

11/543/21-1/2009.

2009 JÚLI 16.

Budapest,

**BUDAPEST FŐVÁROS X. KERÜLET
KŐBÁNYAI ÖNKORMÁNYZAT
POLGÁRMESTERE**

Tárgy: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tájékoztatása a fővárosi (kerületi) játszótéri illemhelyek hiánya miatti vizsgálatról

Tisztelt Képviselő-testület!

Mellékelten küldöm prof. dr. Szabó Máté állampolgári jogok országgyűlési biztosának tájékoztatóját, melyet a fővárosi játszótéri illemhelyek hiánya miatt lefolytatott vizsgálata alapján küldött meg részemre, kérve annak képviselő-testület elé történő terjesztését.

Kiemelem a megküldött jelentés 4. oldalán szereplő összegzést, mely az önkormányzatok vonatkozásában tartalmazza a megvalósítás lehetőségével kapcsolatos összegzést.

„...az önkormányzatok többsége - az előbbieken kifejtett okok miatt - nem tekinti kötelező feladatának a játszótérek közvetlen közelében illemhelyek létesítését. Több válaszban szereplő érv volt az is, hogy a kerület fenntartásában lévő játszótérek többsége kicsi, csupán néhány eszközzel működik, tehát nem vonz nagyobb tömegeket, illetve sok helyen a játszótérek a lakóházak közvetlen közelében található, ezeket tehát a helyi lakosok használják, akik szükség esetén haza tudnak menni. Több önkormányzat részéről felmerült az is, hogy a kerületi önkormányzat fenntartásában lévő játszótérek Európai Unió szabványoknak megfelelő átépítése már folyamatban van, ugyanakkor sok helyen azért kell végképp megszüntetni a játszóteret, mert annak átépítése már nem lenne gazdaságos, így a megszüntetés előtt álló, csak éppen még le nem szerelt játszótérek az önkormányzatnak nem áll szándékában beruházásokat végrehajtani. A megkeresett önkormányzatok felhívták a figyelmemet arra is, hogy abban az esetben, ha a jogszabály egyértelműen és kötelezően előírná számukra valamennyi játszótér közelében illemhely létesítését, a magas fenntartási, illetve üzemeltetési költségek miatt sem lennének képesek az előírásnak eleget tenni.”

Megítélésem szerint a jelentésben leírtakon felül nem csupán a gyermekek, hanem kísérőik számára is megfelelő helyiségek biztosítása szükséges a kiemelt játszótérekben. A Képviselő-testület 2009. április 2-ai ülésén már döntött az Óhegy parkban és a Sportligetben létrehozandó nyilvános illemhelyek kivitelezésének előkészítéséről. Így véleményem szerint, Önkormányzatunk az állampolgári jogok országgyűlési biztosá által az OBH 3962/2007. számú jelentésében felvetett aggályok elkerülése érdekében már intézkedett.

Az előterjesztést a Jogi Bizottság következő ülésén megtárgyalja, s a bizottság döntését az elnök a képviselő-testületi ülésen ismerteti.

A fentiek alapján kérem az alábbi határozati javaslat elfogadását.

Határozati javaslat

Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő testülete az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által a fővárosi játszótéri illemhelyek hiánya miatt lefolytatott vizsgálata alapján készített, OBH 3962/2007. számú jelentését tudomásul veszi.

Egyben kiemeli, hogy a jövőben is az Önkormányzat – nagyobb tömegeket vonzó – közhasználatú zöldterületein kialakítandó játszó-, illetve sporthelyeit nyilvános illemhelyek kialakításával kívánja megvalósítani.

Budapest, 2009. június 24.



Verbai Lajos

Törvényességi szempontból látta:



Dr. Neszteli István
jegyző

Melléklet
2009 JÚN. 05



OKTATÁSRA ÁTVÉTEL



2009 JÚN 10.

Ügyszám:
Előadó:

OBH 3962/2007
dr. Kovács Orsolya

Verbai Lajos
polgármester

Budapest Főváros X. kerület Önkormányzata
Polgármesteri Hivatal

Budapest
Szent László tér 29.
1102

Dr. Mezős Katalin
Egyéni Állampolgári Jogi Biztos
Borbély Zoltán
Levegőutcai Hivatal
[Signature]

Tisztelt Polgármester Úr!

