

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3836/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványa szerint a szomszédjában üzemelő söröző vendégeinek magatartása zavarja a kisgyermekes családok életét. Hajnalig tart a zene, a mulatozás, a távozó vendégek hangoskodnak. A problémát számtalanszor bejelentette a jegyzőnek, valamint a rendőrségnek, de eredménytelenül. Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem Dunavarsány és Majosháza Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző).

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- 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)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: zajrendelet)
- A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolgtv.)
- A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

**A megállapított tényállás**

A panasszal érintett söröző családi házas övezetben, egy földszintes házban működik, a vele szemben található sorházi lakásoktól 15-20 méterre. A beadvány szerint diszkóként üzemel, lehetetlenné téve az ott lakó – nagyrészt kisgyermekes – családok pihenését. Hatósági eljárások indítása ellenére az ott lakók nem kaptak panaszukra megoldást, minden hétvégén folyamatosan dübörög a zene. A panaszos szerint a lakók panaszai és az illetékes Ráckevei Rendőrkapitányság (továbbiakban: Rendőrkapitányság) rendszeres intézkedései alapján a söröző működését hatósági döntéssel korlátozók közé kellene sorítani.

Többször, több helyszínen végeztek zajszint mérést az utcában, zajszakértő is közreműködött. Ezek megállapítása szerint a zaj mértéke a lakásokban – zárt nyílászárók mellett is – rendszeresen több mint 50 decibel.

Majosháza képviselő testületének 6/2012. (III.28) sz. rendelet 4. §-a szerint a község területén hétköznapi és vasárnap 22:00 óráig tarthatnak nyitva a vendéglátó egységek, szombati napokon azonban vasárnap hajnali 04:00 óráig. Korábban a vendéglátóhelyek szombaton is csak 23:00 óráig tarthattak nyitva. A panaszos álláspontja szerint a szombati nyitvatartási idő meghosszabbítása sérti a lakók egészséges környezethez való jogát.

A jegyző megkeresésem alapján rendelkezéseimre bocsátott iratanyagokból megállapítható, hogy Majosháza község jegyzője 2011-ben és 2012-ben több alkalommal pénzbírság befizetésére kötelezte a „Majos Fénye” elnevezésű vendéglátó egység (a továbbiakban: söröző) tulajdonosát, illetve az akkori (korábbi) üzemeltetőjét, mert a söröző rendszeresen nyitva volt a zárási időn túl, és a vendégek által okozott zaj miatt a környéken lakók bejelentést tettek.

Ráckeve város jegyzője – mint az illetékes zajhatóság – 8660-2/2011. sz., 2011. szeptember 28-án kelt határozatában megállapította a söröző zajkibocsátási határértékeit, 8660-3/2011. sz. végzésében pedig felhívta az üzemeltetőt – a söröző tulajdonosát – zajcsökkentési terv benyújtására, továbbá Majosháza község jegyzőjét, hogy a zajcsökkentési terv előterjesztéséig a sörözőt ideiglenesen zárassa be. Ráckeve város jegyzője zajszakértőt is kirendelt. Az üzemeltető 2011. október 21-én kelt levelében tájékoztatta a ráckevei jegyzőt a zajcsökkentési tervről, és ugyanezen a napon a sörözőt ideiglenesen bezárták.

A 2011. december 4-én elkészült (a rendelkezéseimre bocsátott) zajvizsgálati szakvéleményből az látható, hogy a zajterhelés az elkészített műszaki zajcsökkentés kivitelezése után nem haladta meg a jogszabályban, valamint a határozatban előírt határértékeket, „lakókörnyezet vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a meglévő berendezés hangteljesítménye a túllépés lehetőségét kizárja – nem merülhet fel, jogos panasz.” A lakók azonban továbbra is panaszkodtak, ezért Majosháza jegyzője a feleket 2012. február 4-én meghallgatta, majd a 102-2/2012. sz., 2012. február 17-én kelt határozatában *megtiltotta a sörözőben a vendégek szórakoztatására nyújtott zeneszolgáltatást*. Ezután az üzemeltető kérte Majosháza Község Képviselő-testületének intézkedését a söröző nyitvatartási idejének meghosszabbítására, pénteki és szombati napon 22.00 órától hajnal 04.00 órára. Kérelméhez mellékelte vendégei, valamint a környéken lakók aláírását, összesen 300 aláírást tartalmazó ívet.

