében a megelőzést szolgáló eszközök a szankciókkal szemben elsőbbséget élveznek.⁸

Az AJB-8106/2013. számú közös jelentésünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a környezeti zaj megfelelő szabályozása több alapvető jog érvényesülésének alapját képezi. Arra is rámutattunk, hogy a WHO a tudomány eredményeire támaszkodva több ajánlást is megfogalmazott különös tekintettel arra, hogy a zaj – az éjszakai zaj kiemelten is – milyen káros hatással lehet az ember egészségére, és a gyermekek esetében e károk akár visszafordíthatatlanokká is válhatnak.

A panasszal érintett ügyben rendelkezésünkre bocsátott 2014. évre vonatkozó adatok szerint a létesítmény területén rendszeresek voltak a szabadidős rendezvények (49), amelyek jelentős részét (42) hétvégeken tartották. A hétvége az emberek életében, egészségük megőrzésében kiemelt jelentőséggel bír. Ez az az időszak, amikor lehetőség van a fizikai és szellemi energiák pótlására, a regenerálódásra. Nem véletlen, hogy a szabadidős rendezvények közül is sok hétvégre esik. A hétvége a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítésében tehát kulcsszerepet betöltő időszak mindazok számára, akik sportolni, mozogni szeretnének és azoknak is, akik otthonuk zavartalan csendjében szeretnének pihenni. A panasz esetén a két csoport között jelentős különbség van abból a szempontból, hogy míg az egyik a felfrissülést az otthonán kívül meghatározott személy által üzemeltetett helyszínen keresi, addig a másik az otthonában. Önmagában ez a különbség azonban nem feltétlenül vezet a felek között vitához. A beadványból kiderül, hogy a konfliktust az okozta, hogy a felek – az üzemeltető és a helyi lakosság – nem tudott megegyezni. *A megegyezés elmaradásának következménye, hogy a helyi lakosság testi és lelki egészséghez való joga sérül.*

3. 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. Szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a tömegbázis szélesítését szolgáló pályaeépítési program mellett sajnálatosan megfigyelhető a zöldterületek vesztes fogyatkozása, a sportpályák megszűnése.⁹

⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁹ A <http://www.magyarfutball.hu/hu/stadionok/lebontott> oldalon megtekinthető a lebontott sportpályák, stadionok országos listája.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 2001. évi tevékenységéről készült Beszámolójában megállapította, hogy jellemző a közterületek, parkok, zöldterületek, véderdők rohamos fogyása. A 2005. évi Beszámolójában pedig kifejtette, hogy egyre több zöldterület, a települések múltját dokumentáló érték tűnik el. Jellemzővé vált a sportpályák területére bevásárlóközpontok, intézmények, lakó-parkok építése, arra való hivatkozással, hogy már úgysem volt alkalmas sportolásra, a rossz levegő miatt. Mindezek okán a szabadidős sportolási lehetőségek színtere a megszűnt pályákról és felszámolt zöldfelületekről az újonnan épített, sok esetben a lakóterülethez közel lévő létesítményekre tevődött át, a helyi lakosság érdekegyeztető képessége megváltozott, mert a létesítményeket nemcsak a helyi közösség tagjai, hanem azokon kívüli személyek is használják. Ezek következményeként jelentős mértékben megnövekedett egyes területek környezeti terhelése úgy, hogy a helyi lakosság azt legjobb esetben is csak a közjogi engedélyezési rendszeren keresztül tudta befolyásolni. A felnőtt lakosság csekély sportolási hajlandóságára tekintettel¹⁰ mindenképpen támogatandó, hogy a létesítményeket szabadidő sportra is igénybe lehessen venni. Hasonló az álláspontunk az iskolai udvarokon kialakított pályák tanítási időn kívüli használatával kapcsolatban is, ugyanakkor egy lakóterületen az ott élők védelme, nyugodt lakhatásuk biztosítása az elsődleges, ezért az egyébként hasznos és támogatandó sportolás sem járhat az érintettek szükségtelen zavarásával.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a 2008-2009. évi tevékenységéről készült Beszámolóban megállapította, hogy „Az újabb konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzésében a településtervezésnek igen fontos szerepe van. Elsődleges cél, hogy a zajos ipari területek és a védendő területek egyre jobban és tartósan elkülönüljenek egymástól, és közöttük átmeneti zónák alakuljanak ki, illetve maradjanak meg. Rendkívül fontos az is, hogy az önkormányzat a környezetterhelő források telepítését lehetővé tevő döntéseinél, az ipari, stb. övezetek kijelölésénél ne pusztán a határértékek majdani teljesülését tartsa szem előtt, hanem legyen figyelemmel arra is, hogy az új funkciók ne eredményezzenek jelentős zajterhelés-növekedést a meglévő állapothoz képest.” Véleményünk szerint e szempontok érvényesítendőek az új sportlétesítmények esetén is.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a jogalkotó alapvető jogot csak úgy korlátozhat más alapvető jog érdekében, ha az feltétlenül szükséges, és az elérni kívánt céllal arányos. Jelen esetben a helyi lakosság alapjogának korlátozása azon keresztül valósul meg, hogy a helyi építési szabályok úgy teszik lehetővé az új létesítmények megépítését és működtetését, hogy közben hiányoznak a veszélyes mértékű zaj megelőzését szolgáló korlátozó rendelkezések. Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy a zajvédelmi szabályok az ember egészséges környezethez való jogát, valamint testi és lelki egészséghez való jogát hivatottak biztosítani. Az állam kötelessége, hogy olyan szabályokat hozzon, melyek ezt a célt képesek elérni.