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján, a fővárosi játszótéri illemhelyek hiánya miatt vizsgálatot folytattam. A megállapításaimat rögzítő OBH 3962/2007. számú jelentésemet mellékelten megküldöm.

Kérem, hogy a jelentésben foglalt, az Obtv. 21. § (1) bekezdésén alapuló kezdeményezésemet szíveskedjen a képviselőtestület elé terjeszteni, illetve levelem kézhezvételét követő 30 napon belül, de legkésőbb a következő képviselőtestületi ülést követően haladéktalanul szíveskedjen értesíteni a képviselőtestületet döntéséről, valamint az üggyel kapcsolatos intézkedésekről.

Budapest, 2009. május 29.

Üdvözzel:



[Signature]

Prof. Dr. Szabó Máté

BUDAPEST FŐVÁROS X. KERÜLET KÖBÁNYAI ÖNKORMÁNYZAT Polgármesteri Hivatala	
Iktatószám:	<i>K-34198/09/T</i>
2009 JÚN 10.	
Előszám:db
melléklet	
Előadó:	<i>Verbai</i>



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

JELENTÉSE

az OBH 3962/2007 számú ügyben

Előadó: dr. Kovács Orsolya

Érintett szerv: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium

Önkormányzati Minisztérium

Budapest Főváros kerületeinek önkormányzatai

2009. május

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az OBH 3962/2007 számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy budapesti lakos fordult panasszal hozzám, mert tapasztalata szerint a főváros területén nincsenek gyermekek számárára használható illemhelyek. A panaszos ezek létesítését különösen a játszótérek környékén hiányolta. Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a gyermekek egészséges környezetéhez és lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való alkotmányos joga sérelmének gyanúja az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Obtv. 18. § (2) bekezdése szerint tájékoztatást kértem az országos tiszti-főorvostól, az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, valamint a fővárosi kerületek önkormányzatainak jegyzőitől, mint elsőfokú építési hatóságoktól.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.*” [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]
- Az állam alapvető jogvédelmi kötelezettsége: „*A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége*” [Alkotmány 8. § (1) bekezdés]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.*” [Alkotmány 67. § (1) bekezdés]
- A lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog: „*A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.*” [Alkotmány 70/D. § (1) – (2) bekezdés]

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati és intézkedési jogosultságokat az Obtv. határozza meg. A törvény 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Obtv. 29. §-a határozza meg a hatóságnak tekintendő, valamint annak nem minősülő szerveket. Ezen túlmenően az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bizza annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a hozzájuk forduló kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére

kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.¹

A tanácsi szervezetek kezelésében lévő közhasználatú zöldterületek fenntartásáról és használatáról szóló 2/1976. (I. 16.) ÉVM rendelet 2. § (1) bekezdése – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdésére is utalva – a közhasználatú zöldterületek, és ennek keretében a játszó- és pihenőkertek fenntartását a települési önkormányzatok feladatkörébe utalja. Ez alapján a játszóterek kialakításával és fenntartásával, valamint az ezzel kapcsolatos jogszabályi előírások maradéktalan érvényesülésével kapcsolatos feladatokat helyi közszolgáltatásnak tekintem.²

2. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

A testi, lelki egészséghez való jogot az Alkotmánybíróság nem az Alkotmányból közvetlenül levezethető alapjogként értelmezi, hanem az államnak olyan alkotmányos kötelezettségeként, amely kötelezettségnek objektív határt szab a gazdaság teherbíró képessége. Az államnak ilyen keretek között kell kialakítania a gazdasági és jogi környezetet, egy olyan intézményrendszert – a megfelelő egészségügyi intézmények kiépítésével –, amelyek biztosítják az egészséges életmód, életvitel feltételeit. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az egészséghez való jog az állam olyan alkotmányos kötelezettségét jelenti tehát, amely magában foglalja a törvényhozó azon kötelezettségét, hogy az egészségvédelem egyes területein alanyi jogokat fogalmazzon meg.³

