



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-285/2021. számú ügyben

egy szórakozóhely zajhatásaival összefüggésben

(Előzmény ügy: 6217/2020.)

*Előadó: dr. Friedrich Ábel*

Érintett szervek:

- Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata
- Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
- Kecskemét Rendőrkapitányság

2021.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
biztoshelyettesének  
közös jelentése  
az AJB-285/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Kecskemét, Március 15. utca 23. számú társasházban üzemelő Kristály Presszó zajterhelése miatt – a lakóközösség nevében – fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A beadvány szerint a presszót a társasház földszintjén, két garázs egybenyitásából alakították ki, működése pedig nagymértékben zavarja a társasházban és a környéken élőket.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottunk.

Az ügygel kapcsolatban megkerestük Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterét és jegyzőjét, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalt, valamint a Kecskeméti Rendőrkapitányságot is.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)*
- *az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)*

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tht.)
- Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 6/2009. (I. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ktr.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.)

**A megállapított tényállás**

**1. A panasz részletes tartalma**

A beadvány szerint 2018 szeptembere óta üzemel a Kristály Presszó, hétfő-csütörtök 06.00-22.00, péntek 06.00-24.00, szombat 07.00-24.00, vasárnap 08.00-22.00 óras nyitvatartási időben.

A lakosok tapasztalatai alapján a presszó működése – a vendégek hangoskodása, valamint a hangos zenehallgatás miatt – hétköznapiakon is, de kiemelkedően péntek-szombati napokon zavaró. Ez nemcsak a panaszos társasház lakóit, hanem az utca túloldalán található lakótömbökben élők nyugalma is zavarja. A kiabálás és a zene az esti órákban elcsöndesedő utcában erősen hallatszik, visszhangzik. A presszó a nyitvatartási időt sokszor nem tartja be: a lakosok elmondása szerint zárórát követően számos alkalommal a presszó a belső helyiségben zavartalanul üzemel, a zenét és hangos beszédet a panel épület beton falai vezetik tovább. Emellett többször tapasztalták

azt is, hogy a presszó italos állapotban levő vendégei ordítóznak, kiabálnak, hangosan nevetnek, amely az esti, illetve éjszakai órákban különösen zavaró. A lakosokat szintén kedvezőtlenül érinti a presszó vendégeinek dohányzása is, amelynek füstje a presszó fölötti lakásokba beáramlik. A beadvány szerint a társasház lakói számos alkalommal kérték a rendőrség segítségét. Tapasztalataik szerint a rendőrség megjelenését és távozását követően gyakran tovább folytatódott a zajongás.

1.1. A társasház képviselője 2019. szeptember 6-án kérelemmel fordult Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző), aki a beadvány alapján hatósági ellenőrzést indított. Október 3-án tanúként meghallgatta a beadványozót. Október 8-án kiadott végzésében<sup>1</sup> elrendelte a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. A képviselő október 10-én levélben fordult a jegyzőhöz, amelyben kifogásolta, hogy a tanúként történt meghallgatásáról készült jegyzőkönyvről kérése ellenére nem kapott másolati példányt, továbbá kérte, hogy a jegyző indítson eljárást az ügyben, és ebben az eljárásban ügyféli minőségben vehessen részt.

A panaszos 2019. október 10-én megkereste Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterét (a továbbiakban: polgármester), tájékoztatva őt is a panasz fennállásáról, illetve arról, hogy a társasház képviseletében a városrendészethez fordult – ahonnan azonban nem kapott választ. Tájékoztatta emellett a polgármestert a jegyzői eljárással kapcsolatos kifogásaikról is, kérte a polgármester segítségét a konfliktus megoldásában.

A polgármester november 5-én írt levele<sup>2</sup> szerint a kereskedelmi hatósági jogkört a településen a jegyző gyakorolja, „*a panaszolt vendéglátóhely működését kereskedelmi hatósági jogkörben eljárva a Polgármesteri Hivatal munkatársai ellenőrizni fogják, és szabálytalanság esetén megteszik a szükséges intézkedéseket.*”

A kereskedelmi hatóság 2019. október 17-én kelt levelében<sup>3</sup> arról tájékoztatta a társasház képviselőjét, hogy az általa hivatkozott, ügyféli jogállásra vonatkozó szabályok a kérelemre induló hatósági eljárásokra vonatkoznak, a bejelentés időpontjában azonban hatósági eljárás nem volt folyamatban, mivel egy esetlegesen lefolytatandó hatósági eljárás a hatósági ellenőrzés eredményétől függ, ez pedig a kereskedelmi hatóság mérlegelési körébe tartozik. A tanúként való meghallgatás jegyzőkönyvével kapcsolatos tájékoztatásra irányuló kérésre a levél nem tért ki, a jegyzőkönyvet a hatóság nem csatolta.

A jegyző október 30-án levélben tájékoztatta<sup>4</sup> a társasház képviselőjét, hogy a hatósági ellenőrzést lezárta, valamint hivatalból hatósági eljárást indít a szórakozóhely működése tárgyában. Levele mellé megküldte a tanú meghallgatáson készült jegyzőkönyv másolatát is.