A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) a XIV-B-040/00863/2/2012. sz., 2012. február 13-án kelt levelében tájékoztatta a majosházai jegyzőt, hogy a panaszos ismételt panaszt nyújtott be a söröző zajkibocsátásával kapcsolatban, ezért 8 napon belül tájékoztatást kér az ügyben. A jegyző (102-4/2012. sz. levelében) tájékoztatta a Kormányhivatalt az ügy állásáról, a 2012. február 14-én megtartott meghallgatásról és arról, hogy amennyiben rendőri jelzést kap arról, hogy a söröző az előírt 22.00 órán túl tart nyitva, elrendeli azonnali bezárását.

Az üzemeltető a 102-2/2012. sz. jegyzői határozat ellen fellebbezést nyújtott be. A nyitva tartási idő meghosszabbítását és zeneszolgáltatás engedélyezését kérte. A Pest Megyei Kormányhivatal a 2012. május 18-án kelt, XIV-B-040/00863/18/2012. sz. végzésével a sérelmezett határozatot megsemmisítette, az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte, melyhez való csatolás végett, a 2012. május 31-én kelt végzésével, a söröző működésével kapcsolatos másik panaszt is megküldte a jegyzőnek. A Majosháza község jegyzőjének kérelmére eljáró Ráckeve Város Polgármesteri Hivatala által 2012. június 15-én felvett jegyzőkönyv szerint a panaszos lakásába zárt ajtón keresztül is behallatszik a sörözőben szóló zene, valamint a söröző vendégeinek beszélgetése.

2012. július 3-án újabb panaszok érkeztek a söröző működésével kapcsolatban a jegyzőhöz. Majosháza jegyzője a 102-15/2012. sz. határozatában a szombati nyitvatartási időben megtiltotta a zeneszolgáltatást. Ez ellen az üzemeltető 2012. július 16-án fellebbezést nyújtott be, amelyet a jegyző megküldött a Kormányhivatal részére. A Kormányhivatal az elsőfokú hatóság döntését nem változtatta meg.

2013. augusztus 9-én újabb panasz érkezett a Dunavarsányi Közös Önkormányzati Hivatalhoz<sup>1</sup> (a továbbiakban: Hivatal) a söröző működését sérelmezve. A Hivatal munkatársa 2013. augusztus 16-án 22.30 órakor helyszíni ellenőrzést tartott a sörözőben. Megállapította, hogy az ellenőrzés időpontjában a pénztárgép már zárva volt, italt nem szolgáltak ki, a kerthelyiségben nyolc vendég tartózkodott. A Hivatal munkatársa felszólította a söröző alkalmazottját, hogy a nyitvatartási időre vonatkozó szabályokat továbbra is tartsák be.

2014 márciusában a panaszos (a sorházas lakóközösség nevében) ismét több alkalommal nyújtott be panaszt a söröző hangos működése miatt. Kérelmeiben utalt arra, hogy az ügyben több alkalommal történt rendőri intézkedés.

A Hivatal bekérte a Rendőrkapitányságtól a rendőri intézkedésekről szóló jelentéseket. Azokból megállapította, hogy 2013. augusztus 8-án 22.30 órakor a sörözőben nem volt hangos a zene. A söröző alkalmazottja bemutatta a söröző működési engedélyét, valamint úgy nyilatkozott, hogy a nyitva tartás 22.00 órakor véget ért. 2013. október 13-án 01.10 órakor – a 04.00 óras zárási idő előtt – „a zene eléggé hangos” volt, ugyanakkor a legfőbb hangzavart a söröző előtt tartózkodó vendégek okozták. A söröző alkalmazottja – az igazoltatását követően – a működési engedély felmutatásával egyidejűleg úgy vélte, hogy a zene nem túl hangos, de lehalkítja. Az utcán tartózkodó vendégek viselkedése miatt viszont nem vállal felelősséget. Ekkor a helyszínen intézkedő rendőr felhívta a vendégek figyelmét arra, hogy viselkedésükkel a közelben élők nyugalma ne zavarják, amire a vendégek ígéretet tettek.

