

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-1255/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

### Az eljárás megindítása

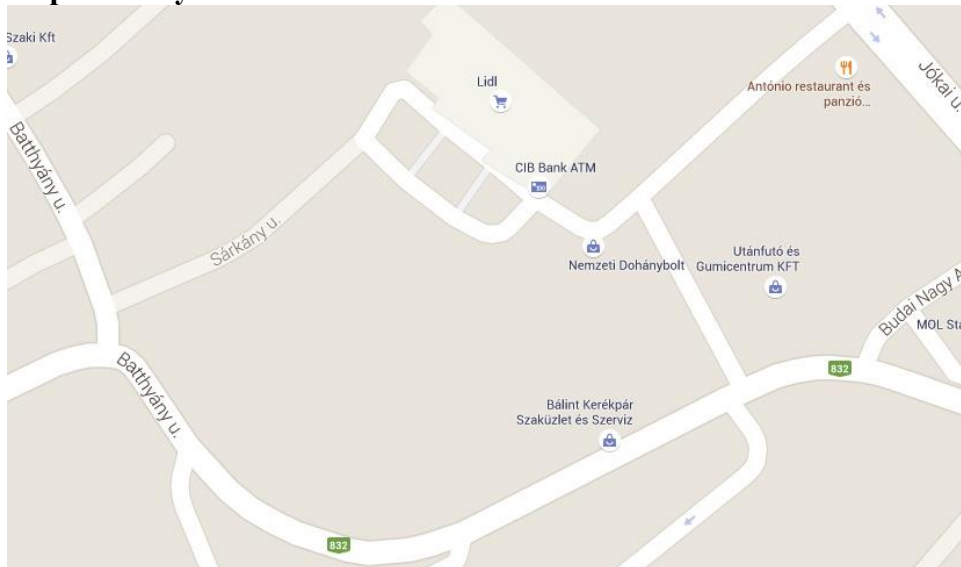
A panaszos beadványában a Pápa, Sárkány utca forgalmi rendjét kifogásolta. A beadvány szerint a LIDL áruház feltöltését végző nehézgépjárművek a keskeny Sárkány utcán, a panaszos épületének közvetlen közelében haladnak el. A beadvány szerint az utcát igénybe vevő kamionok az áruházból való távozásuk során nem tudnak onnan szabályszerűen kihajtani: az utca végén kizárólag az előírt kötelező kanyarodási irányt megszegve, két záróvonalat keresztezve balra fordulnak ki.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a biztos vizsgálatot indított.

### Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

### A megállapított tényállás



(forrás: www.maps.google.hu)

**1.** A panasz vizsgálata érdekében a Hivatal megkereste Pápa Város Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét (a továbbiakban: Felügyelőség). A kapott tájékoztatások alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg, amely esetében – az események hosszára, és időbeli távlatára tekintettel – pusztán a folyamat szempontjából lényeges sarokpontokat emeljük ki. Pápa Város Önkormányzat Jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) 2002. december 13-án kelt határozatában<sup>1</sup> engedélyezte az áruház megépítését.

<sup>1</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/1210-10/2002. ügyszámú határozata

Az engedélyezési eljárás során a Jegyző szakhatóságként megkereste<sup>2</sup> a Felügyelőiséget, amely a megküldött iratanyagok és tervdokumentáció áttanulmányozását követően az engedély megadásához szakhatósági állásfoglalásában<sup>3</sup> feltételekkel hozzájárult.

Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága – mint a helyi utak kezelője – a Talent-Plan Kft. közlekedésépítési műszaki leírása alapján az engedély kiadásához hozzájárult. A szóban forgó közlekedésépítési műszaki leírás 3.1. pontja alatt a gazdasági kiszolgálást biztosító tervezett létesítmények körében az alábbiakat tartalmazza: „Az árufeltöltés és a gazdasági kiszolgálás a város kezelésében lévő Sárkány utca irányából lehetséges. A ma meglévő forgalomkorlátozó táblát le kell szerelni, lehetővé téve a teherforgalom számára a megnyitást-úthasználatot. A ma meglévő kapu vonalától, annak elbontása után az új beépítéseknek megfelelően lehet az áruház gazdasági forgalmát, kiszolgálását megvalósítani. A 38 tonna teherbírású tehergépkocsik a szilárd burkolatú, 6,50 m szélességű kiszolgáló úton érhetik el a rámpás lejárót és rakodóhelyet. A lejárórámpán a gépjárművek csak tolatva tudnak lehaladni, amelyhez a ráfordulást, a nehéz tehergépjárművek fordulósugarait, megfelelő burkolatszélességekkel biztosítottuk. A manőverezés megkönnyítése érdekében a közlekedőúthoz 4,50 m kiváló sávot terveztünk építeni. A rámpás lejárát miatt jelentkező szintkülönbséget változó magasságú rámpával – támfallal terveztük áthidalni”

A közútkezelő a Sárkány utca igénybevétele a LIDL áruház árufeltöltéséhez a fenti hozzájárulása alapján jóváhagyta. 2004-ben a Talent-Plan Kft. utépítési engedélyt kért a Felügyelőiségtől az ingatlanon belüli közlekedési létesítmények (belső utak és várakozóhelyek) kiépítésére. A Jegyző közútkezelői nyilatkozatában a hozzájárulását<sup>4</sup> megadta, a Felügyelőiség pedig engedélyezte<sup>5</sup> a közlekedési létesítmények építését. Az engedélyezett tervdokumentáció értelmében a vásárlói forgalom a Jókai utca felőli utat használja, míg a gazdasági feltárás és áruszállítás útvonalát az ingatlanon belül úgy tervezték meg, hogy a teherjárművek a parkoló gépjárművek mellett is meg tudják közelíteni a rakodórámpát. Az árufeltöltés útvonalaként meghatározott Sárkány utcára vonatkozóan az utépítési engedély nem tartalmazott rendelkezést. A forgalomba helyezési engedélyezési eljárás lezárásaként a Felügyelőiség határozatában engedélyezte<sup>6</sup> a megépült közlekedési létesítmények forgalomba helyezését.

A LIDL áruház 2010-ben döntött arról, hogy a Budai Nagy Antal utca felől egy új feltárási utat épít ki. A tervező utépítési engedélykérelmet nyújtott be a Felügyelőiséghez, kérelméhez csatolta a közútkezelői hozzájárulást<sup>7</sup>, amelyben a közútkezelő azzal a kikötéssel járult hozzá a tervezett bekötőút építéséhez, hogy az árufeltöltést végző kamionforgalmat a Sárkány utcáról át kell helyezni az új bekötőútra. A tárgyi kikötéssel összefüggésben a Felügyelőiség egyeztetést kezdeményezett az érintett felek bevonásával. A helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben<sup>8</sup> az alábbiakat rögzítették: „A LIDL a Sárkány utcai árufeltöltés jogát az új út megépítése esetén is fenntartja, mivel a fordulóívek az áruház parkolójában eszerint lettek kialakítva.” A Felügyelőiség a helyszíni szemle kapcsán arról tájékoztattott, hogy a felek megállapították, hogy a Sárkány utca forgalma és forgalomszabályozása nem képezi az engedélyezési eljárás tárgyát, valamint azt is, hogy az árufeltöltés az önkormányzat és a LIDL közötti megállapodás értelmében változtatható meg. Fentiekre tekintettel a Sárkány utca vonatkozásában a határozat<sup>9</sup> indokolása az alábbiakat tartalmazta: „Jelen építési engedélyezés az áruház és annak parkolójának forgalmi rendjétől független, a tervezési határokon kívül eső területek forgalomszabályozását illetően jelen eljárásban nem lehet kikötéseket tenni.”