A társasház képviselője 2020. február 4-i megkeresésében kérte a jegyzőt, hogy a kereskedelmi hatósági jogkörben lefolytatott eljárásának eredményéről tájékoztassa a lakóközösséget. A jegyző február 12-én kelt levelében<sup>5</sup> kifejtette, hogy a „*meghozott kereskedelmi hatósági döntésben foglaltakat a gazdasági társaság tudomásul vette és teljesítette.*”

Április 16-án a társasház képviselője újfent a jegyzőhöz fordult annak érdekében, hogy a hatósági ellenőrzés és eljárás iratanyagáról másolatot kaphasson, vagy az iratanyagba betekinthesse. A jegyző április 27-i levelében<sup>6</sup> azt a választ adta, hogy mivel mindkét eljárás – a hatósági ellenőrzés és a kereskedelmi hatósági eljárás – hivatalból indult, ezért „*a lakóközösség nem volt ügyfél sem a hatósági ellenőrzés, sem pedig a hatósági eljárás során, ezáltal nem illeti meg Önöket az iratbetekintési jog.*”

A panaszos a jegyző eljárásával kapcsolatosan sérelmezte, hogy a tanúvallomásra készült jegyzőkönyvből – arra irányuló szóbeli, később írásbeli kérésére – másolatot nem kapott, az eljáró

<sup>1</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 23951-12/2019. ügyiratszámú végzése

<sup>2</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterének 23951-23/2019 iktatószámú levele

<sup>3</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Hatósági Iroda Igazgatási Osztályának 23.951-15/2019. ügyiratszámú levele

<sup>4</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 23951-21/2019. ügyiratszámú levele

<sup>5</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 5454-2/2020. ügyiratszámú levele

<sup>6</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 5454-4/2020. ügyiratszámú levele

hatóság azt kizárólag a kormányhivatal jegyzőnek írt, e kérdést is érintő levelét követően küldte meg részére. Kifogásolta továbbá, hogy a jegyző kereskedelmi hatósági jogkörében lefolytatott eljárásának eredményét nem ismerhette meg, a jegyző kizárólag arról értesítette, hogy az eljárást lezárta, valamint, hogy az üzemeltető a határozatban foglaltaknak eleget tett.

1.2. A panaszos 2019. szeptember 5-én a presszó közterület-használati engedélye, továbbá a presszó által okozott közlekedési panaszok miatt a Kecskeméti Városrendészethez fordult. 2019. szeptember 10-én azonos kifogások miatt megkereste a Városüzemeltetési Osztályt is. Október 30-án ismét megkereste a városrendészetet a korábban írt levelének tárgyában, jelezve, hogy nem érkezett rá válasz, továbbá kifogásolta, hogy a presszó vendégei a forgalommal szemben hajtanak be az utcába, továbbá a szabályokat megszegve a járdán várakoznak. Leveléhez képfelvételeket is csatolt. Mivel válasz nem érkezett, december 11-én ismételten érdeklődött az iránt, hogy a presszó rendelkezik-e közterület-használati engedéllyel, és kérte a hivatalt, hogy amennyiben nem, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

E kérdésben 2020. január 10-én kapott választ,<sup>7</sup> amely szerint a presszó közterület-használati engedélyének meglétét az önkormányzat megvizsgálja, és amennyiben szükséges, megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

A képviselő április 15-én ismét az önkormányzathoz fordult, amelyben a presszó közterület-használati engedélyének megléte iránt érdeklődött.

A polgármester április 30-án válaszolt<sup>8</sup> az alábbiak szerint: *„Megállapítást nyert, hogy a közterület-használathoz szükséges közútkezelői hozzájárulással illetve a főépítési állásfoglalással rendelkeznek, ezért a közterület-használati szerződés megkötésének akadálya nincs, jelenleg a korlátozások miatt a presszó nem üzemel, ezért a szerződés megkötése nem szükséges. A Kecskeméti Városrendészet a közterület használatot folyamatosan ellenőrzi, szerződés hiányában felszólítás, súlyosabb esetben egy havi pótdíjazás kerül kiszabásra.”*

1.3. A társasház képviselője 2019. szeptember 5-én kérelemmel fordult a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalához (a továbbiakban: járási hivatal) a presszó által keltett zaj ügyében. A járási hivatal október 15-én más lakosok mellett tanúként meghallgatta, mivel azonban a tanúk olyan személy ismert adatait, aki a szabálysértési tényállást megvalósította volna, nem tudták közölni, az iratanyagot hatósági eljárás lefolytatása céljából áttette<sup>9</sup> a jegyzőhöz.<sup>10</sup>

A panaszos október 10-én a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: kormányhivatal) fordult, segítségét kérve a presszó működése tekintetében. A kormányhivatal a jegyző előtti eljárás folyamata miatt érdemi vizsgálatot nem folytatott le, ugyanakkor – mivel a panaszos az iratok megismerésével kapcsolatos kifogását is felhozta – október 21-i levelében<sup>11</sup> felhívta a jegyző figyelmét az Ákr. ügyféli jogokkal kapcsolatos rendelkezéseire.