A jegyző hivatkozott megállapításairól 2014. április 22-én kelt levelében tájékoztatta a söröző tulajdonosát és felhívta a figyelmét, hogy Majosháza Község Jegyzője, mint első fokú kereskedelmi hatóság a 2012. június 29-én kelt, a tulajdonos által megfellebbezett, de a fellebbezést elbíráló Pest Megyei Kormányhivatal által érdemben meg nem változtatott határozatával megtiltotta a vendégek szórakoztatására nyújtott zeneszolgáltatást szombat 22.00 órától vasárnap 04.00 óráig. A söröző tulajdonosát felszólította a határozatban elrendeltek betartására, különösen arra, hogy „amennyiben a tiltás ellenére akár a nyitvatartási idő alatt, akár azon túl zenét szolgáltat, elrendeli az üzlet azonnali bezárását”, a nyitvatartási időre vonatkozó előírások megszegése esetén pedig a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) alapján intézkedik.

2014. június 18-án a panaszos ismét panasszal élt. A Hivatal megkeresésére a rendőrkapitány a jegyző rendelkezésére bocsátotta a sörözőnél 2014-ben lefolytatott rendőri eljárások során keletkezett iratokat: a 2014. június 15-én kelt, szabálysértési ügyben tett feljelentést, valamint a 2014. június 15-én kelt jelentést. A megküldött iratok szerint 2014. június 15-én ismét hangos volt a sörözőben a zene. 2014. július 10-én, ügyfélfogadási időben – idézés nélkül – megjelent a Hivatalban a söröző új üzemeltetője. Elmondása szerint nem volt tudomása arról, hogy betiltották a zeneszolgáltatást. 2012 augusztusában vette át az üzemeltetést, és azt az „igazolást”, amely szerint zeneszolgáltatást nyújthat. Kérelmezte, hogy havonta egy alkalommal, 21.00 órától 03.45 óráig szolgáltatathasson zenét, az egymást követő alkalmak nem fognak egymást követő hetekre esni, mindezt bejelenti a rendőrséghez is.

2014. július 21-én kelt, az érintetteknek is megküldött megkeresésében, a jegyző bekérte a Hivatal Majosházi Kirendeltségétől a söröző üzemeltetésével kapcsolatos iratanyagot.

---

<sup>1</sup> 2013. február 6-án a két önkormányzat döntése alapján Dunavarsánnyal közös önkormányzati hivatalt hoztak létre.

A panaszos a Hivatalnál 2014. július 29-én, majd augusztus 4-én továbbra is kifogásolta a söröző működését. A Majosházi Kirendeltség által megküldött iratokból kitűnt az üzemeltető váltás. Az üzemeltető ugyanazon feltételekkel kívánta folytatni a söröző működtetését, mint elődje, aki a kérelmében valóban megjelölte, hogy zeneszolgáltatást, műsoros előadást, táncot kíván rendezni. 2014. augusztus 15-én az új üzemeltető a Hivatalnál bemutatta a söröző környezeti zajterhelésének meghatározásáról szóló, 2011-ben készült zajvizsgálati szakvéleményt. A zajvizsgálati szakvélemény elkészítése óta eltelt három év alatt Majosháza község jegyzője, mint elsőfokú kereskedelmi hatóság – amint arról már volt szó –, megtiltotta a sörözőben a zeneszolgáltatást szombat 22.00 órától vasárnap 04.00 óráig.

