

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4031/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos a lakókörnyezetében található vendéglátóhely zajos működését, az onnan távozó vendégek hangoskodását sérelmezve kérte segítségemet. A panasz tartalmazta azt is, hogy a helyi jegyző intézkedései nem jártak eredménnyel, a vendéglátóhely tulajdonosa a hatósági döntéseket – a vele szemben alkalmazott végrehajtási bírságok ellenére – nem tartotta be.

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 Ballószög Község jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- 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)
- A vállalkozás szabadsága: *„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”* (Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés); *Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.* (Alaptörvény XVII. Cikk)

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: Zr.)
- A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos szerint hosszú évek óta zavarja a szomszédjában működő vendéglátó egység (presszó) zajjal járó működése. A nyitva tartását korlátozó hatósági döntések ellenére a tulajdonos a vendégeket igényük szerint beengedi és kiszolgálja. A presszó 2008. február 1-jei megnyitásakor (működési engedély: 12-5/2008.) hétköznapokra 08-22 óra, péntekre 08-02 óra, szombatra 09-02 óra és vasárnapra 17-22 óra közötti időtartamokra jelentették be nyitva tartását.

A szomszédok folyamatos bejelentései miatt a jegyző – kereskedelmi hatósági eljárásban – 2009. október 5. napján kelt 113-25/2009. számú határozatában korlátozta az éjszakai nyitva tartást. A szerint hétfő, kedd, szerda, csütörtök és vasárnap 22 órától a következő nap 06 óráig zárva kell tartani; pénteki és szombati napokon 01 óráig tarthat nyitva.

Az akkori Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal (a továbbiakban: hivatal), másodfokú, KO1/707-5/2010. számú, 2010. március 4-én jogerőssé vált határozatában korlátozta az üzlet éjszakai nyitva tartását, minden nap 22 óra és 6 óra közötti időtartamra. A szóban forgó határozat szerint – az eljárás adatai alapján – a presszó működése veszélyes mértékű környezeti zajt idéz elő. Ezért a lakók egészségéhez és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében indokolt az üzlet nyitva tartásának korlátozása.

A másodfokú közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt az üzemeltető tulajdonos pert indított a hivatal ellen. A Bács-Kiskun Megyei Bíróság a 2010. július 5. napján meghozott 14. K. 20.580/2010/16. sorszámú ítéletével a felperes kereseti kérelmét elutasította. A végzés indokolása szerint a mérlegelési jogkörben hozott másodfokú közigazgatási határozat nem volt jogszabálysértő, a hivatal a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a határozat meghozatalánál alkalmazott mérlegelés szempontjai a határozatból megállapíthatóak, annak indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnt. A bíróság szerint a zajszint szakértő által való bemérése – a tevékenység jellege folytán – nem volt kötelező, illetve nem volt indokolt, a környezetben élők szubjektív, de egymás által megerősített tanúvallomásai alapján megállapítható volt, hogy az éjszakai, illetve hajnali órákban a presszó tevékenységével kapcsolatban zavaró zajhatások érik őket. A presszó környezetében élők joga, hogy éjszaka pihenhessenek, csendes, nyugodt környezetben élhessenek. Az éjszakai nyitva tartás korlátozásának feltételei tehát fennálltak.

A község jegyzője a 2010. december 15. napján meghozott 25-47/2010. számú határozatával elutasította az utcában élő bejelentők – többek között a panaszos – jogerős közigazgatási döntés végrehajtása iránti kérelmét. E határozat ellen – a törvényes határidőben – a panaszos fellebbezést terjesztett elő. A fellebbezés alapján eljáró kormányhivatal, a 2011. február 8. napján meghozott, KO1/243-4/2011. számú határozatával a jegyző határozatát megsemmisítette, egyben a jegyzőt új eljárás lefolytatására és újabb döntés meghozatalára utasította. A megismételt eljárásban a jegyző 2011. április 1-jén kelt, 156-8/2011. számú végzésében az üzemeltetőt 15.000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A végzés ellen senki nem nyújtott be fellebbezést. A panaszos a bírságot követő bejelentéseiben továbbra is sérelmezte a presszó nyitva tartási idejének megszegését.