<sup>2</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/1210/2002. ügyszámú levele

<sup>3</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/1177/2/2002. iktatószámú levele

<sup>4</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/209-11/2004. ügyszámú levele

<sup>5</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/569/39/2004. iktatószámú határozata

<sup>6</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/569/55/2004. iktatószámú határozata

<sup>7</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/16-22/2010. ügyszámú levele

<sup>8</sup> A Nemzeti Közlekedési Hatóság Közép-dunántúli Regionális Igazgatóságának KD/KA/1826/14/2010. iktatószámú jegyzőkönyve

<sup>9</sup> A Nemzeti Közlekedési Hatóság Közép-dunántúli Regionális Igazgatóságának KD/KA/1826/15/2010. iktatószámú határozata

A határozat fellebbezés hiányában 2010. augusztus 24-én jogerőre emelkedett. A jogerős útépitési engedély értelmében a Budai Nagy Antal utcai bekötőt csak személygépjármű forgalomra lett tervezve, a teherforgalom áterelésére vonatkozóan műszaki megoldást az engedélyezett terv nem tartalmazott. Az új bekötőt megépítését követően a Felügyelőség forgalomba helyezési engedélyezési eljárást folytatott le, amelynek során a kérelmező benyújtotta a közútkezelő nyilatkozatát<sup>10</sup> arról, hogy a forgalomba helyezési eljárás megindításához hozzájárul. A Felügyelőség engedélyezte<sup>11</sup> a megépített feltároló út forgalomba helyezését, a forgalomba helyezési engedély 2011. november 9-én jogerőre emelkedett.

2. Az ügyben több alkalommal érkezett lakossági panasz az önkormányzat, valamint a rendőrség részére, ezáltal a felek között több éven keresztül levélváltás zajlott a Sárkány utcát érintően. A Jegyző a Sárkány utca forgalmával kapcsolatosan egy 2011-es bejelentés alapján megkereste<sup>12</sup> a Pápai Rendőrkapitányságot, mivel „*az árufeltöltést végző kamionok a képek tanúsága szerint a közlekedési szabályokat megszegve veszik igénybe a Sárkány utca – Batthyány utcai útsatlakozást.*”

A Pápai Rendőrkapitány válaszában<sup>13</sup> arról tájékoztatta a jegyzőt, hogy „*az áruháza történő áruszállítás során a Pápa, Sárkány utcán keresztül közlekedő tehergépkocsik (kamionok) minden esetben szabálysértést követnek el.*” A Jegyző lakossági beadvány kapcsán azt közölte: „*(...) nyilatkozatunkban figyelmeztettük a LIDL Magyarország Bt. képviselőit, hogy az árufeltöltés és gazdasági kiszolgálási jog nem jelenti azt, hogy olyan méretű járműszerelvények használják az Önkormányzat kezelésében lévő utakat (Batthyány és Sárkány utca) amik – méretükből adódóan – a forgalmi rend szabályait nem tudják betartani. Figyelmeztetésünk kiterjedt a Sárkány utcából kifelé tartó forgalmi sáv Batthyány utca felé közúti jelzőtáblával szabályozott kötelező haladási irányra, valamint a Sárkány utca páratlan oldalán korábban felfestett, járdaszélességet szabályozó záróvonal és a Batthyány úti csomópont záróvonalai illetve a szembe jövő forgalmi lehajtó sáv érinthetlenségének szabályára.*”<sup>14</sup>

3. A Hivatal részére írt levelében a Jegyző arról adott tájékoztatást, hogy „*a LIDL áruház előtt az adott ingatlanon korábban bútorigipari üzem működött ugyancsak tehergépjármű forgalommal, kétirányú megközelítéssel a Jókai utca és a Sárkány utca felől. Ezt a lehetőséget a LIDL áruház megörökölte. A parkoló és útsatlakozási terveken – melyet a Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet engedélyezett – ez a kétirányú megközelítés szerepel Sárkány utca felőli árufeltöltéssel.*”