## 2. A jegyző válasza

A jegyző tájékoztatása<sup>12</sup> szerint a Kristály Presszót a jelenlegi üzemeltető 2018. szeptember 6-a óta működteti. Nyitvatartási rendje<sup>13</sup> hétfőtől-csütörtökig 7-22 óra, pénteken 7-24 óra, szombaton 8-24 óra, vasárnap 9-22 óra. A jegyzőhöz először 2019. szeptember 6-án érkezett panasz a vendéglátó üzlet zavaró tevékenységéről, amely alapján szeptember 17-én kereskedelmi hatósági

<sup>7</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterének 1036-2/2020. ügyiratszámú levele

<sup>8</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterének 1036-4/2020. ügyiratszámú levele

<sup>9</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 45. §-a alapján

<sup>10</sup> A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala Hatósági és Igazságügyi Osztályának BK-05/SZABS/834/2019. ügyszámú határozata

<sup>11</sup> A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/TH/5212-2/2019. ügyiratszámú levele

<sup>12</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 135-1/2021. iktatószámú levele

<sup>13</sup> A panasz benyújtását követően a presszó nyitvatartási ideje megváltozott, így a jegyző tájékoztatása már a módosult időpontokat tartalmazza.

jogkörben hatósági ellenőrzést indított a vendéglátóhely működése miatt. 2019. október 3-án meghallgatta tanúként a társasház képviselőjét, valamint ügyfélként az üzemeltetőt. Az üzemeltető az eseti szabálytalan működést elismerte. A hatóság október 4-én nappali helyszíni ellenőrzést tartott a presszóban, valamint október 8-án megkereste a Bács-Kiskun Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Kecskeméti Katasztrófavédelmi Kirendeltségét, hogy tűzvédelmi feladatkörében eljárva vizsgálja meg a presszó működését. A hatóság a társasház képviselőjének nyilatkozata alapján megkereste a járási hivatalt is, hogy tájékoztatást kérjen az általuk végzett vizsgálat eredményéről. A járási hivatal október 16-án az ismeretlen személy ellen indult szabálysértési ügyben keletkezett iratanyagot áttette a jegyzőhöz, aki az abban foglaltakat hatósági ellenőrzése során figyelembe vette.

A társasház képviselője október 16-án kelt beadványában kérte, hogy a hatóság indítson eljárást, amelyben ügyfélként kezeli. A jegyző október 17-i levelében azt a választ adta, hogy a hatósági ellenőrzés folyamatban van, és ennek eredménye alapján dönti el a hatóság, hogy indít-e kereskedelmi hatósági eljárást a presszó működése tekintetében.

A hatóság október 19-ről 20-ra virradó éjszaka 00.10 órakor helyszíni ellenőrzést tartott a presszóban, ahol ekkor nem tartózkodott vendég, az üzemeltető a záráshoz készülődött. Október 30-án a hatóság tájékoztatta a társasház képviselőjét, hogy a hatósági ellenőrzést lezárta, az ellenőrzés során felmerült jogsértés alapján hivatalból eljárást indít a szórakozóhely működése tárgyában. Ezzel egyidejűleg a jegyző megküldte a meghallgatásakor készült jegyzőkönyvet is. Mivel az eljárás lefolytatásához a vendéglátóüzlet működésére vonatkozó adatok a hatóság rendelkezésére álltak, a hatóság még aznap, október 30-án kelt határozatában 50.000. Ft bírsággal sújtotta az üzemeltető gazdasági társaságát. Az összeget a bírságolt november 11-én befizette.

A társasház képviselője 2020. február 10-én tájékoztatást kért a lefolytatott eljárás eredményéről. A jegyző – mivel a képviselő a hivatalból indított eljárásban nem volt ügyfél – arról tájékoztatta őt, hogy a kereskedelmi hatósági döntést az üzemeltető tudomásul vette és teljesítette. A határozatot követően a jegyzőhöz ismételt panaszbeadvány nem érkezett. A hatóság 2020. február 15-ről 16-ra virradó éjszaka ismételt kereskedelmi ellenőrzést tartott 00.27 órakor, az üzemeltető a zárási munkákat végezte.

A hatóság a konfliktus rendezése érdekében emellett az alábbiakat javasolta a társasház képviselőjének: A Tht. 13. § (2) bekezdés c) pontja szerint a társasház tulajdonostársai közösségének szervezeti-működési szabályzatban rendelkeznie kell a társasházi lakóépület házirendjére vonatkozó részletes szabályokról. A Tht. 26. § (1) bekezdése szerint a szervezeti és működési szabályzatban meg kell határozni a külön tulajdonon belüli építési-szerelési munka, és a zajjal járó más tevékenységek végzésének a lakhatás nyugalma szolgáló szabályait (a továbbiakban: házirend). E szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetőleg a zajsint határértékére a lakóépület tekintetében irányadó külön jogszabályok rendelkezéseivel. A Tht. 26. § (3) bekezdése alapján a házirend szabályait – a használat jogcímétől függetlenül – a lakás, illetőleg a nem lakás céljára szolgáló helyiség mindenkori használója köteles betartani.

A jegyző álláspontja szerint „*amennyiben a társasház házirendje tartalmazna az épületben működő vendéglátó egység nyitvatartási idejére vonatkozóan rendelkezést, hatékonyan tudnának fellépni – üzemeltetőtől függetlenül – a vendéglátóhely esetlegesen zavaró működése ellen. Fontos kiemelni, hogy kereskedelmi hatáskörben kizárólag az adott üzemeltetővel szemben tudunk eljárni, korlátozó, bírságoló döntést hozni, mely hatályát veszti egy új üzemeltető esetében.*”

### **3. A polgármester válasza**

A polgármester tájékoztatása<sup>14</sup> szerint a panasszal érintett helyen 2010 óta működik vendéglátó egység, a korábbi üzemeltetők miatt az önkormányzathoz nem érkezett panasz.

A válasz szerint az önkormányzathoz 2019-2020. során nem érkezett a presszót érintő lakossági panasz.