A jegyző, a 2011. április 29. napján hozott, 194-3/2011. számú határozatában a vendéglátóhely nyitva tartását úgy szabályozta, hogy a beltéri, pincében található vendégtér szombat éjjel 01 óráig nyitva tarthat, és – az illetékes zajvédelmi hatóság által kiadott, érvényes engedély birtokában – üzemeltethető a zenegép és a DVD-lejátszó is. A határozatot a jegyző az üzemeltető nyitva tartás módosítására irányuló kérelme alapján hozta. Az üzemeltető „hosszabb nyitva tartást jelentett be”, hivatkozva az általa időközben végrehajtott építészeti változtatásokra (a szomszéd és az utcafront felé néző kerítés magasítása, zajszigetelése, az üzlethelyiség falainak zajelnyelő burkolása, az üzlet előtti területen tujasor telepítése; az előkert és a parkoló kamerás megfigyelése). A jegyző a határozat indokolásában kifejtette, hogy a kereskedő által eredetileg megjelölt nyitva tartás korlátozását az tette szükségessé, hogy – több bejelentés alapján – megállapítható volt a vendéglátóhely működésének szomszédokat zavaró hatása, a távozó vendégek okozta zaj. A kérelmező által felsorolt építészeti és biztonságtechnikai módosítások azt szolgálták, hogy „az üzemeléssel járó és távozó vendégek miatt korábban felmerülő zavaró hatások környezeti terhelése a legkisebb legyen”. A jegyző a határozatát tájékoztatásul megküldte a panaszosnak és az utca több lakójának.

A panaszos fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, arra hivatkozott, hogy az üzemeltető a 22 órai, kötelező zárórát sem tartotta be, vélhetően a későbbi zárórát sem fogja. Az üzemeltető által zajcsökkentésre alkalmasnak tartott építészeti változtatásokat sem találta alkalmasnak a zaj csökkentésére és az utcai zaj elhárítására.

A jegyző a fellebbezést – az ügy irataival együtt – felterjesztette a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz (továbbiakban: Kormányhivatal).

A Kormányhivatal határozatában úgy érvelt, hogy a Kertv. 6. § (1) bekezdése szerint az üzlet nyitva tartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével, a kereskedő állapítja meg.

Ugyanezen § (2) bekezdése szerint a kereskedő köteles a) az üzlet nyitva tartási idejét az üzlet létesítésére vonatkozó bejelentésben vagy a működési engedély iránti kérelemben, illetve az abban bekövetkező változást az azt megelőző nyolc napon belül a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni; b) az üzlet nyitva tartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni.

A nyitva tartási idő megváltozásának bejelentési kötelezettségét írja elő a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 10. §-a is, a működési engedéllyel rendelkező üzletek esetében.

A hivatkozott szabályok értelmében a szóban forgó presszó üzemeltetőjének a nyitva tartás megváltozását bejelentésként kellett volna közölnie a települési jegyzővel, mint kereskedelmi hatósággal, nem pedig kérelemként. Ennek megfelelően a jegyzőnek – figyelemmel a Ket. 37. § (1) bekezdésére – a tartalom szerinti elbírálás elvét alkalmazva, a kérelmet bejelentésnek kellett volna tekintenie.

Kereskedői bejelentést a kereskedelmi hatóság kétféleképpen intézhet, vagy bejegyzi az üzletekről vezetett nyilvántartásába és erről igazolást ad ki; vagy elutasítja a nyilvántartásba vételt. Ezekhez képest a jegyző – tévesen és ez által jogszabálysértően – kérelemre induló eljárást folytatott le, amelyben a kérelemnek részben helyt adott; a vendéglátóhely szomszédságában lakókat csak értesítette a döntésről.

Mindezek miatt a Kormányhivatal, a 2011. június 27-én meghozott, K01/243-16/2011. számú határozatával – másodfokú közigazgatási eljárásban – a nyitva tartás bejelentésének nyilvántartásba vételéről kiadott jegyzői határozatot megváltoztatta.

Határozatában rámutatott arra, hogy „a döntés megváltoztatásánál az üzemeltető által 2011. január 19. napján benyújtott, a nyitva tartási idővel kapcsolatos beadványt, a nyitva tartási idő megváltozásáról szóló bejelentésnek tekintette és döntött arról, holott a jegyzőnek hivatalból volt tudomása a korábbi jogerős – jogerős közigazgatási bírósági ítélettel is alátámasztott – közigazgatási döntéssel megtiltott éjszakai nyitva tartásról.

E rendelkezések a jövőre nézve egyértelműen meghatározzák a vendéglátóhely nyitva tartási rendjét, így ezekkel szemben az üzemeltető nem jelenthet be a közigazgatási döntésekben és bírósági ítéletben meghatározott nyitva tartásnál hosszabb idejű (azaz éjszakai) nyitva tartást; még esetleges építészeti és egyéb körülményváltozásra hivatkozással sem, az elsőfokú kereskedelmi hatóság pedig nem hozhat azokkal ellentétes döntést.