A Hivatal jegyzőjének álláspontja szerint a határozat szóban forgó tiltó rendelkezése kifejezetten a sörözőre irányul, nem az üzemeltetőre. Ezért az üzemeltető változása a zeneszolgáltatására vonatkozó rendelkezést nem érinti, annak betartása alól nem mentesít. A 2013. október 13-i, majd 2014. június 14-i rendőri intézkedések szerint azonban – a tiltás ellenére – volt zeneszolgáltatás a söröző szombati nyitva tartása idején. Ezért 2014. augusztus 18-án kelt, 1764-15/2014. sz. határozatával a jegyző *elrendelte a söröző 30 napra* – 2014. október 1. napjától 2014. október 30. napjáig – *történő ideiglenes bezárását*. Emellett – „figyelemmel a környéken lakók csendes pihenéshez fűződő érdekére, valamint a szórakozni vágyó lakosság azon érdekére, hogy a közelben, a településen legyen egy olyan szórakozóhely, ahova lejárhatnak” – *hozzájárult ahhoz*, hogy a sörözőben az ideiglenes bezárás lejártát követően, minden hónap első pénteki napján – nyitvatartási időben – lehet zeneszolgáltatás.

A jegyző álláspontja szerint a határozatban foglaltak betartásával és betartatásával elérhető, hogy a söröző működése ne zavarja a környéken lakók pihenését, de érvényesül az üzemeltető és vendégekének igénye is. Tekintettel arra, hogy a zeneszolgáltatás a rövidebb nyitvatartási napon – pénteken – engedélyezett, nem tartotta szükségesnek a szombati nyitvatartási idő korlátozását. Amennyiben azonban az üzemeltető a határozatot megszegi, ismét elrendelhető a söröző ideiglenes bezárása. 2014. október 6-án kelt, a hivatalomba október 13-án érkezett jegyzői tájékoztatás szerint az üzemeltető eleget tett a határozatban foglaltaknak, a sörözőt bezárta, és a helyén élelmiszerboltot kíván nyitni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 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 (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 81. § (3) bekezdés a) pontja szerint a jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben. Jelen ügyben a helyi önkormányzat jegyzője – kereskedelmi (államigazgatási) hatósági jogkörében eljárva – hatóságnak minősül, ezért eljárásának vizsgálatára az Ajbt. 18. § (1) bekezdése g) pontja alapján kiterjed a hatásköröm.

## Az alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében –részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére<sup>2</sup>. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, 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.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság szerint tehát 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. Ahogy az mindebből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, azt nem, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotásnak – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít<sup>3</sup>. *Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében tehát 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 jogorvoslathoz való jog is*.

<sup>2</sup> 996/G/1990. AB

<sup>3</sup> ABH 1994, 139-140.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott *jogállamisággal, jobbiztonsággal*.

**3. A tisztességes eljáráshoz való jog** az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jobbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”.

### **Az ügy érdekében**

Korábbi ombudsmani jelentések már rámutattak arra, hogy – mivel az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat – a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

A vizsgált ügyben a problémát az okozta, hogy a lakók éveken keresztül kénytelenek voltak hatékony hatósági segítség nélkül elviselni egy zajos vendéglátó egység működését, amely nem tartotta be sem a rá vonatkozó jogszabályokat, sem a hatósági rendelkezéseket. A söröző működését 2009. óta a környék lakói folyamatosan – legalább 15 alkalommal – sérelmezték.

A Kertv. 9. §-a szerint a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi, és eljár ezek megsértése esetén. A tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén – a külön jogszabályban foglaltak szerint – a kereskedelmi hatóság elrendeli az üzlet vagy szálláshely ideiglenes bezárását, (...) elrendeli az üzlet vagy szálláshely azonnali bezárását, (...) bírságot szab ki. A törvény a szolgáltatás hatósági felügyeletére a tevékenység helye szerinti település önkormányzatának jegyzőjét jelöli ki. Kereskedelmi hatósági jogkörében eljárva a jegyzőnek a zajvédelmi rendelkezéseket is figyelembe kell vennie, és a zenezolgáltatás engedélyezésekor is vizsgálnia kell mind a kereskedelmi, mind a zajvédelmi szabályokat.