---

<sup>14</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterének 2007-6/2021. iktatószámú levele

A presszó közterület-használati engedélye kapcsán a polgármester arról tájékoztatót, hogy *Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 6/2009. (I.30.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ktr.) 2. § (3) bekezdése értelmében a közterület rendeltetésétől eltérő használatához az önkormányzattal megkötött közterület-használati szerződés szükséges. Az üzemeltető 2019. szeptember 1. napjától rendelkezik közterület-használati szerződéssel, amelyet határozott időre köt az önkormányzattal, és időről-időre megújít. A tájékoztatás szerint 2020. október 31. napját követő időszakra vonatkozóan közterület-használati szerződéssel nem rendelkezik.*<sup>15</sup>

A polgármester a konfliktus rendezését a jegyzői válaszban részletezettekkel megegyezően a Társasháznak a Tht.-ben meghatározott lehetőségeiben, így különösen a házirenden keresztüli szabályozásban látja.

#### **4. A kormányhivatal válasza**

4.1. A kormány megbízott válaszában<sup>16</sup> kifejtette, hogy a társasház képviselője 2019. október 10-én kelt beadványával fordult hivatalához a lakóközösség tagjait, illetve a környékben lakókat zavaró Kristály Presszó működése miatt, amelyben kiemelte a vendégek – sokszor nyitvatartási időn túli – hangoskodását, valamint a hangos zenét, amely lehetetlenné teszi a lakók pihenését.

A társasház képviselője mellékelte a jegyző részére írt beadványt is, továbbá sérelmezte a kormányhivatalnál, hogy a jegyző előtt zajló eljárás során 2019. október 3-i meghallgatásáról nem kapott jegyzőkönyvet, illetve hogy tanúként, és nem ügyfélként kezelték. A beadvány alapján a kormányhivatal feltételezte, hogy a jegyző előtt hatósági ellenőrzés, illetve annak eredményétől függően az elsőfokú kereskedelmi hatósági eljárás éppen folyamatban volt. Erre tekintettel „*a közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő eljárási fokozatok megtartásának kötelezettségére és a hatáskör elvonásának tilalmára figyelemmel folyamatban lévő ügyben hivatalunk nem folytathatott felügyeleti eljárást, ezért kértük a jegyzőt, hogy a nála eljárást kezdeményező társasház-közösség ügyféli jogállása fennállásának, illetve az ügyféli jogok (pl. iratbetekintés, iratokból másolat kérése) gyakorolhatóságának vizsgálata kapcsán az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény vonatkozó előírásai (így egyebek mellett a 10.§-a, 33-34. §-ai, valamint a VI. Fejezet szabályai) körültekintő figyelembevételével járjon el.*” Emellett a kormányhivatal a hozzá érkezett beadványt és annak mellékleteit megküldte a jegyzőnek, és kérte, hogy az abban foglaltakat az előtte folyamatban lévő elsőfokú kereskedelmi hatósági eljárás keretében vizsgálja meg, továbbá az eljárás eredményéről (a döntéséről, illetve a megtett intézkedéseiről) tájékoztassa a kormányhivatalt is.

A jegyző 2019. november 5-én megküldte a kereskedelmi hatóságnak kiadott határozatát, amelyben az üzemeltetőt 50.000 Forint bírsággal sújtotta. A kormányhivatal álláspontja szerint „*a hatósági ellenőrzés eredményeképpen hozott érdemi döntés a fokozatosság elvét is figyelembe véve a jogszabálysértéssel arányosnak tekinthető. Az azóta eltelt időben hivatalunkhoz a Kristály Presszó működésével kapcsolatosan semmilyen beadvány nem érkezett, ezért további vizsgálatot, illetve felügyeleti jogkörünkben egyéb intézkedés megtételét nem láttuk szükségesnek.*”

4.2. Hivatalunk megkeresését követően a kormányhivatal kérte a jegyzőtől a Kristály Presszó működésével kapcsolatosan, annak 2018. évi kereskedelmi bejelentésének megtétele óta, különösen a 2019-2020. években lefolytatott eljárások során keletkezett iratok megküldését. A jegyző előtt zajlott kereskedelmi hatósági eljárás áttekintése, valamint az iratok áttanulmányozása után a kormányhivatal az alábbiakat állapította meg:

„*Az üzlet nyitvatartása 2019. március 19. napjától hétfőtől csütörtökig 6.00-22.00 óra, péntek 6.00-24.00 óra, szombat 7.00-24.00 óra, vasárnap 8.00-22.00 óra, mely 2019. december 17.*

<sup>15</sup> A polgármester válaszlevele 2021. január 14-én kelt. Az ezt követő esetleges közterület-használati szerződésről nincs értesülésünk.

<sup>16</sup> A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/TH/544-2/2021. iktatószámú levele

napjától úgy módosult, hogy a kezdő időpont egy órával későbbi lett. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése a vendéglátó üzletek éjszakai nyitva tartásának rendjéről szóló 16/2012. (IV. 26.) önkormányzati rendeletének 2. § (1) bekezdése szerint a vendéglátó üzletek 24.00 órától 06.00 óráig nem tarthatnak nyitva. Ettől eltérő nyitvatartás engedélyezéséről első fokon a Közgyűlés Értékmegőrzési Bizottsága dönt. A Kristály Presszó nem rendelkezik eltérő nyitvatartási engedéllyel, így nem lehet nyitva 24.00 óra után. Az üzemeltető e rendelkezést – általa is elismerten – megszegte, ezért róta ki rá az elsőfokú kereskedelmi hatóság a bírságot. Az üzemeltető bejelentése szerint nem kívánt zeneszolgáltatást, műsoros előadást, táncot, tartani, valamint szerencsejátéknak nem minősülő szórakoztató játékot üzemeltetni. Ennek ellenére a helyszíni ellenőrzéskor zene szólt, televízió és játékgép volt elhelyezve. Az üzemeltető nem rendelkezett zajkibocsátási-határérték határozattal. 2019. október 3-án adatmódosítás keretében bejelentette, hogy zeneszolgáltatást végez, valamint szerencsejátéknak nem minősülő szórakoztató játékot üzemeltet.