Az alapjog érvényesítése az állam, és így az önkormányzat kötelezettsége is. Az Ör. módosítása ebbe az irányba tett lépésnek tekintendő. A szabályozást, a módosítás ellenére nem tartjuk még elégségesnek. Ahogy azt a módosítás előterjesztése is tartalmazza és azt az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősíti, az önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy a rendezvények számát, gyakoriságát, időpontját és idő tartamát korlátozza. Véleményünk szerint a helyi lakosságra nézve aránytalan terhet jelent az, ha pihenésének zavartalansága éves szinten a hétvégék 80 százalékában nem biztosított. Megjegyezzük, hogy alkotmányossági szempontból a rendezvények célja jelentőséggel bír, mert a fokozottabb tűrési kötelezettség véleményünk szerint csak a közösség érdekét szolgáló események tekintetében állapítható meg, de még ekkor sem korlátozhatja aránytalanul alapjog érvényesülését.

¹⁰ Lásd: Nemzeti Sportstratégia

4. A rendelkezésünkre álló iratanyagban nincs említés arról, hogy a lakossági beadvány(ok) alapján született-e bármilyen döntés az ügyben. Mindenesetre le kell szögezni, hogy a Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. *Döntés hiányában a jogorvoslathoz való jog sérül.* A panasz idején a Bkr. biztosította a jegyző számára birtokvédelmi eljárás megindítását. A jegyző tájékoztatása szerint birtokvédelmi eljárás lefolytatására nem került sor, mert véleménye szerint „a zavaró zaj forrása nem a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége, hanem az azt használó magánszemélyek”.

Nem kétséges, hogy a zavaró jelenségek a létesítmény területén sportoló, szórakozó személyektől és a hangosításból származnak. A 2014. március 15-től hatályos Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint *a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.* A birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható. Az 5:8. § (1) bekezdése alapján *a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését.* A (2) bekezdés értelmében *a jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását túrni volt köteles.*

