

**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-1756/2018.  
számú ügyben

Előadó: Dr. Garaguly István  
Érintett szervek: Vác Város Önkormányzatának Képviselő-testülete

2018.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-1756/2018. számú ügyben  
(kapcsolódó ügy: AJB-1754/2018)**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

Több beadványozó panasza szerint 2015. november 8-án Vác Város Önkormányzatának Képviselő-testülete jóváhagyásával, a környéken lakó több ingatlanulajdonos tiltakozása, petíciója ellenére ismét rali autósversenyt rendeztek a Vác Gombás-Sejce városrészében lévő közút 7 km-es szakaszán, a beadványozók álláspontja szerint figyelmen kívül hagyva az alapvető jogok biztosának korábbi, a 2013-ban megrendezett ugyanezen verseny miatti panaszok alapján kiadott AJB-7006/2013. számú jelentésének megállapításait.

Panaszosok sérelmezték, hogy a raliverseny az útvonala melletti ingatlanok lakóit egy napra elzárja a külvilágtól, nem közlekedhetnek a verseny 12 órás időtartama alatt, ez álláspontjuk szerint sérti a szabad mozgáshoz való jogukat. Emiatt bejelentést tettek – a verseny megtiltását kérve – a váci rendőrkapitányságon is.

Ugyancsak sérelmezték, hogy a versenyző raliautók zaja elviselhetetlen mértékű, továbbá a verseny idején a levegőterheltségi szint álláspontjuk szerint a szmogriadó tájékoztatási fokozatának elrendelését tette volna szükségessé, de erre nem került sor, a versenyt pedig így is megrendezték.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal és a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszaesség gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján a biztos jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével közösen vizsgálatot indított, amelyet a panaszokban foglaltakra figyelemmel hivatalból kiterjesztett az AJB-7006/2013. számú jelentés megállapításai érvényesülésének utóvizsgálatára is.

Eljárásunk során megkerestük Vác Város Önkormányzatának Polgármesterét és Jegyzőjét (a továbbiakban: polgármester és jegyző), valamint a Váci Rendőrkapitányságot (a továbbiakban: rendőrkapitányság) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Szabad mozgáshoz való jog „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” [XXVII. cikk (1) bekezdés]

## Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.);
- A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.)
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- A sportról szóló 2004. évi I. törvény (Sporttv.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének Vác város füstköd-riadó tervéről szóló 3/2016. (I.22.) önkormányzati rendelete (Szmogr.)

## A megállapított tényállás

A beadványok, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A beadványok szerint a 2015. november 8-án a Magyar Nemzeti Autósport Szövetség (MNASZ) versenyrendszere szerinti amatőr bajnokság Magyar Szlalom Bajnoki Futam részeként a Vác, Gombás úton ismét megrendezendő Gombás-Sejce Rallyról panaszosok az egyik önkormányzati képviselőtől a verseny előtt két héttel értesültek.

Egyik beadványozó 2015. október 14-én bejelentést<sup>1</sup> tett a Rendőrkapitányságon, amelyben kinyilvánította, hogy az Önkormányzat Képviselő-testülete által engedélyezett versenyhez nem járul hozzá, mert az a verseny napján 12 órán át korlátozza személyes szabadságukban a környéken lakókat, sem gyalog, sem tömegközlekedéssel, sem gépjárművel nem közlekedhetnek, illetve az útzár miatt szükség esetén az egészségügyi mentés sem biztosított. Kérte, hogy a Rendőrkapitányság ne járuljon hozzá a verseny lebonyolításához és akadályozza meg a megrendezést. A beadványban sérelmezte, hogy rendőri intézkedés nem történt.

A beadvány szerint a Képviselő-testület döntése elleni tiltakozó petíciót a környéken lakó 102 ingatlanulajdonos aláírásával 2015. október 22-én átadták az önkormányzatnak, amelyben kérték a verseny megtiltását, tekintettel arra, hogy az útvonallal érintett Naszály hegyi ingatlanulajdonosok érdekeit sérti, egy napra szabad mozgásukat lehetetlenné teszi, egészségüket veszélyezteti. A beadványhoz mellékelte „Tiltakozás” másolatán a kézzel írt „Átvettem 2015. 10. 22.” szövegrész névaláírás és pecsét nélkül szerepel, így az átvevő személye nem állapítható meg.