A csendháborítás szabálysértés miatt eljáró Kecskeméti Járási Hivatal Hatósági és Igazságügyi Osztálya az eljárása során keletkezett iratanyagot megküldte a Kecskemét Megyei Jogú Város Jegyzőjének, mint a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet értelmében elsőfokú hatáskörrel rendelkező hatóságnak. Ezen eljárás után másodfokú eljárásra nem került sor, ugyanis a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály nyilvántartását áttekintve megállapította, hogy az ügygel kapcsolatosan a főosztály eljárást nem folytatott, oda bejelentés vagy fellebbezés nem érkezett.

2019 őszétől nem érkezett panasz – sem hivatalunkhoz, sem az elsőfokú hatósághoz – a vendéglátó egység működésével kapcsolatban, a bírságoló döntés mellett valószínűleg a 2020 tavaszán, és a jelenleg is hatályban lévő, a vendéglátóhelyek nyitvatartását korlátozó járványügyi intézkedések hatása miatt. 2020. február 15-ről 16-ra virradó éjszaka az elsőfokú hatóság helyszíni ellenőrzése sem állapított meg szabálytalanságot a presszó működésével kapcsolatosan. 2020 februárjában, illetve áprilisában a társasház képviselője azért fordult a jegyzőhöz, hogy az eljárás során feltárt jogsértésekről, a lefolytatott eljárás eredményéről és a döntésről a lakóközösség tájékoztatást kapjon; arra, hogy a probléma fenn áll-e továbbra is, beadványai nem tartalmaztak utalást. Kecskemét Megyei Jogú Város Jegyzője ezen beadványokra adott tájékoztató leveleiben fenntartotta korábbi álláspontját, miszerint a lakóközösség nem ügyfél sem a hatósági ellenőrzés, sem a kereskedelmi hatósági eljárás során. Bár a lakossági beadványok alapján, de az Ákr. 100. § (1) bekezdése szerint hivatalból indítottak hatósági ellenőrzést, s annak eredménye alapján az Ákr. 101. § (1) bekezdés a) pontja szerint – mivel jogsértést tapasztaltak – hivatalból indítottak kereskedelmi hatósági eljárást. A tanúmeghallgatásról készült jegyzőkönyvet megküldték a tanúnak, s a lakóközösség képviselőjét tájékoztatták az eljárás eredményéről, miszerint az ügyben döntés született, melyet a gazdasági társaság tudomásul vett és teljesített. Álláspontunk szerint a hatóság eljárása nem volt jogsabálysértő.”

4.3. A kormányhivatal emellett – a jelen ügyön túlmutató jelleggel – a következőket fejtette ki:

„Általános tapasztalatként elmondható, hogy hasonló esetekben a jogi szabályozás miatt eszköztelenné válik a kereskedelmi hatóság és elsősorban az érintett szomszédos lakók (hatásviselek). A kereskedelmi és vendéglátás, szolgáltatási tevékenység végzését ugyanis a jogalkotó csupán bejelentés megtételéhez köti, ahol a jegyző nem köteles más „külső” körülményt vizsgálni. A működés során azonban rendre felszínre jönnek olyan helyzetek, amelyek megelőzhetőek lettek volna egy teljes működési engedélyes eljárásban. A teljes eljárásban, szakhatóságok előzetes bevonásával, körültekintőbb mérlegeléssel nem lett volna engedélyezhető olyan vendéglátóhely működése, amely közvetlenül egy lakás alatt található helyiségben (garázsban) van. További nehézség, hogy - mint jelen esetben is – általában nem objektív, mérhető zajról van szó, hanem a vendégek által okozott szubjektív zajterhelésről, mely azonos körülmények között nem ismételtető. Csak a hatósági ellenőrzések során tapasztaltakra, illetve a tanúként meghallgatott személyek egyéni észleléseire alapozva lehet az ilyen típusú ügyeket elbírálni, illetve

*a negatív hatások miatt érintettek kénytelenek különböző (csendháborítási, birtokvédelmi, stb.) eljárásokat kezdeményezni. (...)*

*A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 9. § (4) bekezdése felsorolja azokat az intézkedéseket, amelyeket a kereskedelmi hatóság megtehet, ha azt állapítja meg, hogy a kereskedő nem tartja be a tevékenységére vonatkozó jogszabályi és hatósági előírásokat. A kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 27. §-a szintén leírja az igénybe vehető szankciókat. A fokozatosság elvét szem előtt tartva a jelen esetben - első ízben kiszabott szankcióként - az 50.000 Ft-os bírság előírása megfelelőnek látszik. A jogszabályi előírások következetes alkalmazása sikerrel járhat, amennyiben a hatóság rendszeres ellenőrzésnek veti alá azon kereskedelmi egységeket, melyek működésével kapcsolatban rendszeresen kifogás, panasz érkezik hozzá. Még eredményesebb lehetne álláspontunk szerint, ha a kereskedelmi hatáskörében eljáró jegyzők a társhatóságokkal szorosabb együttműködésben, közösen fellépve járnának el, például együttes helyszíni ellenőrzéssel.”*