Álláspontom szerint ugyanakkor a gyermekek koruknál fogva a társadalom azon csoportjaihoz tartoznak, akiknek jog- és érdekvényesítési képessége gyengébb, mint más társadalmi csoportoknak, ezért alkotmányos jogaik védelme fokozott figyelmet és intézkedési, beavatkozási hajlandóságot követel az állam részéről. Ez az állami és önkormányzati szerveknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján fennálló kötelezettsége. [Ebben az esetben ugyanis állam alatt nem pusztán a Magyar Államot, mint jogi személyt kell érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért tételesen meg nem határozható állami- és önkormányzati szervet is.⁴] E szervek feladata, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek elősegítik a gyermekek egészséges fejlődését, illetve amelyekkel felszámolják, de legalábbis csökkenteni igyekeznek a gyermekek egészségére veszélyes környezeti tényezőket és ezek hatását. E fokozott védelem biztosításának követelménye kifejezésre jut a gyermeki jogok alapidokumentumában, az 1989. november 20-én kelt New York-i gyermekjogi egyezményben is.⁵ Az egyezmény 24. cikke szerint a részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, [...] megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Jelentésemnek nem célja a gyermek testi folyamatainak bemutatása. A téma szempontjából azonban lényeges kiemelni, hogy a szobatisztaság elérése a gyermek számára az

¹ Vö. OBH 6501/2001 számú jelentés

² Bár vizsgálatom ideje alatt, 2009. január 1-jével az említett 2/1976. (I. 16.) ÉVM rendeletet a 383/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet több más 1989. előtt született miniszteri rendelettel együtt hatályon kívül helyezte, álláspontom szerint a játszóterek fenntartásának közszolgáltatás jellegét a helyi önkormányzatokról szóló törvény is megalapozza.

³ Vö. 54/1996 (XI. 30.) AB határozat ABH 1996. 186-187.

⁴ Vö. OBH 2057/2008 számú jelentés

⁵ Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény

első lépcsőfok az önállóság, a civilizált élet felé⁶. A gyermekpszichológia könyvtárnyi irodalma foglalkozik az ürítési kontrollal és annak zavaraiival. E kérdésekből a jelentés tárgyával összefüggésben egyetlen lényeges elemet kell kiemelni, mégpedig azt, hogy a gyermek egészséges testi fejlődése, egészsége szempontjából a szobatisztaság elérése kiemelten fontos folyamat. E folyamatban, és ezzel együtt a gyermek fejlődésében, illetve egészségében zavart okozhat, ha a gyermek játék közben azért nem képes az elvárt módon elvégezni ürítési szükségletét, mert nem állnak rendelkezésére az ehhez szükséges eszközök, a megfelelő helyiség. A játszótereket ugyanakkor természetesen nem csak azok a gyerekek veszik igénybe, akik éppen a szobatisztává válás fejlődési folyamatán esnek át. Álláspontom szerint azonban a már szobatiszta gyermekek testi higiéniájához, és ezzel együtt megfelelő egészséges fejlődéséhez és testi egészségéhez is hozzátartozik, hogy ürítési szükségletüket annak jelentkezésétől számítva a lehető legrövidebb időn belül, megfelelő és tiszta körülmények között végezzék el.

Az országos tisztifőorvos megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint mind a gyermekek, mind a felnőttek számára szükséges lenne több köztéri illemhely – WC, kézmosó, ivókút – megfelelő kialakítása. Ugyanakkor problémát jelent, hogy a közösségi terek önkormányzati kezelésben állnak, a helyi közszolgáltatások biztosítása az önkormányzatok feladata, így ezek anyagi fedezetéről is nekik kell(ene) gondoskodniuk, azonban kötelező jogszabályi rendelkezés, valamint anyagi források hiányában ez nem így történik. A tisztifőorvos válaszában hangsúlyozta azt is, hogy szakmai szempontok alapján támogat valamennyi olyan jellegű jogszabály-alkotást, amely legalább a játszóterek közelében kialakított nyilvános illemhelyek felállítását kötelezővé tenné.

