

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1345/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy 2015 nyarán Halásztelek Város Önkormányzata (a továbbiakban: halásztelki önkormányzat) műfüves labdarúgó pályát létesített, amely folyamatos zajos működésével ellehetetleníti pihenését és zavarja a környék lakóinak, különösen a gyermekek nyugalmát. A panaszos több alkalommal fordult az önkormányzathoz, illetve megkereste a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányságot, de érdemi intézkedés nem történt.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a halásztelki önkormányzat polgármesterétől, illetve a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányságtól.

### **Érintett alapvető jogok**

- *Egészséges környezethez való jog:* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- *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)
- *Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *Jogorvoslatához való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbtt.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (HÖtv.)
- a jogalkotásról szóló 2010. CXXX. törvény (Jat.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.). Korm. rendelet (Kr.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 11.) Korm. rendelet (Zr.)
- Halásztelek Önkormányzata képviselő-testületének a közterület használatának rendjéről szóló 22/2006. (VI. 28.) rendelete

## Megállapított tényállás

A panaszos, a halásztelki polgármester, valamint a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság által rendelkezésemre bocsátott iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg. A halásztelki önkormányzat 2015. május 8-án együttműködési megállapodást írt alá a Magyar Labdarúgó Szövetséggel (MLSZ) 1 db műfüves focipálya közösségi célra történő megvalósítása érdekében. A futballpályát az MLSZ építette meg, s azt az üzembe helyezéstől számított 15 évig az önkormányzattal együtt használja és hasznosítja. Az MLSZ pályaépítési programja keretében elfogadott megállapodás szerint a pálya rendeltetésszerű használatához szükséges valamennyi felújítási, karbantartási, valamint a használattal járó költség az önkormányzatot terheli. Az önkormányzat felelős a pálya szabályszerű használatáért, őrzéséért és védelméért<sup>1</sup>. A 12x24 méteres pálya által elfoglalt terület a Halásztelek 287/1 helyrajzi számú, az Iskola utca és a Dózsa György utca között, a Katona József téren található önkormányzati tulajdonú ingatlan, melyet lakóházak fognak közre. A pályát 2015 nyarán adták át. A panaszos első alkalommal 2015. október 6-án fordult a jegyzőhöz, illetve polgármesterhez. A beadvány szerint a pálya korlátlan, akár hajnali, akár éjjeli használata és az azzal járó körülmények, így a labdák palánkhöz rúgása, a kiabálás, szemeteelés, illetve hogy a pályáról kirepült labdáért a focisták idegen kertekbe másznak be, zavarják pihenésüket. A jegyző 2015. november 20-án kelt válasza szerint az önkormányzat vezetősége többször egyeztetett a felmerült problémák orvoslása érdekében és a legalkalmasabb megoldásnak egy, a sportpályák és játszóterek használatának rendjéről szóló, 2016. első negyedévében elfogadandó rendelet megalkotását látja. A polgármester 2015. november 19-én kelt válaszában arra is utalt, hogy a pályahasználat ellenőrizhetősége érdekében térfigyelő kamerát terveznek felszereltetni, meghatározzák a pálya nyitvatartási idejét, azt kifüggesztik, a pálya megvilágítását pedig 17 és 20 óra közé korlátozzák. A polgármester emellett arról is tájékoztatta a panaszost, hogy a két körzeti megbízottat arra kéri, hogy a területet fokozottabban ellenőrizze.

A rendelkezésemre álló információk szerint a panaszt követően a futballpálya kapui feletti részt 6-6 méteres sávban lefedték, illetve a megvilágítást 17 és 20 óra között korlátozták. A műfüves pálya használati rendjét az MLSZ-el kötött megállapodás tartalmazza, illetve azt kiegészítően az önkormányzat is alkotott szabályokat a közterület-használat rendjéről szóló 22/2006. (VI. 28.) számú rendelete 2. mellékletében, melyeket a pálya bejárata mellett és honlapjukon is közzétettek. A lakosok sorozatos bejelentéseket tesznek a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányságon, az ellenőrzések során azonban – a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság tájékoztatása szerint – szabálysértésre, illetve bűncselekményre utaló körülmény nem merült fel.