Ugyanarra az életviszonyra nem lehetséges egymás mellett két eltérő hatósági döntést hozni. Egy újabb döntés ugyanis önmagától nem teszi hatálytalanná az ugyanazt az életviszonyt korábbi körülmények alapján szabályozó döntést. Nyitva tartás változásának bejelentése esetében a jegyző döntése kétféle lehet: bejegyzi a változást a nyilvántartásba és arról igazolást ad, vagy elutasítja a nyilvántartásba vételt.”

Időközben a Kormányhivatalhoz is érkeztek beadványok a panaszostól. Ezek alapján a Kormányhivatal Hatósági Főosztálya – a 2011. december 19-én kelt megkeresésében – tájékoztatást kért a jegyzőtől a Presszó működésével kapcsolatban.

Felhívta továbbá a jegyzőt, hogy a panaszos Kormányhivatalukhoz benyújtott bejelentései valóságtartalmát vizsgálja meg és a folyó végrehajtási ügyben hozzon érdemi döntést.

2012. július 30-án a Kecskeméti Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály körzeti megbízottja – a panaszos bejelentése alapján eljárva – jelentésben rögzítette, hogy a presszó tulajdonosa „elismerte, hogy időnként maradnak tovább vendégek a presszóban, de akkor már csak beszélgetnek és bezárják a bejárati ajtót, így már csak kifelé lehet távozni, éppen a szomszédokkal való összetűzés megelőzése érdekében.”

2012. augusztus 25-én (szombat) 23.35 órakor a körzeti megbízott ellenőrzést folytatott a presszóban, melyről szóló jelentés a következőt tartalmazza: „A 23.35 órakor kezdődő ellenőrzéskor 8 fő az udvaron tartózkodott, akik fogyasztó vendégek voltak. A pincében található vendégtérben további 9 személy italozott és az intézkedés során még további 6 fő érkezett a vendéglátóegységbe, akiket továbbra is kiszolgáltak. Így a Presszó az ellenőrzött éjszakai órában mindösszesen 23 főt látott vendégül.”

2012. szeptember 22-én kelt, 71-10/2012. számú határozatában a jegyző a vállalkozóval szemben – a panaszos által kezdeményezett végrehajtási eljárásban, a már hivatkozott nyitva tartást korlátozó határozat végrehajtása érdekében – 70 000 Ft, a 2013. július 26-án kelt, 714-5/2013. számú határozatában pedig 90 000 Ft eljárási bírságot állapított meg. Az üzemeltető ez utóbbi döntést megfellebbezte. Fellebbezésben *nem vitatta, hogy megszegi az előírt nyitva tartás rendjét. Arra hivatkozott, hogy az üzlet működtetése érdekében „be kell engednie a vendégeket akkor, amikor jönni akarnak”, továbbá – véleménye szerint – nem zavaró a tevékenysége, hangszigetelést építtetett ki, de a szomszédok rosszindulatúak.*

2013. szeptember 20-án a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, a BLB/001/3181-9/2013. számú végzésével, a fellebbezésben foglaltakat elutasította és (kisebb változtatást, kiegészítést téve) helyben hagyta az elsőfokú határozatot. 2013. november 19-én pedig felhívta a jegyzőt, hogy a kijelölt kötelező záróra betartása érdekében rendelje el a lehető leghatékonyabb végrehajtási módot. Mindeközben a panaszos folyamatosan jelezte a Kormányhivatalnak az éjszakai hangoskodást, a nyitva tartás általa észlelt valós időtartamát, az éjszaka távozó vendégek hangoskodását.

Az önkormányzat 2014. március 28-án (6/2014. számú) rendeletet fogadott el az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjének szabályozásáról¹, mely 2014. május 1-jétől hatályos. A rendelet szerint a vendéglátó üzletek Ballószögön 22 óra és az azt követő nap 06 óra között – főszabályként – nem tarthatnak nyitva. Eltérő nyitva tartást – legfeljebb 04.00 óráig – engedélyezhet a jegyző, havi legfeljebb két alkalommal, annak a vendéglátást folytató üzletnek,

a) amely ellen a rendelet hatálybalépését megelőző 6 hónapon belül panaszt nem tettek, illetve panasz esetén a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a panasz nem volt megalapozott és

b) az üzlettel közvetlenül szomszédos, az üzlettel közös határvonalú, telekhatárú, illetőleg az üzlet homlokzatának környezetében lévő, lakáscélú épületek homlokzatától számított 50 méteres távolságban lévő ingatlanok tulajdonosai – többségükben – tulajdoni arányuk szerint, írásban hozzájárultak és

c) az üzemeltető vállalja, hogy az eltérő éjszakai nyitva tartást követő napon, reggel 08.00 óráig a vendéglátó üzlet környezetében lévő hulladék összegyűjtéséről és elszállításáról gondoskodik.