Panaszos azt is sérelmezte, hogy az Önkormányzat által tartott lakossági fórumról csak utólag, a rendőrségi tájékoztatás alapján értesültek. Sérelmezte továbbá, hogy telefonon személyes meghallgatására szeretett volna időpontot kérni a Pest Megyei Kormányhivatal Építési, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Főosztály vezetőjénél, azonban kérését a főosztály munkatársa elutasította.

A másik beadványozó, önkormányzati képviselő általános álláspontja szerint a verseny a vallásszabadságot is sértette, mert a közút mentén lakók nem juthattak el a vasárnapi szentmisére. Beadványában általános problémaként azt is megfogalmazta, hogy a verseny idején a közút óránkénti megnyitása a lakcímkártya felmutatásával csak az állandó/ideiglenes lakcímmel rendelkezők számára biztosította a belépést, a kiskert, illetve nyaralótulajdonosoknak nem, azonban a beadvány konkrét egyedi jogsérelmet sem a vallásszabadságot érintő aggálllyal, sem a verseny idején a közút óránkénti megnyitása idején a bejutás feltételeivel összefüggésben nem tartalmazott.

<sup>1</sup> 13100/14942/2015. id sz. Jegyzőkönyv a 105/39-2015. P ügyben

2. A Rendőrkapitányság megkeresésünkre adott tájékoztatása szerint a bejelentőt telefonon tájékoztatták<sup>2</sup> arról, hogy a Vác Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala illetékes a megrendezendő raliverseny engedélyezésének ügyében. Korábban az önkormányzat 2015. október 25-án lakossági fórumot is tartott a verseny szervezőjének közreműködésével.

A rendőrkapitányság bejelentőt arról is tájékoztatta, hogy a verseny ideje alatt óránként 10-15 percre megnyitják a közúti forgalom számára az utat, amelyet a bejelentő tudomásul vett.

3. A Polgármester tájékoztatása szerint a Speed Rally Team Sportegyesület (a továbbiakban: Szervező) 2015. szeptember 16-án nyújtotta be kérelmét a közút nem közlekedési célú használatához szükséges közútkezelői hozzájárulás iránt. A kérelem a közút nem közlekedési célú használata idejére a Szervező önkéntes vállalásán alapuló feltételeket tartalmazott, a közút óránként 10-15 percre történő megnyitásával összefüggésben a helyben lakó ingatlanulajdonosok közúti közlekedésben való részvételének biztosítása érdekében.

A Képviselő-testület 2015. szeptember 24-én tartott rendkívüli ülésén hozott 223/2015. (IX. 24.) számú határozatával (továbbiakban: Határozat) hozzájárult a közút (Gombás út) használatához november 8-án az autóverseny céljára. A Képviselő-testület a Határozatban rögzítette a verseny napját, valamint a közút nem közlekedési célú használatáért igénybevételei díjat és kaució állapított meg, a közút használatának feltételeit viszont nem állapította meg. A Szervezőt a Határozat alapján a Polgármester tájékoztatta<sup>3</sup> a közútkezelői hozzájárulásról.

A Gombás út Téglaház dűlő és Sejce lakótelep közötti, mintegy 7 km-es szakaszán a tömegközlekedés a verseny idején szünetelt, a közúti közlekedés előtt óránként 10-15 percre megnyitották a közút lezárt szakaszát, a Szervezők által a verseny helyszínének biztosítására megbízott rendezők a lakcímkártya felmutatása mellett biztosították a belépést.

A Szervező postai úton tájékoztatta a lakosságot a lakossági fórum idejéről, valamint a verseny idejére szóló változásokról, feltételekről.