A későbbiek folyamán, 2016. január 29-én a környék lakóinak nevében újabb panasz érkezett az önkormányzathoz, amelyben a beadványozó legnagyobb problémaként a palánkhöz rúgott labdák zaját emeli ki, illetve, hogy bár a nyitvatartási időt valóban kifüggesztették, tekintettel arra, hogy a pálya nem zárható, az betarthatatlan. A panaszos javaslatot tett továbbá arra, hogy a teljes pályát hálóval fedjék le. Az önkormányzat jegyzője 2016. február 10-én kelt válaszában előadta, hogy a panaszos által felvetett megoldási javaslatokat szakértőkkel kell egyeztetni, majd a költségvetés függvényében dönthet a testület az esetleges javaslatokról.

A halásztelki polgármester előadta, hogy a panasz nyomán elrendelte a pálya teljes területének lefedését és térfigyelő kamera elhelyezését. A kamerát 2016 tavaszán felszerelték és bekötötték a Körzeti Megbízott Irodájának térfigyelő rendszerébe. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a pályát és az ahhoz tartozó palánkrendszert az MLSZ tervezte és építette, illetve 15 éves határozott idejű szerződés köti az önkormányzatot, annak eltávolítására nem jogosult. A polgármester álláspontja szerint az együttműködési megállapodást betartva, intézkedési lehetőségeik korlátozottak, s azok mára kifogytak. A Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság válaszában kiemelte, hogy a tárgyban hozzájuk bejelentés nem érkezett, írásos anyag az ügyben nem keletkezett, ugyanakkor a halásztelki körzeti megbízottak folyamatosan ellenőrzik a településen található játszótereket, különböző napszakokban.

---

<sup>1</sup> Együttműködési megállapodás V. Fejezet Felek jogai és Kötelezettségei: 7., 9., 11. pont

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző 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. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá 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 egyes alapjogi teszteket. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – 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 is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. 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 Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az 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<sup>2</sup>.”

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban<sup>3</sup> 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.

<sup>2</sup> 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírósági határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

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<sup>4</sup>. Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírói határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

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 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.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. A jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít<sup>5</sup>. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.* Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság<sup>6</sup>. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak 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, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet érvényes jogszabály és működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

<sup>4</sup> 996/G/1990. AB

<sup>5</sup> ABH 1994, 139-140.

<sup>6</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon<sup>7</sup>.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. A (2) bekezdés rögzíti, hogy e 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. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. „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. Fontos hangsúlyoznom, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra való tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A tárgyalt alapjogok is ilyen kapcsolatban állnak egymással. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ. Ez pedig azt jelenti, hogy *az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi*. Különösen igaz ez a zajterhelés vonatkozásában.

### III. Az ügy érdemében

#### 1. A pályahasználat szabályozása

Tekintettel arra, hogy az elmúlt időben már több, az ország különböző pontjain található futballpálya zavaró hatása ügyében végeztem vizsgálatot, összegezném az ezek kapcsán kiadott jelentéseim főbb gondolatait<sup>8</sup>. „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 szintere megváltozott, a településeken belül az új sportlétesítményekre tevődött át.”<sup>9</sup>

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.

<sup>7</sup> 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

<sup>8</sup> AJB-761/2016, 4775/2014, 4371/2014

<sup>9</sup> Az MLSZ 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. Az MLSZ 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 felpálya, valamint 111x72-es műfüves és élőfüves nagypálya) Forrás: MLSZ Pályaeépítési Program <https://www.mlsz.hu/fejlesztések/?oldal=palyaeptes>, AJB-4371/2014

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.<sup>10</sup> és a HÖtv.<sup>11</sup> 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.”<sup>12</sup>

Amint azt a korábbiakban jeleztem, az Alaptörvényből fakadóan az állam alapjogvédelmi kötelezettségét többek között törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával, a jogrendszer eszközeivel köteles teljesíteni. Meg kell teremtenie azokat a jogi kereteket, amelyekben az alapjogok megfelelően érvényesülnek és korlátozásukra csak más alapjog védelme érdekében, feltétlen szükségesség esetén, az elérni kívánt céllal arányos mértékben kerülhet sor.

A környezeti zajkibocsátás és zajterhelés szabályrendszerének megteremtésében a központi és a helyi állami szerveknek megosztott felelősségük van. Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy a települési környezetvédelem részeként a törvényhozó és a kormány mellett a helyi önkormányzatokat is megilleti a helyi zaj- és rezgés elleni védekezés szabályozásának joga rendeletalkotáson, határozat meghozatalán keresztül. Ennek kapcsán a testület hangsúlyozta, hogy a zajforrásoktól származó, a védendő környezetben biztosítandó határértékeket a Kormány rendeletben napszakokra bontva állapítja meg, míg az önkormányzat lehetősége, hogy azon túl más eszközök használatával szigorúbb feltételeket szabjon<sup>13</sup>.