A Kormányrendelet 27. § (1) bek. szerint, ha a kereskedő a tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg, és a jogsértés másként nem orvosolható, illetve a jogszabályi feltételeknek való megfelelés más módon nem biztosítható, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja.

A jegyző a működési engedélyt visszavonja, illetve a tevékenység folytatását megtiltja és a kereskedőt, illetve az üzletet a nyilvántartásból törli és az üzletet bezáratja akkor is, ha a kereskedő – külön jogszabályban meghatározott *veszélyes mértékű környezeti zaj* esetén, a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében – a jogsértő állapot megszüntetéséig elrendelt kötelező éjszakai zárva tartási időszak alatt is nyitva tart.

A zajrendelet 2. § j) pont értelmében *veszélyes mértékű környezeti zaj* az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszenyezettség, illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét, *emellett* olyan szabadidős zajforrástól származó zaj is, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.<sup>4</sup> A jegyző a panaszok sorozatos jelzései alapján ugyan minden esetben eljár – írásbeli felszólítást írt, bekérte a korábbi iratokat, stb. –, hatékony, a söröző üzemeltetőjével szemben jogszerű működésre ösztönző lépést nem tett.

Megállapítható az is, hogy az üzemeltető váltás és az eljáró hatóságokra vonatkozó hatásköri- és illetékességi szabályok változásai szintén közrejátszottak abban, hogy a jegyző tényállás tisztázására irányuló szándéka akadályokba ütközött. A második üzemeltető pedig – nyilatkozata szerint – nem tudott a zenezolgáltatás tiltásáról, illetve arról csak akkor szerzett tudomást, amikor már fél éve üzemeltette a sörözőt. Álláspontom szerint a panaszok alapján haladéktalanul tisztázni kellett volna a söröző működésének jogi hátterét, konkrétan a nyitva tartás, a zenezolgáltatás, a zajvédelmi rendelkezések ellenőrzése elengedhetetlen lett volna. A jegyző is – saját hatáskörében eljárva, értékelve az addigi intézkedéseit – úgy ítélte meg, hogy elégtelenek voltak azok a lépések, melyeket kezdetben tett (pl. írásban felhívta az üzemeltető figyelmét a nyitvatartási idő betartására), ezért később határozatban rendelkezett az üzlet ideiglenes, 30 napos időtartamra történő bezárásáról.

*Megállapítom, a jegyző azzal, hogy a söröző folyamatos jogsértő működése és a környéken lakók rendszeres panaszai ellenére késedelmesen – több év elteltével – tett csak hatékony hatósági intézkedést a söröző zajjal járó tevékenységének az ott élő közösség, valamint a vendégek számára is megnyugtató – kompromisszumon alapuló – rendezésére, visszásságot okozott a jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben.*

A Kertv. 6. § (7) bekezdése alapján vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására zenezolgáltatás, műsoros előadás, táncrendezvény vagy egyéb szórakoztató szolgáltatás olyan módon nyújtható, illetve szervezhető, hogy az nem járhat a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zajjal.<sup>5</sup> A Kormányrendelet<sup>6</sup> 22. § (2) bekezdése szerint pedig üzletben zenezolgáltatás akkor folytatható, illetve akkor kezdhető meg, ha az üzlet megfelel a kormányrendeletben foglaltaknak. Jelen ügyben ennek vizsgálata Ráckeve Város jegyzőjének hatáskörébe tartozott.

<sup>4</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.38.077/2010/9. számú döntésében úgy foglalt állást, hogy a zenezolgáltatás a zajrendelet 2. § j) pontjában megjelölt veszélyes mértékű környezeti zajnak minősül abban az esetben, ha érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja. Ezzel egyező álláspontot Ld. EBH2014. K.3., melyben a Kúria azt is megállapította, hogy nem mesterségesen keltett szabadidős tevékenység zaja is értékelhető veszélyes mértékű zajként, amely a vendéglátó üzlet nyitva tartásának korlátozásához vezethet.