A problémával kapcsolatos álláspontjáról, az általa tett vagy tenni szándékozott intézkedésekről tájékoztatást kértem az önkormányzati és településfejlesztési minisztertől is. A megkeresés időpontjában azonban módosítás történt a kormányzat szerkezetében, amely alapján az önkormányzati ügyek az önkormányzati miniszter, a településfejlesztési ügyek a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter hatáskörébe kerültek. Az ügyben az önkormányzati miniszter hatáskörének hiányát állapította meg, és megkeresésemet áttette a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszterhez.

Nem osztom maradéktalanul az önkormányzati miniszter azon álláspontját, amely szerint az ügyben nincs hatásköre, hiszen az önkormányzati miniszter feladat- és hatásköréről szóló 132/2008. (V. 14.) Korm. rendelet 1. § a) pontja alapján az önkormányzati miniszter a Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja, és mint ilyen, álláspontom szerint az települési önkormányzatokat érintő ügyben nem zárhatja ki hatáskörét.

A nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter álláspontja szerint az országos településrendészeti és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) 99. § (1) bekezdése alapján az építményeket és a szabadtéri tartózkodásra, munkavégzésre szolgáló területeket (pl. temető, közúti pihenőhely, helyhez kötött állandó szabadtéri munkahely, sátozó tábor céljára kijelölt terület) a rendeltetésüknek megfelelő illemhely-használati és tisztálkodási lehetőséggel kell megvalósítani és fenntartani. Az OTÉK 99. § (3) bekezdése meghatározza az illemhelyek pontos számát is. Ennek értelmében – a tárcsa értelmezése szerint egyértelműen – a kisgyermek és kísérőik által rendszeresen használt építményekben, így a játszóterek környezetében is legalább egy közös WC-fülke kell, hogy rendelkezésre álljon. Az általam megkeresett önkormányzatok jegyzőinek többsége, mint építési hatóságok azonban vitatták a jogi szabályozás félreérthetlenségét. Jogértelmezésük szerint az OTÉK a játszóterek környékén kötelezően kialakítandó illemhelyekre vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést.

Álláspontom szerint az OTÉK 99. § (1) bekezdésében felsorolt szabadtéri tartózkodásra szolgáló területek között ugyan valóban nem szerepel a játszótér, a jogszabály azonban nem

⁶ Vö. Kürti László: A vizelet ürítés kontrolállása és zavarai gyermekkorban. <http://www.lelekbenotthon.hu/modules.php?name=News&file=print&sid=73>

taxatív (azaz pontosan és kizárólagosan meghatározott) jellegű felsorolást tartalmaz, hanem példálózó, tehát a helyes jogértelmezés szerint, különösen a (3) bekezdés rendelkezésére tekintettel a játszóterek környezetében kötelezően ki kell alakítani a jogszabályban meghatározott számú illemhelyet.

A miniszter megkeresésemre adott válaszában kifejtette azt is, hogy az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 42. § (4) bekezdése szerint az építési engedély és bejelentés, illetve bontási engedély és bontás bejelentése nélkül végezhető építési és bontási munkát is csak a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat, az általános érvényű kötelező építésügyi előírások, továbbá más hatósági (védőterületi, biztonsági, közegészségügyi, tűzvédelmi, környezetvédelmi, kulturális örökségvédelmi és természetvédelmi, az egészséges és biztonságos munkavégzésre vonatkozó stb.) előírások megtartásával szabad végezni. Az előbbi rendelkezések megsértése esetén a szabálytalanul végzett építési tevékenységek következményeit kell alkalmazni, a szabálytalan állapot megszüntetésére pedig az illetékes elsőfokú építési hatóságnak kell köteleznie az építetőt, illetve az ingatlannal rendelkezni jogosultat, ez esetben – közterületről lévén szó – az önkormányzatot. A tájékoztatás kiemelte, hogy a játszóterek kialakításának tehát mindenkor – függetlenül attól, hogy a kialakítás engedélyköteles vagy sem – meg kell felelnie az általános érvényű kötelező építésügyi és egyéb létesítési előírásoknak.