Számos esetben a zavarást a kérelmező által nem ismert személyek idézik elő, például a vendéglátóhelyen szórakozó, oda érkező, onnan távozó vendégek, vagy egy üzemben a munkafolyamatot végző alkalmazottak. Ilyenkor nem várható el, hogy a kérelmező megnevezze a zavarást ténylegesen előidéző személyt vagy személyeket, hiszen erre nem is lenne lehetősége. A korábbi Ptk-hoz fűzött kommentár szerint „a birtoksértő kilétének meghatározásánál általában abból kell kiindulni, hogy ki az, akinek magatartása a tilos önhatalmat megvalósítja. Ez a szempont azonban nem kizárólagos. Nem elegendő minden esetben a magatartás elkövetőjének pusztá azonossága, további ismérv, hogy a magatartás kinek az érdekkörében történt. Az esetek nagy többségében az elkövető személyazonossága és az érdekkör egybeesik, azaz a birtoksértő saját érdekében cselekszik. Előfordul azonban az elkövető személyének és az érdekkörnek az elkülönülése is. A magatartás elkövetőjének a személye és az érdekkör mindenekelőtt a jogi személy esetében válik el: a jogi személy minősül birtokháborítónak az érdekében eljáró személyek cselekményei által. A villogó reklámfény működtetésével pl. a jogi személy követ el birtokháborítást, nem pedig az igazgató, aki a készülék felszerelését elrendelte, vagy a szerelő, aki a munkát elvégezte. Hasonló szempontok érvényesülnek a magánszemélyek esetében is. Kerítésnek a térképi határvonaltól eltérő helyen való felállítása a munkát megrendelő személy érdekkörébe esik, a birtoksértő tehát ő lesz, nem pedig a munkát elvégző vállalkozó.”¹¹

Az elkövető (birtoksértő) és az érdekkör elkülönülésére hívta fel a figyelmet a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is a JNO-1379/2009. számú állásfoglalásában.

Bár a vizsgált ügyben nem üzletről van szó, az üzemeltető felelőssége tekintetében fontos megjegyezni, hogy a bírói gyakorlat szerint az üzlet vezetője felel a vendégek érkezésével és távozásával keltett zajártalomért, valamint az üzlet nyitva tartása az érkező és távozó vendégek által okozott „utcai zaj” miatt is korlátozható.¹²

Véleményünk szerint a sportpálya üzemeltetője felelős a sportpálya területén történetekért. A zavaró jelenségek és a létesítmény nyitva tartási ideje között nyilvánvaló összefüggés áll fenn; az utóbbi megállapítása, vagyis a sportolás időbeli határa az üzemeltető döntése. Az üzemeltető érdekkörébe tartozik a pályák hasznosítása és szintén rajta múlik, hogy mikor és milyen jellegű rendezvényeket tartanak. Megállapítható tehát, hogy a panaszos által sérelmezett tevékenységek az üzemeltető érdekkörébe tartoznak.

¹¹ Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez

¹² KGD. 2002. 23. és KGD 2004. 145.

A vizsgált ügyben a zajkibocsátás nem haladja meg a határértéket, a birtokháborítás azonban megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is. *Ha a jegyzőnek a Zr. szerinti intézkedésre nem is volt lehetősége, a kérelemben foglaltakra tekintettel (zajos működés) a birtokvédelmi eljárás lefolytatható lett volna,* amely során természetesen vizsgálendő, hogy a jegyzőnek az 1 éves szabályra tekintettel van-e hatásköre. Hasonló panaszok már korábban is érkeztek a Hivatalhoz. A BMTE Sporttelep működéséből eredő zajhatásokat sérelmező lakossági panaszt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához tette át. A már hivatkozott JNO-1379/2009. sz. állásfoglalás szerint a zajt előidéző tevékenységért felelős tulajdonosnak a zavarás megszüntetésére kötelezése és/vagy szankcionálása a jegyzőnek a zajvédelmi hatáskörében történt eljárásában nem volt biztosítható. Az ügy hatékony megoldása azt kívánta volna, hogy zajvédelmi hatásköre helyett a kérelem tartalma alapján birtokvédelmi hatáskörét állapítsa meg. A jegyző eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az AJB-1290/2012. számú ügyben a panaszos egy általános iskola udvarán lévő, műfüvessé alakított labdarúgó-pálya használatából eredő zajhatásokat, a pálya megvilágítását szolgáló lámpatestek beállítását, a pályát igénybevevők viselkedését, illetve azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a lakossági panaszok alapján nem tett érdemi intézkedéseket. A vizsgálatról készült jelentés szerint „a sportpálya környezetében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak tűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” A biztos már akkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jegyzőnek, mint az állam képviselőjének kötelessége „[...] a pálya környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében intézkedni. Ha ezt elmulasztja, sérül az állam alapjogvédelmi kötelezettsége.” A vizsgálat feltárta, hogy sem birtokvédelmi, sem pedig zajvédelmi hatósági eljárás nem indult.