A LIDL áruház – a vizsgálattal összefüggésben a Felügyelőség által feltett kérdésre – úgy nyilatkozott, hogy „*az éjszakai beszállítás az üzlet zárását követően a Budai Nagy Antal utca felől történik, a nappali áruszállítás pedig a magasépítési engedélyben meghatározott, szerzett jogon alapuló Sárkány utcai irányból történik.*” A Felügyelőség panasszal kapcsolatos véleménye szerint „*összességében megállapítható, hogy a Sárkány utca teherforgalmának kérdésében az érintett helyi útkezelőnek (Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága) a magasépítési engedélyezési eljárás során lehetett volna feltételeket előírnia, vagy a teherforgalmat nem a Sárkány utca felől beengedni az áruházhhoz. A Sárkány utcai árufeltöltési útvonalat a magasépítési eljárás során a magasépítési hatóság jóváhagyta, így az áruháznak innentől kezdve szerzett joga van a Sárkány utcát teherforgalom lebonyolítására igénybe venni, mely útvonal megváltoztatására, megszüntetésére vonatkozóan Hatóságomnak nincsen hatásköre, így a Sárkány utcából – elsősorban személygépjárművek forgalmával kapcsolatban – érkezett panaszokat minden esetben továbbította a Jegyző (vagy az Önkormányzat), mint az érintett útkezelő, illetve az illetékes rendőrkapitányság felé.*”

<sup>10</sup> Pápa Város Önkormányzat Városgondnokságának 50-15/2011. iktatószámú levele

<sup>11</sup> Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőség VE/UT/424/11/2011. ügyszámú határozata

<sup>12</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/15/146/2011. ügyszámú levele

<sup>13</sup> A Pápai Rendőrkapitány 19030/6411-4/2011. ált. számú levele

<sup>14</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/15-61/2010. ügyszámú levele

*A forgalmi rend kialakítása, illetve annak esetleges megváltoztatása az útkezelő feladatkörébe tartozó feladat, míg a meghatározott forgalmi rend betartatása az illetékes rendőrhatalóság feladata, Hatóságom az engedélyezési eljárások során betartotta a vonatkozó jogszabályokat és Ütügyi Műszaki Előírásokat, a közlekedési létesítmények a közlekedésbiztonsági követelményeket kielégítették, a forgalombiztonsági szempontoknak megfeleltek, máskülönben forgalomba helyezési engedélyt sem kaphatott volna rájuk a Lidl Magyarország Bt.”*

## **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. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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”.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

**2.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg. 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 az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve 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. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam<sup>15</sup> nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>16</sup> kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Tekintettel arra, 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, megállapítható, hogy az olyan szervezetalkotási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **III.1. A Sárkány utcai áruszállítás engedélyezése**

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 34. § (2) bekezdése szerint a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki. A Kkt. 33. § (1) bekezdésének bb) pontja értelmében e törvény szerint az út kezelői helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

<sup>15</sup> Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>16</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

A Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közút kezelőjén a helyi közutak tekintetében a 34-35. §-ban a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.

Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága a LIDL áruház magasépítési engedélyezési eljárása során – az engedélyezési eljárásban bemutatott tervek alapján – közútkezelői hozzájárulást adott. A hivatkozott tervek tartalmazzák az áruház közlekedésével összefüggő beruházói elképzeléseket, így a gazdasági kiszolgálással kapcsolatos részleteket is. Ezek alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy a beruházó az áruház gazdasági kiszolgálását a Sárkány utcán nehéz tehergépjárművekkel, „38 tonna teherbírású tehergépkocsikkal” kívánta megvalósítani, külön figyelembe véve a tárgyi tehergépjárművek manőverezéséhez szükséges fordulósugarak biztosítását – az áruház ingatlanán.

Fentiekből kitűnik, hogy hozzájárulása megadása előtt a közútkezelőnek minden olyan tény és körülmény ismerete rendelkezésére állt, amely a mai napig fennálló konfliktushelyzetet eredményezi. A közútkezelő mindezek tudatában, a Sárkány utca forgalmi helyzetének ismeretében adta meg közútkezelői hozzájárulását. Ennek során számolnia kellett volna azzal, hogy a Sárkány utcába behajtó nehéz tehergépjárművek a rendőrség tájékoztatásában foglaltakkal alátámasztottan minden esetben megsértik a közlekedési szabályokat. Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (5) bekezdésében megfogalmazottak szerinti, a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy év már eltelt, a közútkezelő eljárásával összefüggésben a jelentésünk további megállapítást és intézkedést nem tartalmaz.