A Polgármester tájékoztatása szerint panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett a versennyel kapcsolatban, csupán a Képviselő-testület szeptember 24-i ülésén, valamint a november 19-i Képviselő-testületi ülésen hangzott el képviselői felszólalás, illetve kérdés, amelyre határidőn belül válaszoltak.

4. A Képviselő-testület 2015. november 19-i ülésén panaszos önkormányzati képviselő kérdést intézett a Polgármesterhez azzal kapcsolatban, hogy a PM<sub>10</sub> szállópor koncentráció levegőterhelési értékei alapján több nagyvárosban elrendelték a szmogriadó riasztási fokozatát a november 8-ára, a verseny napjára szólóan<sup>4</sup>. Vácon azonban – bár a levegőterhelési értékek alapján a képviselő álláspontja szerint szükséges lett volna – a szmogriadó elrendelésére nem került sor. A képviselő tájékoztatást várt arra vonatkozólag is, hogy a verseny során ledöntött betonkorlátok helyreállítására mikor kerül sor.

A Polgármesteri Hivatal környezetvédelmi referensének válasza<sup>5</sup> szerint Vácon 2015. november 6-án 102,5 µg/m<sup>3</sup>, november 7-én pedig 142,2 µg/m<sup>3</sup> PM<sub>10</sub> szállópor átlagkoncentrációról adott tájékoztatást a Pest Megyei Kormányhivatal, azonban az Országos Meteorológiai Szolgálat előrejelzése alapján november 8-ra jelentős javulás volt várható és ezért nem álltak fenn a riasztási fokozat feltételei.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> 13100/16180/2015 id. Jelentés

<sup>3</sup> 12/582-1/2015. számú tájékoztatás

<sup>4</sup> Budapesten, Nyíregyházán, Salgótarjánban a szmogriadó riasztási, Miskolcon pedig a tájékoztatási fokozatát rendelte el a levegővédelmi hatóság.

<sup>5</sup> 15/34-9/2015.

<sup>6</sup> Az OLM automata mérőhálózatának tájékoztató jellegű adatai szerint 2015. november 8-án a PM<sub>10</sub> napi átlagkoncentrációja 95 µg/m<sup>3</sup>, 2015. november 9-én pedig 38 µg/m<sup>3</sup> volt.

A károkozással kapcsolatban a kárfelmérésről, valamint a károkozó Szervező biztosítójával való egyeztetés megtörténtéről tájékoztatta ugyanezen levelében a panaszos képviselőt a környezetvédelmi referens.

5. A Jegyző megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti zaj- és rezgésvédelmi hatósági hatáskörében eljárást nem folytatott és hatósági ellenőrzést sem végzett a versenyhez kapcsolódóan, valamint panasz, közérdekű bejelentés sem érkezett, csupán a polgármester tájékoztatásában foglalt, már fentebb említett képviselői kérdések.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint 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, (...) 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos számára jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk, amelyet hivatalból kiterjesztettünk az AJB-7006/2013. számú jelentésben megállapított visszásságok, illetve a Biztos ajánlásának utóvizsgálatára is.

### II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 biztos a 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.<sup>7</sup> Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az alapvető jog korlátozása csak *ultima ratio*, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.” Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>9</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>10</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam

<sup>7</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>8</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>9</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>10</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>11</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>12</sup>.

3. Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”*

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban ismét csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.<sup>13</sup>

E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető.<sup>14</sup> A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>12</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>13</sup> 66/1991. (XII. 21.) AB határozat

<sup>14</sup> 46/1994. (X. 21.) AB határozat

<sup>15</sup> 60/1993. (XI. 29.) AB határozat

### III.A vizsgálat érdemében

1. A Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.

A Kkt. 33. § (1) bekezdésének bb) pontja szerint az út kezelője *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.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény (...) elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (a továbbiakban együtt: nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint (...) Amennyiben az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadását vagy a hozzájárulásban előírt feltételeket sérelmesnek tartja, a közút területének nem közlekedési célú igénybevételéről az engedélyező hatóság a közlekedési hatóság szakhatósági nyilatkozata alapján dönt.