Vizsgálatom során megkerestem Budapest Főváros valamennyi kerületének jegyzőjét (mint első fokú építési hatóságokat) is, hogy az adott kerületben a játszóterek környezetében elhelyezkedő illemhelyek számáról, illetve az építési hatóságok által tett vagy tenni szándékozott intézkedésekről tájékozódjam.

A válaszok alapján összességében megállapítható, hogy az önkormányzatok többsége – az előbbieken kifejtett okok miatt – nem tekinti kötelező feladatának a játszóterek közvetlen közelében illemhelyek létesítését. Több válaszban szereplő érv volt azt is, hogy a kerület fenntartásában lévő játszóterek többsége kicsi, csupán néhány eszközzel működik, tehát nem vonz nagyobb tömegeket, illetve sok helyen a játszóterek a lakóházak közvetlen közelében találhatóak, ezeket tehát a helyi lakosok használják, akik szükség esetén haza tudnak menni. Több önkormányzat részéről felmerült az is, hogy a kerületi önkormányzat fenntartásában lévő játszóterek Európai Unió szabványoknak megfelelő átépítése már folyamatban van, ugyanakkor sok helyen azért kell végképp megszüntetni a játszótérrel, mert annak átépítése már nem lenne gazdaságos, így a megszüntetés előtt álló, csak éppen még le nem szerelt játszótérek az önkormányzatnak nem áll szándékában beruházásokat végrehajtani. A megkeresett önkormányzatok felhívták a figyelmemet arra is, hogy abban az esetben, ha a jogszabály egyértelműen és kötelezően előírná számukra valamennyi játszótér közelében illemhely létesítését, a magas fenntartási, illetve üzemeltetési költségek miatt sem lennének képesek az előírásnak eleget tenni.

Álláspontom szerint a főváros területén e problémára megoldást jelenthet a játszótérrel fenntartó kerületi önkormányzatok és a Fővárosi Önkormányzat közötti együttműködés kialakítása. Az Ötv. 63/A. § e) pontja értelmében a főváros területén a települési kommunális szilárd és folyékony hulladék gyűjtéséről és elhelyezéséről a Fővárosi Önkormányzat gondoskodik, amely – sajtóértesülésem szerint – a fővárosi közterületi illemhelyek számának bővítésével járó intézkedést tervezi.

Vizsgálatom során összességében arra a meggyőződésre jutottam, hogy a gyermekek – különösen a legkisebbek – egészséges fejlődése és testi egészsége szempontjából kívánatos lenne, ha valamennyi játszótér közelében rendelkezésre állna olyan helyiség, ahol az ürítési szükségletek elvégezhetőek. Erre vonatkozó előírást tartalmaz az OTÉK 99. §-a is, a rendelkezés kötelező érvényét azonban a jogalkalmazók nem ismerik el, illetve egy kifejezetten kötelező

jellegű jogszabályi rendelkezés esetén annak végrehajtásáról – gazdasági teljesítőképességük hiányában – nem tudnának gondoskodni.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a játszóterek közelében a gyermekek számára alkalmas illemhelyek hiánya felveti a gyermek egészséges fejlődéshez, illetve testi egészséghez való alkotmányos jogának közvetlen veszélyét. A vonatkozó jogszabály nem egységes értelmezésére és alkalmazására visszavezethetően pedig sérelmet szenved a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság alkotmányos követelménye.

Intézkedéseim:

Az Obtv. 25. § alapján javaslom, hogy a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter fontolja meg szükséges-e jogszabály-módosítás annak érdekében, hogy az OTÉK 99. §-ban foglalt rendelkezések kötelező ereje valamennyi jogalkalmazó számára egyértelművé váljon.

Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy az egységes jogalkalmazás kialakítása érdekében az önkormányzati miniszter hatáskörén belül tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Végül az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a vizsgálatban megkeresett önkormányzatok – a jelentésben megállapított visszasság orvoslása érdekében – fontolják meg, hogy a közterületi illemhelyek létesítése érdekében együttműködést alakítanak ki a Fővárosi Önkormányzattal.

Budapest, 2009. május 29.



Prof. Dr. Szabó Máté