### **III.2. A fennálló állapot értékelése**

A vizsgálat lefolytatása során mind a megkeresett szervek válaszaiban, mind a tájékoztatásukhoz csatolt levelekben többször szerepel a Sárkány utcai árufeltöltés *szerezett jogként* való minősítése, valamint a Felügyelőség tájékoztatása alapján a tényállási részben említett helyszíni szemlén elhangzottak szerint *az árufeltöltés az önkormányzat és a LIDL közötti megállapodás értelmében változtatható meg*.

A fentiekkel ellentétben szeretnénk leszögezni, hogy a közút forgalmi rendjének meghatározása nem magánjogi megállapodás kérdése, mert azt a Kkt. előírásai alapján a közút kezelője alakítja ki. A közút forgalmi rendjének kialakítása tehát nem mellérendelt felek közötti megegyezés függvénye, hanem a mintegy tulajdonosi jogkörben eljáró útkezelőnek a hatályos jogszabályokat figyelembe vevő szakmai döntésének eredménye. Az engedélyes a Sárkány utca szerzett jogként történő igénybevételére egy ezzel ellentétes közútkezelői intézkedést követően nem hivatkozhat.<sup>17</sup>

Az áruszállítás Sárkány utcán történő végzése tekintetében alapvető fontosságú, hogy a vonatkozó engedély még a közútkezelő ilyen irányú döntése mellett sem ment fel a jogszabályi rendelkezések betartása alól, vagyis az engedélyes a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek köteles eleget tenni. A közlekedési szabályok megsértése akadályát képezi a Sárkány utcai árufeltöltés tehergépjárművekkel történő (jogszerű) végzésének.

A Jegyző a Hivatalnak írt válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy „*véleményünk szerint az ügyben további intézkedés nem szükséges*”. A jegyző véleményével nem értünk egyet, mert a fennálló helyzet – a rendőrség álláspontja szerint – a jogszabályok folyamatos megszegésével jár együtt, ami *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz*, és a közútkezelő intézkedési kötelezettségét vonja maga után. Az intézkedés célja nem lehet más, minthogy az utca méreteihez képest aránytalan méretű és a közlekedési szabályoknak eleget tenni nem tudó gépjárművek ne közlekedhessenek a Sárkány utcán, így az áruszállítást másik útvonalon, vagy kisebb járművekkel végezzék. A panaszos beadványában – a közlekedési szabályok megszegésén túl – a tehergépjárművek által okozott zavarást (zaj- és rezgéshatásokat) is sérelmezte.

<sup>17</sup> Az engedélyes körében a közútkezelő eredeti hozzájárulása és esetleges jövőbeni intézkedése következtében felmerült költségek megítélése polgári jogi kérdés.

Kifogásolta, hogy a Sárkány utcát – annak keskenysége ellenére – kamionok használhatják, valamint a házak és a közlekedő nehéz tehergépjárművek közötti távolság rendkívül csekély. A panaszos zajpanaszai nyomán az adott ügy kapcsán általánosságban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az ombudsman alapjogvédelme szempontjából irányadónak tekinti a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) vonatkozó, 8. cikkhez kapcsolódó gyakorlatát. Az ítélkezési gyakorlat szerint az államnak kettős kötelezettsége származik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében biztosított magánszféra tiszteletben tartásához való jogból: egyrészt az állam tartózkodni köteles a magánszféra indokolatlan megzavarásától, másrészt pedig védelemben köteles részesíteni az egyén magánszféráját, amennyiben harmadik személyek korlátozzák az egyént otthona zavartalan élvezetében. Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint a magánszférához fűződő jog megsértését súlyos zaj- és rezgésártalom is eredményezheti.<sup>18</sup>

Ilyen esetekben az államnak az a feladata, hogy „egyensúlyt teremtsen az úthasználók és a környező területek lakosainak érdekei között.”<sup>19</sup> Ezen egyensúly megteremtése során az egyén súlyos zaj- és rezgésártalomtól mentes, egészséges környezetet biztosító lakókörnyezetéhez fűződő egyéni jogot megfelelő súllyal kell érvényre juttatni a helyi életviszonyok szabályozásakor, így a lakosságot zajkibocsátással terhelő útvonalak kialakításakor, az azokon történő áru fuvarozás engedélyezésekor is.