## **5. A rendőrkapitányság válasza**

A Kecskeméti Rendőrkapitányság (a továbbiakban: rendőrkapitányság) vezetője a küldött tájékoztatás<sup>17</sup> alapjaként kielemezte a helyszínre küldött járőrök intézkedéseivel összefüggő esetlapokat.<sup>18</sup> A kapitányságvezető megállapítása szerint „*a presszó környezetéből lakossági bejelentésként megjelenő problémák zömmel a csendháborításból fakadtak. 2019. évben 17 esetben a Kecskeméti Rendőrkapitányság, Közrendvédelmi Osztály, Járőr- és Őrszolgálati Alosztály járőrei intézkedtek a helyszínen, ebből 5 esetben figyelmeztetést alkalmaztak csendháborítás, hangoskodás miatt, 3 esetben nem tapasztalták a bejelentésekben megfogalmazott hangoskodást-csendháborítást, 1 esetben rendőri jelentést készítettek az általuk tapasztalt körülményekről. A fennmaradó 8 esetben más jellegű, főleg a Kristály Presszó vendégkörétől eredő bejelentésekre (lopás-rongálás) történt reagálás. A 2020. évi esetlapok alapján, 2020. szeptember 19-ig az esetszám 16 volt. A lakossági bejelentéseket legtöbbször ebben az évben is csendháborítás – hangoskodás miatt tették meg a bejelentők. 4 esetben figyelmeztetést alkalmaztak, 3 esetben csak a helyszínen tartózkodó személyek igazoltatását hajtották végre, 1 alkalommal garázda személy elfogására tettek intézkedéseket. 16 esetből 8 alkalommal vélték valótlanoknak a lakossági bejelentéseket, mert helyszínre érkezésük után nem érzékelték a lakossági bejelentésben megfogalmazott jogsértést.”*

A rendőrkapitánysághoz mind 2019-ben, mind 2020-ban írásbeli panaszok is érkeztek a presszó működését érintően. Ezek alapján a rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály, Járőr- és Őrszolgálati Alosztálya visszatérő jelleggel ellenőrizte a társasház környékét, valamint a presszót: „*2019. évben 03010/9239/2019.ált. számon került sor a visszatérő ellenőrzések végrehajtására 38 alkalommal, 2020. évben 03010/6189/2020.ált. számon került sor a visszatérő ellenőrzések végrehajtására, ekkor már 94 alkalommal. A közterületi állomány eligazítását képezi mind a mai napig Kecskemét szórakozóhelyeinek ellenőrzése, kiemelten a legtöbb lakossági bejelentésben szereplő szórakozóhelyek, így a Kristály Presszó is.”*

A visszatérő ellenőrzések, illetve a Bács-Kiskun Megyei Rendőrfőkapitányság, Tevékenység-Irányító Központjába befutó lakossági bejelentések tapasztalatait összegezve a kapitányságvezető kifejtette, hogy „*a lakossági bejelentésekben megfogalmazott jogsértések valóban létező problémát képeznek, főként a nyári időszak esti-éjszakai óráiban, illetve leginkább a hétfégi esti-éjszakai időszakokban. Kecskemét, Március 15-e utca környéke olyan lakóövezeti környezet, ahol a csendesebb éjszakai órákban a szórakozóhelyekről, illetve azok környezetéből származó zajok felerősödnek.”*

A kapitányságvezető tájékoztatása szerint a Kristály Presszó közelében – a Kecskemét,

<sup>17</sup> A Kecskeméti Rendőrkapitányság 03010/203/2021. Ált. iktatószámú levele

<sup>18</sup> A Tevékenységi-Irányító Központ által állampolgári bejelentésre küldött járőrök esetlapjait 2019-2020-re vonatkozóan



Kristály tér 1. szám alatt – működik a Mini Presszó nevezetű szórakozóhely is. Más szórakozóhely hiányában mindkettő a Széchenyiváros városrész csoportképző helye, és mindkettő szórakozóhely kiindulópontja a kikapcsolódásra vágyó személyeknek. A két szórakozóhely közelsége és forgalma a lakossági bejelentésekben jelentkező csendháborítások megemelkedett számának bázisa.

A visszatérő ellenőrzéseken felül a Közrendvédelmi Osztály mindkét évben szervezett fokozott ellenőrzéseket a 18 év alatti személyek alkoholfogyasztásának ellenőrzése címén, amely kiemelten ellenőrzendő területként a szórakozóhelyekre is kiterjedt. A rendőrkapitányság a jegyző felkérésére 2019. október 19-én, az éjszakai órákban segítséget nyújtott a Kristály Presszó hatósági ellenőrzésében is.

2020. novemberben hatályba lépett a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet, amely a szórakozóhelyek, italmérő helyek nyitvatartási idejét, működését is korlátozta. A rendőrkapitányság tájékoztatása szerint 2020. szeptember 19-e óta a presszóval kapcsolatosan nem érkezett lakossági bejelentés.