A Kkt. 46. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a *közút kezelőjén* a *helyi közutak* tekintetében a 3. § (2) bekezdésében, (...) 14. § (1) bekezdés a) pontjában, (...) 36. § (1), (3) bekezdésében (...) a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.

A korábbi, AJB-7006/2013. számú jelentés (a továbbiakban: korábbi Jelentés) megállapította, hogy a közút nem közlekedési célú használatához szükséges közútkezelői hozzájárulást 2013-ban nem az arra jogosult Képviselő-testület, hanem – anélkül, hogy erre a Mőtv. 41. § (4) bekezdés szerinti átruházott hatáskörben jogosult lett volna – Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete Művelődési-Oktatási és Ifjúsági-Sport Bizottságának határozata alapján a Polgármester adta meg a Szervező részére, amely a korábbi Jelentés megállapítása szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggően visszásságot okozott.

A korábbi Jelentés megállapította azt is, hogy a közúti közlekedésben való részvétel jogának biztosítása érdekében a közútkezelői hozzájárulásról szóló döntésben kell meghatározni azokat a feltételeket, amelyek biztosítják a mentés és betegellátás, a tűzoltás és műszaki mentés, valamint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatai ellátásának zavartalanságát, továbbá arányosan a közút nem közlekedési célú használatával összefüggésben a közlekedésben való részvétel jogát. A feltételek meghatározásának hiánya aggályos lehet a testi és lelki egészség, valamint a szabad mozgáshoz való jog szempontjából.

E megállapítások alapján a Biztos ajánlást tett Vác Város Önkormányzata polgármesterének, hogy a jövőben gondoskodjon arról, hogy a képviselő-testület közútkezelői döntéseit mind formai, mind tartalmi szempontból maradéktalanul a jogszabályoknak megfelelően hozza meg.

A Polgármester az Ajbt. 32. § (2) bekezdése szerinti állásfoglalásában arról tájékoztatta a Biztost, hogy az ajánlást a jövőben következetesen be fogják tartani.

2. Ahogy a tényállásban feltártuk, a 2015. évi raliversenyhez szükséges közútkezelői hozzájárulást a Képviselő-testület 2015. szeptember 24-i rendkívüli ülésén hozott Határozatával adta meg, vagyis a korábbi Jelentésben megállapított, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot – az ajánlásnak megfelelően, formai szempontból – a Képviselő-testület közútkezelőként kiküszöbölte a Kkt.-nek megfelelő szintű döntéshozattal. Tartalmi szempontból azonban a Határozat a közút nem közlekedési célú használatával összefüggő feltételeket nem állapított meg.



A korábbi Jelentés szerint a közútkezelőnek mérlegelnie kell azokat a jogszabályi szempontokat, amelyek a közút nem közlekedési célú használata miatti korlátozás közérdekhez mért arányosságát biztosítják. A feltételek, mint a közútkezelői hozzájárulás szükséges tartalmi elemeinek hiánya alapjogi szempontból a vizsgált esetben aggályokat vetett, illetve általánosan vehet fel.

A tényállásban utaltunk arra, hogy a közút nem közlekedési célú használatával összefüggő feltételeként a verseny futamai között a közút óránkénti 10-15 percre való megnyitását az érintett útszakasz melletti ingatlanok tulajdonosainak gépjárművei számára a jelen vizsgálattal érintett 2015. évi verseny esetében a Szervező az Önkormányzathoz benyújtott kérelme önkéntes kötelezettségvállalás alapján tartalmazta. Határozatában a Képviselő-testület e feltételt nem rögzítette, illetve további feltételeket sem állapított meg.

Jóllehet, a Kkt. 36. § (1) bekezdése a közút nem közlekedési célú használatához szükséges hozzájáruláshoz a közútkezelő számára a feltételek előírása tekintetében megengedő (diszpozitív) rendelkezést tartalmaz, amikor utolsó mondatában úgy rendelkezik, hogy „A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.”