Ennek értelmében a közútkezelőnek úgy kell kialakítania a közút forgalmi rendjét, hogy az a lakosság életkörülményeihez igazodóan arányosan, a lehető legkisebb zavaró hatást okozza.

### **III.3. A jogszabályban meghatározott közútkezelő személye**

A LIDL áruház magasépítési engedélyezési eljárásához közútkezelői hozzájárulását Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága adta meg.<sup>20</sup> A 2004-ben lefolytatott engedélyezési eljárás idején az engedélyezési eljáráshoz az Önkormányzat közútkezelői hozzájárulását a Jegyző megbízásából a műszaki osztályvezető adta meg.<sup>21</sup>

A Budai Nagy Antal utcai bekötő út létesítésének engedélyezési eljárása során a közútkezelői hozzájárulást ismételten a Jegyző megbízásából a műszaki osztályvezető adta meg.<sup>22</sup> A Felügyelőséghez 2011-ben lakossági kérelem érkezett a Sárkány utca forgalmával összefüggésben. A Felügyelőség a kérelmet hatáskörének hiányát megállapítva áttette a Jegyzőhöz.<sup>23</sup>

A III.1. pontban kifejtetteknek megfelelően a helyi közutakat érintően a közút forgalmi rendjét közútkezelőként<sup>24</sup> a helyi önkormányzat képviselő-testülete<sup>25</sup> határozza meg. E feladat ellátására Pápa Város Önkormányzatának képviselő-testülete létrehozta Pápa Város Önkormányzatának Városgondnokságát. A helyi képviselő-testület 13/2011. (II.25.) határozata szerint a Városgondnokság alaptevékenységéhez tartozik többek között az önkormányzati közutak és hidak üzemeltetése, fenntartása. Az utakkal kapcsolatos tevékenysége körében a honlap<sup>26</sup> tanúsága szerint a Városgondnokság mint a közútkezelő képvisellete többek között közútkezelői nyilatkozatot ad ki.

A honlapon<sup>27</sup> található határozatok alapján a legkorábbi, a Városgondnokság alapító okiratát elfogadó határozat a képviselő-testület 72/2005. (V.12.) határozata, ugyanakkor mivel 2002-ben a Városgondnokság adta meg a közútkezelői hozzájárulást, feltételezhető, hogy a Városgondnokság 2002 és 2005 között is folyamatosan működött.

<sup>18</sup> Deés v. Magyarország, App.no. 2345/06., 2010. november 9-i ítélet

<sup>19</sup> Deés v. Magyarország, App.no. 2345/06., 2010. november 9-i ítélet, 23. bek.

<sup>20</sup> Pápa Város Önkormányzat Városgondnokságának 99/2002. iktatószámú levele

<sup>21</sup> Pápa Város jegyzőjének 4/209-11/2004. iktatószámú levele

<sup>22</sup> Pápa Város jegyzőjének 4/16-22/2010. iktatószámú levele

<sup>23</sup> Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének KD/KA/1015/1/2011. iktatószámú végzése

<sup>24</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33. § (1) bekezdés bb) pontja

<sup>25</sup> vö. Kkt. 34. § (2) bekezdés, Kkt. 46. § (1) a) pont

<sup>26</sup> <http://www.varosgondnoksagpapa.hu/utak> (2015.06.02.)

<sup>27</sup> <http://www.papa.hu/papaiak/onkormanyzat/rendeletek> (2015. 06.02.)

Fentieknek megfelelően az Önkormányzat tekintetében megállapítható, hogy a helyi közutakat érintő közútkezelői hozzájárulás megadására nem a Jegyzőnek, hanem a Városgondnokságnak van hatásköre. A Felügyelőség eljárása kapcsán pedig megjegyzendő, hogy a közútkezelő hatáskörébe tartozó lakossági kérelem intézésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv az Önkormányzat képviselő-testülete.