A rendelet világos rendelkezéseket tartalmaz továbbá az üzemeltető-váltás és az eltérő nyitva tartás engedélyezésének és visszavonásának a szabályairól is.

¹ http://balloszog.hu/site/e107_files/downloads/rendeletek/06_2014.pdf

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

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.

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 kiépítésére².

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.

² 996/G/1990. AB

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

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.

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 biztosít³. 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. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott *jogállamisággal, jogbiztonsággal*.

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 jogbiztonság 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, a 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése azonban 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

³ ABH 1994, 139-140.

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'...”.

4. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat alapján a *vállalkozáshoz való jog* – legszűkebb értelemben – valamely foglalkozás szabad megválasztását, valamint annak gyakorlását, a vállalkozásra irányuló tevékenység folytatását jelenti. A vállalkozás szabadsága gazdasági alapjog, amely szorosan kapcsolódik a társadalom gazdasági berendezkedéséhez. Ezt támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése is, amely a vállalkozás szabadságát nem az egyes alapjogok, hanem az ország társadalmi-gazdasági rendjét meghatározó „Alapvetés” M) cikkében rögzíti. A magántulajdont elismerő jogállamban valamely munkavégzésre irányuló tevékenységért járó ellenszolgáltatás csak kivételes esetben, különös indokok alapján vonható el. A vállalkozáshoz való jog rendszertani elhelyezkedése (annak gazdasági jellege) azt indokolja, hogy nem csupán a tevékenység végzését korlátozó jogszabály alkotmányosságát kell az alapjogkorlátozás általános tesztje alapján megítélni, hanem azon jogszabályét is, amely korlátozza a vállalkozási tevékenység ellenértékének (mint munkával szerzett jövedelemnek) a kikötését, illetve megfizetését.

A vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog ütközésének kérdésével több határozatában⁴ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog, valamint a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

Az ügy érdeme tekintetében

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 124. §-a szerint: „A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni (...) a hatóság döntésében megállapított (...) kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.” A Ket. 127. §-a kimondja, hogy: „Az elsőfokú hatóság (...) vizsgálhatja a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését. (...) Ha az elsőfokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, a végrehajtás megindításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.”

A Ket. 134. § d) pontja alapján a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki a kötelezettel szemben, ha a teljesítés elmaradása neki felróható. A Ket. 136. §-a szerint: „A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.” Továbbá a Ket. 50. §-a úgy rendelkezik, hogy: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság szabadon választja

⁴ 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.”

A végrehajtás önkéntes nem teljesítés esetén, jogi eszközök igénybevétele hatósági kényszerintézkedésekkel valósulhat meg. A végrehajtási eljárás során a közigazgatási szervnek célja kell hogy legyen, a döntésekben rögzített kötelezettségek kikényszerítése. A kikényszerítés során a különböző, jogszabályban felsorolt eszközök, cselekmények közül – a fokozatosság elvét is betartva – a leghatékonyabbat kell használni. Közigazgatási eljárásban egyszerűbb egy pénzösszeg vagy meghatározott cselekmény elvégzésére kényszerítés, esetleg pénzgyenérték meghatározása, mint egy korlátozó határozat megvalósulásának elősegítése.

A Ket. által meghatározott eszközök közül a végrehajtás érdekében az eljárási bírság motivációs eszközként alkalmazható, alkalmazandó. Valamely cselekmény vagy magatartás kikényszerítésére az eljárási bírság bármikor alkalmazható, sőt, ismételten kiszabható. A bírság kivetésekor a teljesítésre reális határidőt kell kitűzni.

A végrehajtás módjáról – szükség esetén a jogosult vagy a kötelezett meghallgatásával – a végrehajtást foganatosító szerv dönt, de azt az intézkedést kell választania, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban szolgálja a kötelezettség teljesítését.