A korábbi Jelentésben kifejtettekhez hasonlóan, álláspontunk szerint a jogbiztonság követelménye és a helyi közérdek érvényesítése érdekében – az országos közútkezelői hozzájárulásokhoz hasonlóan – garanciális szempontból szükséges, hogy az önkormányzatok helyi közútkezelői hozzájárulásai megfelelő, arányos feltételek előírásával biztosítsák a közúti közlekedésben való részvétel általános jogát a mind a gépjárművel rendelkezők, mind a tömegközlekedés résztvevői számára. Továbbá, hogy biztosított legyen a mentés és betegellátás, a tűzoltás és műszaki mentés, valamint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatai ellátásának zavartalansága is.

Egyedi jogsérelmet a szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben a mostani beadványok nem tartalmaztak, és az absztrakt szinten, a beadványokban megfogalmazott további, járulékos általános aggályok a vallásszabadsággal, vagy a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben egyéni jogsérelem hiányában visszásság gyanúját nem vetik fel és nem teszik indokolttá további vizsgálat folytatását.

*Ugyanakkor a korábbi Jelentésben tett ajánlás utóvizsgálata során, a panasszal érintett 2015-ös raléhoz kapcsolódóan megállapítottuk, hogy a korábbi ajánlásban foglalt tartalmi szempontok nem valósultak meg.*

*Az önkormányzat Képviselő-testülete a közútkezelői hozzájárulás megadása során azgal, hogy közérdekvédelmi feladatai alapján nem írt elő konkrét feltételeket a közúti közlekedésben való részvétel jogának a korlátozásokhoz mérten arányos biztosítására a gépjármű- és a tömegközlekedés számára, továbbá a mentés és betegellátás, a tűzoltás és műszaki mentés, valamint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatai ellátásának zavartalansága érdekében, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

3. A tényállás szerint egyik panaszos a versenyt megelőzően bejelentést tett a Rendőrkapitányságon, amelyben kinyilvánította, hogy az Önkormányzat Képviselő-testülete által engedélyezett versenyhez nem járul hozzá, mert az a verseny napján 12 órán át korlátozza a környéken lakókat személyes szabadságukban, sem gyalog, sem tömegközlekedéssel, sem gépjárművel nem közlekedhetnek, illetve az útzár miatt szükség esetén az egészségügyi mentés sem biztosított. Kérte, hogy a Rendőrkapitányság ne járuljon hozzá a verseny lebonyolításához és akadályozza meg a megrendezést. A beadványban sérelmezte, hogy rendőri intézkedés nem történt.

Az Rtv. 2. § (1)-(2) bekezdései értelmében a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. A rendőrség a feladatának ellátása során együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel.

Az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.

A vizsgálatunkkal érintett sportverseny megrendezésére a Magyar Nemzeti Autósport Szövetség által kiírt, a Sporttv. 13. § (1) bekezdés a) pontja szerinti amatőr bajnokság futamaként került sor.

A Gytv. 3. § c) pontja szerint a sportrendezvények nem tartoznak a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, vagyis a sportrendezvény önmagában nem érinti közvetlenül a rendőrségnek a Rtv. szerinti, az emberi méltósággal és az ember jogai védelmével összefüggő, jogszabályban meghatározott feladatkörét.

Ahogy fentebb kifejtettük, miután a sportverseny megrendezése a közút nem közlekedési célú használatával valósult meg, szükség volt a Kkt. 36. § (1) bekezdés szerinti közútkezelői hozzájárulásra.

A panaszos Rendőrkapitányságon tett bejelentése alapján – tekintettel arra, hogy a bejelentő abban nem a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt hozott a rendőrség tudomására – a rendőrséget az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerinti intézkedési kötelezettség nem terhelte, ugyanakkor a tényállásban ismertetett, a Rendőrkapitányság bejelentő részére adott Rtv. 2. § (1) bekezdése szerinti felvilágosítása, tájékoztatása mindenben megfelelt a jogszabályok rendelkezéseinek.

*Fentiekkel kapcsolatban ezért nem merült fel alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja, megállapítást nem teszünk.*

4. Az egyik panaszos sérelmezte azt is, hogy a Polgármester nem rendelte el a szmogriadó riasztási fokozatát a verseny napjára, noha más városokban a szmogriadó riasztási, illetve tájékoztatási fokozata volt érvényben.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a füstködriadó-terv megállapítása.