A jelenlegi jogszabályi környezetben a Kvt. 36<sup>14</sup>., valamint 110. § (7) bekezdése 23. pontjában a Kormány kapott felhatalmazást arra, hogy megalkossa a zaj- és rezgés elleni védelem szabályait. Ezt a Jat. 5. § (4)<sup>15</sup> bekezdéséből eredő kötelezettségét a Kormány a Zr. megalkotásával teljesítette. A Zr. hatálya – bizonyos kivételektől eltekintve<sup>16</sup> – kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz vagy okozhat.

A döntően határértékek rendszerére épülő szabályozás zajforráscsoportok (építési, üzemi, szabadidős, közlekedési zajforrás) szerint tartalmaz rendelkezéseket. A Zr. általános szabályként ugyanakkor rögzíti, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű zajt okozni. A veszélyes mértékű zaj fogalmát a Zr. értelmező rendelkezései között, 2. § j) pontjában határozza meg. Eszerint veszélyes mértékű zaj egyrészt az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét, másrészt az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja. Álláspontunk szerint a futballpályák működésével összefüggő hanghatások, így a labdák palánkhöz történő rúgása és a hangoskodás ez utóbbi kategóriába sorolhatók. Amint azt korábban már több jelentés<sup>17</sup> is megállapította, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a zaj elleni védelem jogi szabályozásának megújítására kiadott JNO-157/2010. számú állásfoglalásában is szerepelt, a Zr. bár tiltja a veszélyes mértékű környezeti zaj okozását, a

<sup>10</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

<sup>11</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

<sup>12</sup> AJB- 4371/2016

<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság 103/2008. (VII. 11.) AB határozata, 1440, 1441

<sup>14</sup> 36. § A környezeti elemek védelmére, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat külön törvények, a törvényi szabályozást nem igénylő részletes szabályokat - az e törvényben foglaltak alapulvételével - a Kormány rendeletben állapítja meg.

<sup>15</sup> Jat. 5. § (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

<sup>16</sup> (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya: *a)* a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre, *b)* a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre, *c)* a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre, *d)* közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre, *e)* az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint *f)* a vallási tevékenység végzésére, *g)* a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekre.

<sup>17</sup> Nem kimerítő jelleggel: AJB- 4371/2016, AJB- 8106/2013, AJB- 7616/2013, AJB-872/2012

szabadidős zajforrások esetén meghatározott speciális – a hatásterületen élő lakosság nyugalmanak zavarásához kötött – esetre vonatkozóan, a tilalom érvényesítésére szolgáló rendelkezéseket nem tartalmaz. Eszerint az illetékes zajhatóság bár megállapítja, hogy az adott tevékenység veszélyes mértékű környezeti zajt kelt, ellene fellépni jogalap hiányában semmilyen eszközzel nem tud. Meglátásom szerint ebből következően pedig – az intézményvédelmi kötelezettség elmulasztása miatt – sérül az egészséges környezethez való jog. A környezetügyért felelős helyettes államtitkárral történt több, a témát érintő levélváltás során egyértelművé vált, hogy a tárca a Zr. efelőli módosítást nem tervezi.