Mivel a tárgyi hozzájárulások, valamint az áttételről hozott végzés tekintetében is eltelt az Ajbt. 18. § (5) bekezdésében megfogalmazottak szerinti, a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy év, a jelentésünk e pont tekintetében további megállapítást és intézkedést nem tartalmaz.

#### **III.4. A közúti közlekedés rendjének ellenőrzése**

A Kkt. szabályozza a közúti közlekedés ellenőrzését, amelynek ki kell terjednie a közúti közlekedés rendjére is. Az e tekintetben meghatározott ellenőrzési feladatok végzésére a rendőrség jogosult.<sup>28</sup> Az ellenőrzést végző rendőr többek között a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét ellenőrizheti,<sup>29</sup> rendőri feljelentést követően szabálysértési eljárás indulhat.<sup>30</sup>

A települési önkormányzat a közterületi rend védelméről közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A közterület-felügyelő a rá vonatkozó jogszabályok szerinti intézkedéseket tehet, így többek között helyszíni bírságot vethet ki, illetve szabálysértési eljárást kezdeményezhet.<sup>31</sup>

A közlekedés rendjének megsértésével közlekedők elleni fellépés a rendőrség hatáskörébe tartozik, emellett azonban az önkormányzat a közterület-felügyelet útján szintén eljárhat a közlekedési szabályokat megszegőkkel szemben.

#### **Összefoglalás**

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a Sárkány utcán, lakóházától 1-1,5 méterre közlekednek a LIDL áruház árufeltöltését végző kamionok. A közútkezelő az áruház engedélyezésekor ehhez annak ellenére hozzájárult, hogy a kamionok a rakodást követően a Sárkány utcát nem tudják szabályosan elhagyni. Mivel a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított, Ajbt.-ben meghatározott egy év már eltelt, a jelentés e tekintetben intézkedést nem tartalmaz.

A Sárkány utcán a fentiekből adódóan a közúti közlekedés szabályainak folyamatos megsértésével zajlik az árufeltöltés, amely a közútkezelő intézkedésének kötelezettségét vonja maga után. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy a Sárkány utca méreteit figyelembe véve az utcán történő kamion-közlekedés – annak zavaró zaj- és rezgéshatásai miatt – arányos terhelést okoz-e az ott lakóknak.

Az áruház engedélyezése során az önkormányzat részéről egyszer a Városgondnokság, két alkalommal viszont a Jegyző adta meg a közútkezelői hozzájárulást, valamint a Felügyelőség is a Jegyző részére tette át a közútkezelő hatáskörébe tartozó panaszt. A Kkt. értelmében helyi közutak esetében a közútkezelő a képviselő-testület (amely jelen esetben hatáskörét a Városgondnokságra ruházta át), ezért a tárgyi hozzájárulások, valamint az áttételről hozott végzés nem felel meg a Kkt. rendelkezéseinek. Mivel azonban ezek esetében is eltelt az Ajbt.-ben megfogalmazottak szerinti egy év, a jelentés e tekintetben intézkedést nem tartalmaz.

A közúti közlekedés rendjének ellenőrzésére a rendőrségnek van hatásköre, ezért a kamionok közlekedési szabályoknak való megfelelő közlekedésének ellenőrzése a rendőreg feladata.

<sup>28</sup> Kkt. 44. § (1) és (2) bekezdése

<sup>29</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 44. § (1) bekezdés b) pontja

<sup>30</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. rendelkezései alapján

<sup>31</sup> vö: a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17.-17/A. §, illetve a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI.26.) BM rendelet 8. §



### **Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri

- Pápa Város Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy közútkezelői feladatkörében eljárva a panaszolt útszakaszon a közlekedési szabályoknak megfelelő közlekedési rendet alakítson ki.
- a Pápai Rendőrkapitányt, hogy a jogszabályok maradéktalan betartása érdekében a Sárkány utca forgalmi rendjét a leghatékonyabb intézkedéssel biztosítsa.
- Pápa Város Önkormányzatának Jegyzőjét, valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét, hogy a jövőben a közútkezelő személyének megállapítása során a jogszabályoknak megfelelően járjon el.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.