5. Figyelemre méltó a Legfelsőbb Bíróság diszkó és sportpálya működtetésével kapcsolatos zajhatás birtokháborításként való értékelése tárgyában hozott döntése, amely szerint „köztudomású tényként fogadható el az, hogy a labdarúgó-pálya üzemeltetésével jelentős hangzajhatás és egyéb zavaró áthatás jár együtt, ami az adott esetben szükségtelen zavarásnak minősülhet. A szükségtelen zavarás fennállása esetén az érdekek egyeztetésével lehet és kell keresni azt a megoldást, amely mellett ez a hangzaj- és más hatás már olyan mértékű, amelyet a szomszéd tűrni tartozik (1959. évi IV. törvény 100. §). A jelenlegi helyzet adott, vagyis a családi házas ingatlan szomszédságában az alperes labdarúgó-pályát üzemeltet. Mindkét fokú bíróságnak ehhez a meglévő állapothoz képest kellett volna keresnie azt a legcélszerűbb megoldást, amelytől a hangzajhatás a jelenlegi állapothoz képest csökkenthető. Amennyiben van ilyen gazdaságosan kivitelezhető megoldás, annak megvalósítására alappal tarthat igényt a felperes. Ennek a felderítése végett nélkülözhetetlen műszaki szakértő kirendelése, aki a helyszín és a helyszíni adottságok vizsgálata alapján adhat véleményt arra: van-e lehetőség és milyen módon a sportpálya üzemeltetésével együtt járó jelentős mértékű zavaró hatások csökkentésére.”¹³

Egy másik ügyben a Kúria azt vizsgálta, hogy az alperesek – figyelemmel a Ptk. 100. §-ában foglaltakra is – megsértették-e a felperesek magánlakáshoz fűződő jogát. Az első fokú bíróság elrendelte, hogy a sportpályát a tagságán kívüli személyek nem használhatják, míg a tagságába tartozó, 14 évesnél nem idősebb sportolók, valamint edzőik hétköznap 16 órától 18 óráig használhatják a sportpályát edzések lebonyolítására. Úgy rendelkezett, hogy hétvégén havonta egy alkalommal rendezhetnek mérkőzéseket a 7-11 éves korig terjedő korosztályok részére 9 órától 16 óráig.

¹³ BH2000. 53.

Ezt meghaladóan a keresetet elutasította. Indokolása szerint az alperesek a műfüves pálya létesítésével, a II. rendű alperes pedig annak működtetésével jelentős mértékű zavaró hatást fejtett ki a felperesek vonatkozásában, amely a szükséges mértéket túllépte és indokolatlan volt. Emiatt megállapíthatónak találta, hogy az alperesek megsértették a felperesek magánlakáshoz fűződő személyiségi jogát.

