

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-4775/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

30 jászdózsai lakos aláírásával a településen megépített gördeszka pályát érintő beadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába. A panaszosok szerint a házak közelében lévő pálya használata zavarja a lakókat. 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 a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kért Jászdózsza polgármesterétől a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, a pálya lakóházaktól való távolságáról, nyitvatartási idejéről, továbbá arról is, hogy milyen szempontok alapján került a létesítmény a jelenlegi helyére. A vizsgálat részeként a Hivatal munkatársai 2014. november 27-én megtekintették 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.);
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.),

A megállapított tényállás

A polgármester tájékoztatása szerint a képviselő-testület a 2012. november 28-án tartott ülésén, 142/2012. (XI. 28.) sz. határozatával döntött a gördeszka pálya kialakításáról, amennyiben pályázat útján anyagi forráshoz jut.¹ A testület a 102/2012. (X. 1.) VM rendelet² alapján pályázott, amelynek 2. § (1) bekezdése e) pontja szerint támogatás vehető igénybe kültéri, közcélú feladatokat ellátó, nem fedett sport és atlétikai pálya, kerékpáros pálya, gördeszka pálya kialakítására, fejlesztésére, a hozzá kapcsolódó szociális és kiszolgáló helyiségek kialakítására, felújítására (5. célterület). A hely kijelölése – 1507 hrsz-ú önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan – is e határozat alapján történt. A pálya – melynek megépítése lakossági igény volt – kivitelezése állami támogatással valósult meg, az önkormányzatnak 5 éves fenntartási kötelezettséget kellett vállalnia.³ A tulajdoni lap szerint az 1507 hrsz-ú ingatlan művelés alól kivett terület (iskola és sporttelep). Mivel a gördeszka pályán elhelyezett eszközök is sporteszköznek minősülnek, a pálya elhelyezésére a képviselő-testület ezt tartotta legalkalmasabbnak. A leghosszabb telekhatáron a Tarna folyó, az iskola épülete előtt a Széchenyi utca helyezkedik el. A Deák Ferenc utcai ingatlanok közül az egyik az önkormányzat tulajdona, a legközelebbi lakóház mintegy 40 méterre van a pályától.

¹ http://www.jaszdozsza.hu/e107_files/downloads/2012/hatarozatok/142_2012.pdf

² Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és -fejlesztésre LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével 2012-től igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről szóló 102/2012. (X. 1.) VM rendelet

³ A bejáratnál elhelyezett tájékoztató szerint az Európai Unió és Magyarország Kormánya által nyújtott támogatás összege 9.981.363 Ft volt.

A polgármester beszámolt arról is, hogy az 1515 hrszú ingatlan telekhatárán a gördeszka pálya mellett élő sövény telepítését tervezték és „szükség szerint a hangtompítás érdekében” további intézkedéseket tesznek. A nyitva tartási időt három különböző időszakra állapították meg: szeptember 1. és február 28. között hétfőtől péntekig 14-17 óra, szombaton és vasárnap 9-től 17 óra; március 1. és június 20. között hétfőtől péntekig 14-18 óra, szombaton és vasárnap 9-től 18 óra; június 21. és augusztus 31. között minden nap 9-től 20. óra. A pálya nyitva tartási idejét a bejáratnál kifüggesztették.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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 Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese is követni kívánja a fenti gyakorlatot, így amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásuk során irányadónak tekintik 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. A d) pont értelmében részt vesz a versenysport, az utánpótlás-nevelés, az iskolai és diáksport, a főiskolai-egyetemi sport, a szabadidősport és a fogyatékosok sportja, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott sportfeladatok finanszírozásában. 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 közé tartoznak az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások, továbbá a sport és ifjúsági ügyek.

A Nemzeti Sportstratégia⁴ 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 vértelmezi 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. Mindezeket 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, fogyatékosokkal 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 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programban⁵ az önkormányzatok részéről szükséges intézkedések között megjelenik a játszó/sportterek építése.

2. A panaszosokat a lakóházak közelében kialakított gördeszka pálya használatával járó zaj zavarja. A pálya a Széchenyi utca felől, zárható kapun keresztül az iskola épülete mellett haladva közelíthető meg. A nyitva tartási időn túl a kaput bezárják, továbbá a polgármester tájékoztatása szerint a polgárőrök és a rendőrség közreműködésével igyekeznek megakadályozni, hogy a fiatalok a sportpályán keresztül jussanak a létesítményhez.