Ennek megfelelően a szabadidős zajforrások ilyen formájára megoldást a helyi önkormányzati rendeletek nyújthatnak, hiszen olyan országos szinten nem szabályozott problémakörrel van szó, amely érinti a helyi társadalmi viszonyokat és belesik az önkormányzatokat a zaj és rezgés elleni védelem területén jogosító, a következőkben ismertetett törvényi felhatalmazásokba. A Kvt. 46. § (1) c) pontja szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A 48. § (4) bekezdése d), e) és f) pontjai alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik egyebek mellett területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. További törvényi felhatalmazás a Kvt. 48. § (1) bekezdése, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. A jelenlegi jogszabályi rendszer keretei között tehát a sportpályák okozta zaj elleni fellépés egyetlen közjogi eszköze, hogy a helyi önkormányzatok rendeletben szabályozzák a használat feltételeit, a lakosság nyugalma érdekében teendő intézkedéseket. Itt jegyzem meg ugyanakkor, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság is megállapította – az egészséges környezethez való jog megvalósulását biztosító eszközök között a megelőzés elvén alapuló jogintézményeknek elsőbbsége van, és a területek megfelelő kijelölésével elkerülhetőek lennének az efféle konfliktusok. Szintén egy korábbi jelentésemben<sup>18</sup> utaltam arra, hogy az önkormányzati rendeletekben is olyan rendelkezéseket kell alkotni, amelyek az utólagos szankcionálás helyett a megelőzést szolgálják. Ezek fényében áttekintettem a halásztelki önkormányzatnak a közterület-használat rendjéről szóló, az internetről elérhető 22/2006. (VI. 28.) számú, egységes szerkezetbe foglalt rendeletének előírásait<sup>19</sup> és megállapítottam, hogy az – a pálya kerítésére kifüggesztett írással ellentétben<sup>20</sup> – nem tartalmazza azt a második mellékletet, amely a sportpályák, játszóterek és közparkok használatának rendjét szabályozza. Meglátásom szerint ez komoly jogbizonytalanságot idéz elő és a jogállamiság elvének sérelmén túl visszásságot okoz az egészséges környezethez való joggal összefüggésben, amelyet mihamarabb orvosolni kell. Továbbá, amint azt a panaszosok is kifogásolták, az önkormányzati rendelet 2. számú melléklete szerint bár rögzítve van a pálya nyitvatartási ideje, az kulccsal nem zárható, így a szabályokat önkéntes jogkövetés híján nem lehet betartani. Üdvözlendő a rendszeres ellenőrzés, ugyanakkor meglátásom szerint a megelőzést szolgálná, ha a pálya valóban zárható lenne.

---

<sup>18</sup> AJB-4371/2014.

<sup>19</sup> <http://www.halasztelek.hu/phocadownload/rendeletek/egyseges/22-2006-VI-28-kozterulet-hasznalat-egyseges-2016-12.pdf>

<sup>20</sup> A pálya területén elhelyezett, a műfüves pálya és a játszótér használatát érintő dokumentum szerinti szabályok a következők: „a játszótér és a sportpálya területén kihangosított rádió és egyéb zenei eszköz használata tilos; Tilos olyan magatartás, amely mások nyugalma zavarja vagy zavarhatja; A műfüves pályát reggel 8 és este 20 óra között lehet használni, őszi és tavaszi időszakban a pályavilágítás lekapcsolása után a műfüves pályát használni, arra belépni tilos; (...) A játszóterek használói a maguk vagy törvényes képviselőik által felelnek a szabályok megtartásáért, az eszközöket, berendezéseket rongálók anyagi felelősséggel tartoznak az okozott károkért. A játszótéri és sportpálya eszközök, berendezések és a növényzet rongálása tilos. Meghibásodásokat haladéktalanul jelenteni kell a sportpálya és a játszótér üzemeltetőjénél. (...)” A kifüggesztett iraton szerepel az üzemeltető telefonszáma is.

Emellett pedig hasznos lenne, ha az üzemeltető telefonszámát nemcsak a játszótéri berendezések, illetve a sportpálya rongálásakor lehetne felhívni, hanem a rendbontások esetén is, hiszen, amennyiben az adott személy helyben lakik, azonnal a helyszínre tudna érkezni és meg tudná tenni a megfelelő intézkedéseket.

*Megállapítom, hogy a szóban forgó rendelet bár pro forma a megelőzést szolgálná, gyakorlati alkalmazási problémája miatt nem megfelelő az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez.*

Végül a környék lakói legnagyobb problémaként a labdák palánkhoz történő rúgásának zaját tekintik, ugyanakkor ezt a halásztelki önkormányzat sem a szabályozás útján, sem pedig műszaki megoldással nem kezelte. A polgármester a 2016. január 29-én érkezett panaszra adott válaszában, illetve a részemre küldött tájékoztatásban is kiemelte, hogy az MLSZ-el 15 éves határozott időtartamra kötött együttműködési megállapodásra tekintettel, a palánkok eltávolítása érdekében intézkedni nem tud. A megállapodás V. Fejezetének 9. pontja értelmében az önkormányzat ugyanis nem jogosult a pálya semmilyen formájú megváltoztatására. Felhívom a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a megállapodás a szerződő felek akaratának megfelelően, X. Fejezet 5. pontja szerint módosítható. A lakossági panaszokra tekintettel indokolt volna tehát, hogy a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében az önkormányzat polgármestere felvegye a kapcsolatot az MLSZ-el és megkezdjék a palánkok eltávolítására és helyettük megfelelő műszaki megoldás kialakítására vonatkozó tárgyalásokat.