Összefoglalásként a kapitányságvezető kifejtette, hogy többször előfordult, hogy a vendégkör a zárást követően még a Kristály Presszó előtti területen csoportosult, ami az éjszakai órákban hangoskodással – csendháborítással járt együtt. Véleménye szerint a bevezetett rendőri intézkedések hatékonysága ezekben az esetekben megfelelő volt, mert a csendháborítás legtöbb esetben megszűnt, de a fent vázolt körülmények miatt jobb esetben hétvégeként ismétlődő jelleggel újra jelentkezett. Álláspontja szerint „*a lakosság nyugalmát zavaró jelenségek megszüntetésének hatékonyabb megoldására a kereskedelmi hatósági jogkört gyakorló önkormányzat, Kecskemét Megyei Jogú Város Jegyzője tehet lépéseket, például a nyitvatartási idő korlátozása révén. A rendőri intézkedések hatékonyak a tekintetben, hogy az adott esetet – a konkrét jogszabálysértővel történt intézkedéskor – minden alkalommal kezelik, nem tudnak azonban reagálni egy működési engedéllyel rendelkező vállalkozás szórakozni vágyó vendégkörének potenciális magatartására. A visszatérő ellenőrzések, fokozott ellenőrzések, bármennyi legyen is a számuk, nem fedik le a teljes nyitvatartási idő összes potenciális történéseit. A konfliktus megoldásának alapja lehet a nyitvatartási idő keretszűkítése, arra is figyelemmel, hogy a kijárási korlátozás pozitívan hatott a lakossági bejelentések számára, ami a hétvégi nyitvatartási időt érintette.*”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat 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. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, 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 szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság 3106/2013. (V.17.) AB határozata szerint „[8] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”

Az Alkotmánybíróság – amint azt 3284/2017. (XI.14.) számú határozatában is kimondta – következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás }.

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

Az egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való hivatkozások létjogosultságát, egyebek között, a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat összegzi egyértelműen a következők szerint: „Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.

„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 Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „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 16/2015. (VI. 5.) AB határozat rámutatott arra is, hogy „(...) az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az

Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.”

Az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

**3.** Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

**4.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése *szertint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

A 3223/2018.(VII.2.) AB határozat kifejti, hogy „jogállami keretek között a „tisztességes” karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a fair eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.

A fentiek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a fair hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és

<sup>19</sup> 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában meghozandó döntés alapja a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tartalom.”

Fentiek mellett a 3088/2019. (IV.26.) AB határozatában foglaltak szerint „az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.”

### III. A vizsgált ügy tekintetében

#### III.1. A kereskedelmi hatósági eljárás

1.1. A jegyző a bejelentés alapján kereskedelmi hatósági jogkörben hatósági ellenőrzést<sup>20</sup> indított. A bejelentőt tanúként, a presszó üzemeltetőjét ügyfélként meghallgatta, továbbá egy nappali és egy éjszakai helyszíni ellenőrzést tartott. Ezt követően a bejelentő tudomására hozta, hogy a hatósági eljárást lezárta, az abban tapasztalt jogsértésekre tekintettel hivatalból eljárást indított<sup>21</sup> a szórakozóhely működése tárgyában. A hatóság ugyanezen a napon – mivel az eljárás lefolytatásához a vendéglátóüzlet működésére vonatkozó adatok rendelkezésére álltak – határozatot hozott,<sup>22</sup> amelyben 50.000 Ft bírsággal sújtotta az üzemeltető gazdasági társaságot.

Megállapítható, hogy a hatóság a tényállást tisztázta, majd a tapasztaltak alapján a hatáskörébe tartozó eljárást jogszabályszerűen lefolytatta, és az ügy tartalmára tekintettel mérlegelésének megfelelő döntést hozott.

1.2. A kereskedelmi hatóság határozata<sup>23</sup> az üzemeltető tevékenysége körében az alábbi jogszabálysértéseket állapította meg:

- az üzemeltető nem rendelkezett zajkibocsátási határérték határozattal,
- 2019. szeptember 1-je előtt nem rendelkezett közterület-használat engedéllyel, illetve kérdéses maradt az engedélyezett terület túllépése,
- az üzemeltető által elismert és a rendőrség által is tapasztalt, visszatérő záróra-túllépés,
- 2019. október 3-a előtt jogszerűtlen módon végzett zeneszolgáltatást és üzemeltetett szerencsejátéknak nem minősülő szórakoztató játékokot.

A Kertv. szankciókat tartalmazó rendelkezései szerint a tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírások megsértése esetén a kereskedelmi hatóság szankciókat vagy intézkedéseket alkalmazhat.

Szankcióként<sup>24</sup> elrendelheti – többek között – az üzlet ideiglenes vagy azonnali bezárását, illetve közigazgatási bírságot szabhat ki. Intézkedésként<sup>25</sup> pedig – ha a kereskedő tevékenysége jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zajjal jár, az üzlet környezetében, illetve a kereskedelmi tevékenység hatókörében lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében:

<sup>20</sup> Az Ákr. 98-100. §-ai alapján

<sup>21</sup> Az Ákr. 101. § (1) bekezdésére figyelemmel

<sup>22</sup> Az Ákr. 103-104. §-ai alapján

<sup>23</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjének 9677-6/2019. iktatószámú határozata

<sup>24</sup> Kertv. 9. § (4) bekezdés a) pont

<sup>25</sup> Kertv. 9. § (4a) bekezdés a) pont

- korlátozza 22 óra és 6 óra között a kereskedelmi tevékenységet, illetve a jogsértő állapot megszüntetéséig az üzlet kötelező éjszakai zárvatartását rendeli el;
- korlátozza vagy megtiltja a vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására nyújtott szolgáltatást, tevékenységet;
- korlátozza vagy megtiltja a hirdetés vagy figyelemfelhívás céljára szolgáló hanghatást okozó eszköz használatát.<sup>26</sup>

*Tekintettel a tényállásban rögzített cselekményekre és mulasztásokra, különösen pedig arra, hogy többféle jogszabálysértés is megvalósult (továbbá, hogy azok huzamos ideig álltak fenn), véleményünk szerint a hatóság igen enyhe szankció alkalmazása mellett döntött.*

1.3. A kereskedelmi hatósági határozatban a szankcionált tevékenységek között a közterület-használati engedély hiánya, valamint a területfoglalás kérdéses mérete is szerepelt. A határozat indokolása szerint: „Arra a kérdésre, hogy a közterület-használati szerződés pontosan mekkora területre és hova szól, a presszó üzemeltetőjének képviselője a kerítéssel körbezárt részt jelölte meg. Az, hogy a közterület többi részén miért van asztal, illetve miért folyik fogyasztás, arról nem kívánt nyilatkozni.