A helyszín megtekintésekor a pályán senki sem tartózkodott, így a használattal járó tényleges zajt nem lehetett megítélni, ugyanakkor az elemek a felületükre mért csekély erejű ütéstől is erős kongó hangot adtak ki.⁶

⁴ A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

⁵ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

Általánosságban kijelenthető, hogy 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 játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése. Nem kétséges az sem, hogy hanghatásokkal jár a gördeszka pálya használata is. A gördeszkázással együtt járó zaj problematikájára hívja fel a figyelmet egy 2003-ban készült tanulmány: „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 közelről 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 csapkodásból álló háttérzajt hoz létre. A deszkások így zavarhatják a pihenni vágyók, vagy a környéken lakók nyugalalmát. 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 nyugalalmát a panelházakba beszűrődő deszkacsapkodás zajával megzavarni.”⁷

A Ptk. szerint a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem. A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.⁸ 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. Amilyen mértékben szükségszerű a zavarás, olyan mértékben túrési kötelezettséget jelent a szomszédnak, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát.

A létesítmény a nagy kiterjedésű terület szélén, a környező ingatlanok határa mellett, aszfalt burkolaton helyezkedik el. A polgármester tájékoztatása szerint a legközelebbi lakóház megközelítőleg 40 méterre van a pályától. Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság döntésére, amely szerint „a felpereseket tulajdonjoguk alapján megillető zavartalan birtoklás joga nem csak lakóépületük, de ingatlanuk beépítetlen része tekintetében is kétségkívül megilleti.”⁹

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 nyugalalmát zavarja.¹⁰

A Kvt. 31. § (1) bekezdése szerint a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energia kibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A (2) bekezdés értelmében 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.

⁶ A pálya látogatottsága nem ismert. A délután tartott helyszíni szemle idején hideg, szeles idő volt.

⁷ http://www.vki.hu/~tfleisch/~humanokologia/dolgozatok/kacsuk-z_gordeszk-szubkult.pdf Kacsuk Zoltán: „Kérjük a pihenő park helyett a játszóteret használják gördeszkázásra.”

⁸ 5:21. §, 5:5. § (1) bekezdés

⁹ BH2003. 346.

¹⁰ 3. § (1) bekezdés, 2. § jb) pont

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 mások szükségtelen zavarásához, az egészséges környezethez való alapjog aránytalan korlátozásához.

A környezetvédelmi jog meghatározó alapelve a megelőzés és az elővigyázatosság. Az önkormányzat a gördeszka pálya megépítésével a lakosság – elsősorban a fiatalok – testi és lelki egészséghez való jogát szolgáló létesítményt hozott létre. Különösen fontos a helyszín körültekintő kiválasztása, ha egy tervezett létesítmény működése (használata) köztudottan jelentősebb zajjal jár, mert azzal megelőzhetőek a későbbi lakossági panaszok, és az ezek miatt esetleg utólag szükségessé váló költséges beruházások. Ha az önkormányzat gördeszka pálya lakóházak közelében történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról.

Kétségtelen, hogy a közelben lakók zavarásának csökkentése érdekében történtek intézkedések, ezek közül a legfontosabb, hogy a pálya használata nyitva tartási időhöz kötött. Hétköznapokon a nyári szünet kivételével csak néhány órán keresztül látogatható, szombaton és vasárnap viszont reggel 9 órától – időszaktól függően – 17, 18 vagy 20 óráig tart nyitva, ami különösen hátrányosan érintheti a kisgyermek és az idősek délutáni pihenését. A bejárati ajtót zárják, míg a sportpálya felőli bejutást is igyekeznek megakadályozni. A nyitva tartási idő keretek közé szorítja a pálya használatát, de gondoskodni kell arról is, hogy a gördeszkázás ezen időtartam alatt se okozzon zavaró mértékű zajt. Álláspontunk szerint a pálya használatával járó zavarással szemben jelenleg nem biztosított elégséges védelem a hatásterületen élők számára. Egy lakóterületen különösen fontos a nyugodt lakhatás feltételeinek megteremtése, a birtoklást zavaró körülmények minimalizálása. A helyszín megtekintésekor a pálya szélén frissen ültetett növényzet is látható volt. Ezzel kapcsolatban szeretnénk megjegyezni, hogy ismert a növényzet zajcsökkentő hatása, a számottevő zajcsillapításhoz azonban megfelelő mélységű és összetételű növényzav szükséges.

A megtett intézkedések ellenére a pálya ingatlanokhoz való közelsége, a gördeszkázással szükségszerűen együtt járó zaj, a több környékbeli által aláírt lakossági panasz, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján az egészséges környezethez való jog védelme érdekében szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként lehet számottevően csökkenteni – például az elemek felületét érintő beavatkozással vagy zajvédő panelek elhelyezésével – a gördeszka pálya használata során jelentkező zavaró hatásokat.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Jászdózsai Község Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy biztosítsa a gördeszka pálya használatával járó, a környezetet terhelő zaj érdemi csökkentését és a pálya használatát – különösen hétvégi időben – jelentősen korlátozza.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.