## **2. A jegyző eljárása**

A panaszos a futballpálya működésével kapcsolatban 2016. október 6-án fordult a halásztelki önkormányzat jegyzőjéhez, aki november 20-án kelt válaszában rögzítette, hogy a probléma megoldásának hatékony eszköze egy, a sportpálya és a játszótérek használatát szabályozó új helyi rendelet elfogadása lenne, mely 2016. év első negyedévében kerülne a képviselő testület elé. Tekintettel arra, hogy a panaszos személyesen is felkereste a polgármestert, az ott elhangzottakról írásbeli tájékoztatást is kapott. A polgármester együttérzését kifejezve felsorolta, hogy a panasz alapján milyen megoldási lehetőségek merültek fel, és melyeket tervezik bevezetni. A későbbiek folyamán egy másik beadványozó is fordult az önkormányzathoz, szintén a pálya használatából eredő zavaró hatásokot kifogásolva. A korábban megtett és a jelentésben már ismertetett intézkedések bemutatásán kívül azonban további eljárást nem folytattak le.

Meglátásom szerint ugyanakkor a jegyzőnek az első, illetve a második panaszos kérelme alapján birtokvédelmi hatáskörében is el kellett volna járnia.

A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terhel. Eszerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is, hiszen az eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja. Döntés hiányában a jogorvoslathoz való jog is sérül. A Ket. 37. § (1) bekezdése szerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni, akkor is, ha ez nem egyezik meg az ügyfél által használt kifejezéssel.

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. 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 tűrni volt köteles. A KR 2. § (1) bekezdése szerint a birtokvédelmi kérelmet annál a jegyzőnél kell előterjeszteni, amelynek illetékességi területén a birtoksértő magatartás megvalósul. A szóban előterjesztett kérelmet írásba kell foglalni. A 2. § (2) bekezdése tartalmazza a birtokvédelmi eljárás lefolytatására irányuló kérelem kötelező tartalmi elemeit.



A KR 10. § (2), (4) és (5) bekezdései szerint a jegyző nem vehet részt annak a birtokvédelmi ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területén működő önkormányzat vagy képviselő-testület vagy annak szerve az ügy érintettje. A jegyző a kizárási okról történő tudomásszerzést követő munkanapon az ügy iratait - a kizárással kapcsolatos álláspontjával együtt – felterjeszti az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal részére. A fővárosi és megyei kormányhivatal nyolc napon belül határozattal dönt a kizárásról, és az ügy iratait megküldi az eljáró jegyző részére.

Ha a jegyzőnek a Zr. szerinti intézkedésre nem is volt lehetősége, a lakossági panaszokban foglaltakra tekintettel (zajos működés) álláspontom szerint a birtokvédelmi eljárás megindítható lett volna. Figyelemmel arra, hogy a birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható és az MLSZ-el kötött megállapodás értelmében az önkormányzat felel a pálya üzemeltetésért, a KR. 10. §-a alapján a jegyzőnek be kellett volna jelentenie a kizárási okot és az ügy iratait fel kellett volna terjesztenie a Pest Megyei Kormányhivatalnak. Az ügy hatékony megoldása tehát azt is megkívánta volna, hogy a jegyző a kérelem tartalma alapján birtokvédelmi hatáskörét is gyakorolja. Természetesen a későbbiekben vizsgálendő, hogy az 1 éves szabályra tekintettel van-e jegyzői hatáskör.

Egy korábbi, szintén sportpályát érintő jelentésben<sup>21</sup> az akkori biztos megállapította, hogy „a sportpálya környezetében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak túrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” A biztos felhívta tehát 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.”

*Megállapítom tehát, hogy a jegyző, eljárási kötelezettsége elmulasztásával visszásságot okozott a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Halásztelek Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy a képviselő-testület gondoskodjon a közterület-használat rendjéről szóló 22/2006. (VI. 28.) számú, egységes szerkezetbe foglalt rendelete – a műfüves pálya és a játszótér használatát érintő szabályokkal történő – kiegészítéséről és a pálya nyitvatartási időn kívüli zárhatóvá tételéről. Felkérem továbbá a polgármestert, hogy kezdeményezzen egyeztetést a Magyar Labdarúgó Szövetséggel a palánk eltávolítására és helyette más megfelelő megoldás kialakítására.

Felkérem Halásztelek Város jegyzőjét, hogy tájékoztassa a panaszosokat a birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségéről, amennyiben pedig konkrét kérelem érkezik, kérje a Pest Megyei Kormányhivaltól kizárást, valamint eljáró hatóság kijelölését.

Budapest, 2017. február

Székely László sk.

---

<sup>21</sup> AJB-1290/2012