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, megfellebbezett részét helybenhagyta. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytállóan mérlegelte a felperesek magánlakás zavartalan használatához és pihenéshez fűződő érdekeit, valamint az alperesi oldalon a sportoláshoz, az ifjúság egészségneveléséhez kapcsolódó közösségi érdekeket. A Kúria a Fővárosi Ítéletábla jogerős ítéletét hatályában fenntartotta.¹⁴

6. A Ptk. 5:23. §-a értelmében „*a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.*” A Ptk. kommentár szerint a rendelkezés alkalmazásakor a tulajdonos és mások érdekeinek összemérésére és egyeztetésére van szükség, amelynek során a szükségképpen ellentétes érdekek kiegyenlítése mentén húzható meg a tulajdonos használati jogának korlátja. Ennek meghatározása az egyes esetek összes körülményeinek mérlegelése alapján történhet, és elsősorban a bíróság vagy más hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik.

Kétségtelen, hogy bizonyos mértékű zavarást többnyire mindenkinek el kell viselnie, a túrészi küszöb azonban esetenként eltérő lehet a zavarás jellegétől, a lakókörnyezet sajátosságaitól és a technikai fejlődés adott állásától függően. A szembenálló érdekek mérlegelése nyomán kialakított érdekegyensúly az a támpont, amelyhez képest a zavarás szükségessége vagy szükségtelensége megállapítható, és amelynek segítségével meghatározható, hogy mi a zavarásnak az a mértéke, amelyet a sérelmet szenvedett még tűrni tartozik.¹⁵ A felek közötti érdekegyensúly megteremtése több bírósági döntésben is megjelenik.¹⁶

Mivel a Polgármesteri Hivatalba a zajos működés miatt érkezett bejelentés, lefolytatható lett volna a birtokvédelmi eljárás a létesítmény üzemeltetőjével szemben, hiszen ő felel a pályán törtétekért. Az érintett hatóság eljárását – vagy éppen annak elmaradását – vizsgálhatjuk, azaz annak megállapítására, hogy a konkrét esetben fennáll-e a birtokháborítás, nincs lehetőségünk, ebben a kérdésben a döntés a jegyző vagy a bíróság feladata. Kétségtelen, hogy *a polgármesteri hivatal igyekezett megoldást találni az általa is megalapozottnak tartott panaszra, ugyanakkor álláspontunk szerint a beadvánnyal kapcsolatos Ket. alapján történő döntés meghozatalának, valamint a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának elmaradása az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét idézte elő, továbbá a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Az AJB-8106/2013. számú közös jelentésünkben felhívtuk arra a figyelmet, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését a jogrendszer egésze biztosítja, függetlenül attól, hogy valamely eszköz a közjog, vagy a magánjog területéhez tartozik. A zajvédelmi szabályozás kettős rendszerű, egyrészt az állam által jogszabályokban általánosan, illetve a hatósági határozatokban egyedi jelleggel meghatározott határértékeken keresztül alakítja ki azt a követelményrendszert, mely mindenki magatartását meghatározza.

¹⁴ Pfv.I.20.285/2013/4. szám

¹⁵ Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1. kötet Wolters Kluwer Budapest, 2014.

¹⁶ Például: Vállalkozói tevékenységgel járó zajhatás elleni birtokvédelem módját a szembenálló érdekek összevetésének eredménye szabja meg; az érdekegyensúly helyes megteremtésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése. BH2002. 179.

Másrészt az állampolgárok közjog által megteremtett általános védelmét, mely a zajkibocsátó oldaláról fogalmazza meg a követelményeket, kiegészíti a polgári jog szomszédjogi és birtokjogi szabályaival, és a polgári jog eszköztárán keresztül a teherviselő oldaláról teszi lehetővé, hogy bírósági úton érvényesítse teherviselő képességét.