Az Lr. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azokon a településeken, ahol a szmoghelyzet kialakulásával kell számolni, és a légszennyezettség folyamatos mérésének feltételei adottak, a veszélyhelyzet elkerüléséhez és az esemény tartósságának csökkentéséhez rövid távú cselekvési tervet (a továbbiakban: füstköd-riadó terv) kell kidolgozni és végrehajtani.

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete e rendelkezések alapján alkotta meg a Szmoqr.-t.

Az Lr. 19. § (1) bekezdése szerint rendkívüli levegővédelmi intézkedéseket kell tenni, ha kedvezőtlen meteorológiai viszonyok között, több forrásból származó szennyezőanyag-kibocsátás következtében a légszennyezettség tartósan és nagy területen meghaladja egy vagy több légszennyező anyag tájékoztatási, vagy riasztási küszöbértékét (szmoghelyzet).

A levegőterheltségi szint tájékoztatási és riasztási küszöbértékeit a Hér. 3. számú melléklete tartalmazza. A panasszal érintett szálló por (PM<sub>10</sub>) légszennyező anyag tekintetében a riasztási küszöbérték 24 óra átlagában, 100 µg/m<sup>3</sup> két egymást követő napon és a meteorológiai előrejelzések szerint a következő napon javulás nem várható.

A Szmoqr. 6. § (3) és (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az OMSZ az (1) bekezdés szerinti tájékoztatást követően a szálló porra (PM<sub>10</sub>) vonatkozó szmogriadó elrendeléséhez és megszüntetéséhez meteorológiai előrejelzést ad – elektronikus úton – a Váci Polgármesteri Hivatal részére, amely tartalmazza a szmoghelyzet várható alakulását.

A Polgármester tájékoztatása szerint a szmogriadó riasztási fokozatának elrendelésére az OMSZ előrejelzése alapján nem került sor. A tényállásban feltárt, a PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintjének csökkentésére vonatkozóan közzétett tájékoztató jellegű adatok is igazolták az előrejelzés pontosságát.

*Tekintettel arra, hogy a levegővédelmi hatóság a jogszabályoknak megfelelően járt el, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásság gyanúja nem merült fel, ezért megállapítást nem teszünk.*

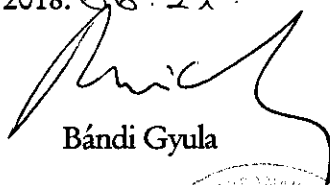
5. A közterületi rendezvények – közöttük az autós raliversenyek – zajvédelmével kapcsolatos kérdéseket korábban több jelentésben<sup>16</sup> is részletesen vizsgáltuk.

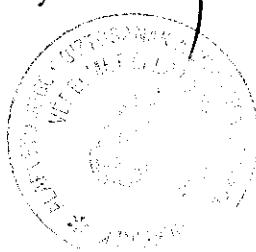
Tekintettel azonban arra, hogy időközben a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja, valamint ezzel összefüggésben további rendelkezései 2016. február 1-től lényegesen módosultak, jelenleg AJB-184/2018. számon átfogó vizsgálatot folytatunk ebben a vonatkozásban, a közterületi rendezvények zajvédelmével összefüggő panaszokat ezen átfogó vizsgálat keretében vesszük majd figyelembe.

### Intézkedésünk

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Vác Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a képviselő-testület közútkezelői döntéseit a jövőben a jogszabályoknak megfelelően úgy hozza meg, hogy maradéktalanul kiküszöbölje a megállapított visszasságokat és közútkezelői döntései a jövőben a közút nem közlekedési célú használatával összefüggő (tartalmi) feltételeket is állapítsanak meg.

Budapest, 2018. 06. 21.

  
Bándi Gyula



  
Székely László



<sup>16</sup> JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás, AJB-6758/2012. számú jelentés, AJB-4753/2013. számú jelentés