<sup>5</sup> A vendéglátóegységeket érintő rendszerszintű visszásságok feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására a korábbi biztosok több alkalommal átfogó vizsgálatot indítottak, jogalkotási javaslatokat is megfogalmaztak. Ld. pl.: AJB 1765/2010, AJB 863/2012., AJB 870/2012. számú jelentéseket.

<sup>6</sup> A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet

*Olyan lakókörnyezetben, ahol a vendéglátóegység környezetében lakók folyamatosan sérelmezik a zenés rendezvényeket – álláspontom szerint – komoly korlátok között támogatható/engedélyezhető csak a zeneszolgáltatás. Erre Ráckeve jegyzője sem volt kellő figyelemmel, melyre tekintettel az egészséges környezethez (pihenéshez) való jog érvényesülését veszélyeztette. A zajvédelem körében kiemelendő a helyi önkormányzat rendeletalkotási joga. Ez részben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos önkormányzati feladatokhoz, részben pedig a környezetvédelem minden állami, önkormányzati szervet terhelő kötelezettségéhez kötődik. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – törvény keretei között – rendeletet alkot. A Mötv. 13. § (1) bek. 11. pontja szerint helyi önkormányzati feladat a helyi környezet- és természetvédelem.*

A Kvt. IV. fejezetében összefoglalja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatait és ennek keretében az önkormányzatok jogalkotással kapcsolatos kötelezettségeit, valamint lehetőségeit. A Kvt. 46. § (1) bek. a) pontja értelmében a „települési önkormányzat a környezet védelme érdekében biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat”. A c) pontja értelmében pedig a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A zajrendelet 33. §-ára is utalni szeretnék, amely többek között az önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez kötelezővé teszi zajvédelmi szakértő megbízását<sup>7</sup>. E rendelkezés biztosítja, hogy megfelelő szakértelem álljon rendelkezésre a rendeletalkotás során.

A söröző végleges megszűntetése, és helyette ételmisszerbolt nyitásának ígéretével a panaszos/környéken lakók alapproblémája megoldódott. Ugyanakkor – az eddigi ombudsmani tapasztalatok szerint – a közterületi (ételmisszerbolt előtti) italfogyasztás, esetleges szemetelés a jövőben felvethetik hatósági intézkedések szükségességét. Ezért szeretnék utalni a *birtokvédelem eszközére*, melynek igénybevétele esetén végső soron a bíróság dönthet a birtokában zavart fél igényének érvényre juttatásáról. A birtokvédelem mai jogunkban a környezetvédelem egyik eszközévé vált, nem tagadva meg kapcsolatát a tulajdonjoggal. A birtokosnak a dologhoz fűződő kapcsolata gyakran másodrendűvé válik és előtérbe kerül az emberi környezet megóvása a zaj, a levegő szennyezésétől, illetve egyéb káros hatásoktól. Ehhez képest a birtoklásban való zavarást az ítélezési gyakorlat is tág értelemben fogja fel, nemcsak a dolog feletti hatalom gyakorlásának akadályozását érti rajta, hanem számos olyan magatartást is, amely a birtokost az uralma alatt lévő dolog rendeltetésszerű használatában akadályozza.<sup>8</sup>

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.”

A konkrét ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek, ugyanakkor – az eddigi ombudsmani tapasztalatokra, valamint jelentésem megállapításaira figyelemmel – *felkérem a Dunavarsányi Közös Önkormányzati Hivatal*, valamint *Ráckeve város jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet a hasonló lakossági panaszok kezelésére, és indokolt esetben – az időszerűség biztosítása érdekében – haladéktalanul alkalmazzák a jogszabályok által biztosított, leghatékonyabb intézkedési lehetőségeiket.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

<sup>7</sup> Zajrendelet 33. § f) pont

<sup>8</sup> Ld. EBH2010. 2220.