Összegzés

A testi és lelki egészséghez való alapvető jog olyan sajátos alapjog, melynek érvényesítésére az Alaptörvény több eszközt is rendel, így többek között a sportolás és rendszeres mozgás támogatását, valamint a környezet védelmét. Megállapítottuk, hogy a sportpályák megszüntetésével és zöldfelületek felszámolásával a lakosság sportolási és mozgási lehetőségének színtere megváltozott, a településeken belül az új sportlétesítményekre tevődött át. Megállapítottuk azt is, hogy az új létesítmények üzemeltetése a helyi lakosság számára jelentős zajterhelés növekedéssel járhat. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez a lakosság egészsége szempontjából egyrészt kifejezetten kívánatos, hogy a sportolásra, és szabadidős mozgásra minél több létesítmény álljon rendelkezésre, másrészt szükséges, hogy otthonában zavartalan pihenése – különösen a hétvégén – biztosítva legyen. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a létesítmények üzemeltetése miatt helyi szinten jönnek létre konfliktusok, melyek nem megfelelő megoldása esetén az egyének alapjoga sérülhet. Az Alkotmánybíróság és a Kúria jogértelmezésére hivatkozva megállapítottuk, hogy a Ktv. és a HÖtv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat rendelkezik olyan jogalkotási és jogalkalmazási eszközökkel, melyek a konfliktusok kialakulásának megelőzésére, illetve feloldására alkalmasak, így az önkormányzat jogosult olyan korlátozó szabályok meghozatalára, melyek a létesítmény üzemeltetésével együtt járó zajhatást a helyi lakosok számára elviselhetővé teszi.

A konkrét ügyben tényként fogadtuk el, hogy a panaszost a lakóházához közeli műfüves labdarúgó pályákon folyó sportolással együtt járó zajok és az ott tartott rendezvények zavarják. Megállapítottuk, hogy a létesítmény késő estig, időszaktól függően 22 vagy 23 óráig tart nyitva, továbbá a tavalyi évben jelentős számú rendezvénynek adott otthont, amelyeket jórészt hétvégén tartottak. Megállapítottuk, hogy a jegyző a panaszos beadványáról akkor is köteles döntést hozni, ha abban azt állapítja meg, hogy a jogi keretek között nincsen lehetősége fellépni. A döntés meghozatalának elmaradása miatt ugyanis sérül a beadványozó jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való joga. Megállapítottuk azt is, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a zajvédelem helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet módosításával megteremtette a jegyző veszélyes mértékű zaj elleni fellépésének lehetőségét. Ugyanakkor a módosító rendelkezések nem preventív jellegűek, ezért véleményünk szerint a helyi szabályozás a településen belüli zajterhelés átrendeződése miatt még nem biztosítja a megfelelő szintű alapjog védelmét.

Kifejtettük, hogy a birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható, valamint azt is, hogy a sportpálya üzemeltetője felelős a sportpálya területén történtekért, a sérelmezett tevékenységek az ő érdekkörébe tartoznak. Álláspontunk szerint a kérelem alapján (zajos működés sérelmezése) a birtokvédelmi eljárás lefolytatható lett volna. Ennek elmaradása alapvető jogokkal összefüggő visszásság veszélyét és sérelmét idézte elő.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét,

– hogy a panasz alapján folytassa le a birtokvédelmi eljárást a létesítmény üzemeltetőjével szemben;

– vizsgálja meg és szükség esetén az Ör. 7. § (2) bekezdés b) pontja alapján kötelezze az üzemeltetőt intézkedési terv készítésére, és gondoskodjon annak végrehajtásáról.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

– a *XIII. kerületi önkormányzat képviselő-testületét*, hogy a jelentésben feltártakra tekintettel vizsgálja meg, hogy milyen korlátozó rendelkezések lennének alkalmasak a veszélyes mértékű zaj kialakulásának megelőzéséhez annak érdekében, hogy a létesítmények által kibocsátott zajterhelés miatt a helyi lakosok testi és lelki egészséghez való jog ne sérüljön,

– a *zaj- és rezgés elleni védelemért felelős földművelésügyi minisztert*, hogy a sportpolitikáért felelős emberi erőforrások miniszterével, valamint az építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért, valamint a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jog érvényesítése érdekében a jelentésben feltártakra tekintettel dolgozzon ki az önkormányzatok számára a veszélyes mértékű zaj megelőzését szolgáló jogalkotási és jogalkalmazási útmutatót.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.