A vizsgált ügyben a jegyző által – több év elteltét követően – évente egy alkalommal kiszabott bírság egyáltalán nem motiválta a presszó tulajdonosát a határozatban foglaltak betartására. A 2011 áprilisában, 2012 szeptemberében, majd 2013 márciusában alkalmazott eljárási bírság – álláspontom szerint – formálissá tette a hatósági eljárásokat. Mivel a vendéglátóegység üzemeltetésével kapcsolatos panaszbeadványok folyamatosan érkeztek a jegyzőhöz – aki azokra válaszolt, illetve azok alapján helyszíni ellenőrzéseket tartott –, akkor járt volna el körültekintően, ha rövid időn belül újabb és újabb intézkedéseket tett volna. Ezzel arra sarkalhatta volna a tulajdonost, hogy betartsa a nyitva tartásra vonatkozó határozatban foglaltakat. Mindezzel szemben a jegyző az első bírságot – a panaszos bejelentései ellenére – mintegy három év elteltével szabta ki. A 2010 év elején jogerőssé vált határozatban foglaltakat pedig három év elteltével sem sikerült végrehajtani.

Álláspontom szerint a jogállamiság, illetve a jogbiztonság része a jogszabályoknak megfelelően meghozott jogerős döntések kiszámítható, hatékony érvényre juttatása, végrehajtása⁵. Mindemellett a panaszos az első bírságoló határozat meghozataláig – bejelentései ellenére – már három éve kénytelen volt – főleg hétvégeken – éjszakánként elviselni a presszó vendégeinek hangoskodását, nyugalmát és pihenését zavaró magatartását, ami véleményem szerint összeegyeztethetetlen a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való joggal.⁶

Mindezek alapján megállapítom, hogy a presszó nyitva tartásáról rendelkező határozat végrehajtása iránti eljárás során a jegyző nem tett hatékony intézkedéseket, ezáltal akadályozta a jogállamiság elvének, illetve a jogbiztonság követelményének érvényre juttatását, de sérült a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog is.

2. 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.

⁵ Megjegyzem, az Európa Tanács egy külön ajánlást dolgozott ki a bírói és közigazgatási döntéseknek a közigazgatási jog területén történt végrehajtásáról /Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása

⁶ A vendéglátóegységeket érintő rendszerszintű visszasságok 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.

A törvény a szolgáltatás hatósági felügyeletére a tevékenység helye szerinti település önkormányzata jegyzőjét jelöli ki. A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 27. § (1) 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 tevékenység folytatását megtiltja és a kereskedőt, illetve az üzletet a nyilvántartásból törli és az üzletet bezáratja akkor is, ha a kereskedő a 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 továbbra is nyitva tart. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 10. §-a értelmében: környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan – a tevékenység megkezdése előtt – a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.”

A vizsgált ügyben a jegyző nem alkalmazta a rendelkezésére álló szankciók egyikét sem. Ezért megállapítom, hogy a jogszabályok által biztosított fellépési lehetőségek, intézkedések elmulasztásával ugyancsak megsértette a jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz és egészséges környezethez való jogot.

3. A képviselő-testület elé terjesztett és 2014. március 28-án elfogadott, az üzletek éjszakai nyitva tartási rendjének szabályozásáról szóló helyi önkormányzati rendelet mind a kereskedők (vendéglátóegység üzemeltetők), mind a nyugalomra, egészséges környezetre vágyó lakosság érdekét a lehető legmesszemenőbben figyelembe veszi. A rendelet jellemzően a családi vállalkozásként működő kisebb vendéglátó egységek érdekeit ugyan veszélyeztethetik (bevételük csökkenhet), azonban alkalmasak arra, hogy az ott élők életminőségét javítsák, egészségük tartós romlását megakadályozzák. Természetesen ennek feltétele az is, hogy a gyakorlatban valóban betartsák/betartassák a testület által elfogadott szabályokat.

Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy a helyi rendelet szabályai nem tekinthetők szükségtelen és aránytalan korlátozásnak a vendéglátó egységet működtető vállalkozók számára, mivel azok preventív módon igyekeznek megvédeni a helyi lakosságot a vendéglátóhelyek esetleges zajos működésétől, az onnan távozó vendégek hangoskodásától. Ezért *nem sérül a vállalkozás szabadsága.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem Ballószög Önkormányzata Jegyzőjénél, hogy tegyen meg minden olyan intézkedést, melyek egyidejűleg biztosítják a vállalkozások – kiemelten a vendéglátó egységek – működésének jogszerűségét, valamint azok működésével összefüggő hatósági döntések időben való végrehajtásának a sikerességét, és az érintett lakosságot megillető alapjogok érvényesülését.*

Budapest, 2014. május

Székely László sk.