*Hivatalunk Jogi Osztályának tájékoztatása szerint a SHEEVA TRADE Kft. 2019. szeptember 1. napját megelőzően nem rendelkezett közterület-használati szerződéssel a Kristály Presszó kerthelyiségére vonatkozóan. A panaszbeadványhoz csatolt közösségi oldalra feltöltött képek alapján megállapítható, hogy a kerthelyiség 2019. szeptember 1. napját megelőzően is működött.”*

A kereskedelmi hatóság az alkalmazott bírságot erre is tekintettel állapította meg. A hatóság közterület-használattal kapcsolatos megállapításai és döntése kapcsán az alábbiakra szeretnénk felhívni a figyelmet.

A jegyző a közterület-használat miatt az idézett határozatban az üzemeltetőt kereskedelmi hatóságként bírságolta (több cselekmény mellett, de erre kiterjedően is). A Kúria azonban több döntésében is kifejtette, a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy. „A Kúria korábbi, felülvizsgálatra alapuló gyakorlatában (lásd különösen a Kfv.IV.37.470/2013., Kfv.IV.37.573/2013., Kfv.IV.37.197/2015., Kfv.IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.056/2016. ügyekben hozott határozatokat) is egyértelműen leszögezte, hogy a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy.”<sup>27</sup>

Az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó szabályokat az Möt. VIII. fejezete tartalmazza. Ezek alapján a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.<sup>28</sup>

Ezzel összhangban rendelkezik a *Kecskemét Megyei Jogú Város területén ellátandó közterület-felügyeletről* szóló 23/2000. (VI. 5.) önkormányzati rendelet, amely szerint Kecskemét közterületi rendjének és tisztaságának hatékonyabb védelméről a Kecskeméti Városrendészet néven létrehozott költségvetési szerv gondoskodik.<sup>29</sup> A közterület-felügyelet feladatai közé tartozik többek között a *közterületek jogszerű használatának*, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése is.<sup>30</sup> E szabályoknak felel meg továbbá a – lentebb részletezett – Ktr. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a közterületek rendjét, állapotát, a közterületek rendeltetészerű használatát, valamint a közterület rendeltetésétől

<sup>26</sup> További jogkövetkezményeket részletez a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 27. §-a.

<sup>27</sup> Köf.5.010/2020/6. számú határozat [20]. pont

<sup>28</sup> Möt. 142/A. § (1) bekezdés

<sup>29</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város területén ellátandó közterület-felügyeletről szóló 23/2000. (VI. 5.) önkormányzati rendelet 1.§

<sup>30</sup> Kecskemét Megyei Jogú Város területén ellátandó közterület-felügyeletről szóló 23/2000. (VI. 5.) önkormányzati rendelet 3.§ (3) bekezdés a) pontja

eltérő célú használatának szabályszerűségét és a közterület-használati engedély meglétét a Kecskeméti Városrendészet a város közigazgatási területén folyamatosan ellenőrzi.<sup>31</sup>

*Mindezek alapján megállapítható, hogy a presszó közterület-használatának jogszerűségi kérdése nem tartozik a kereskedelmi hatóság hatáskörébe, azt önkormányzati hatósági ügyként kellett volna kezelni.*

Az Mötv. az önkormányzati ügyek tárgyalásánál kifejti, hogy ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző eljárási kötelezettségét önkormányzati hatósági ügyben elmulasztotta, a kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy a felhívásban megállapított határidőn – legfeljebb huszonegy napon – belül folytassa le az eljárást.<sup>32</sup>

1.4. A hatósági eljárást érintően a panaszos sérelmezte, hogy a tanúként való meghallgatásának jegyzőkönyvéből a meghallgatáskor szóbeli kérése ellenére nem kapott másolati példányt. Ezt ismételt írásbeli kérésére sem teljesítették, csak a kormányhivatal ez irányú felhívását követően, a hatósági ellenőrzés lezárásáról való értesítéssel egyidejűleg kapott belőle másolatot.

Az Ákr. iratbetekintési jogot szabályozó rendelkezései szerint a tanú a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba tekinthet be.<sup>33</sup> Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy – kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.<sup>34</sup>

Az Ákr. rendelkezései alapján a hatóságnak a tanúvallomást követően az iratbetekintési jogot és a tanúvallomást érintő másolatkészítési lehetőséget a meghallgatott tanúnak kérésével egyidejűleg biztosítani kellett volna. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a hatóság – ha utólag is – a jegyzőkönyv másolatát a társasház képviselője részére megküldte, jogszabályi mulasztását orvosolta, ezért *alapvető joggal összefüggő visszasságot e tekintetben nem állapítunk meg.*

1.5. Sérelmezte emellett a panaszos, hogy a hatósági eljárásban meghozott döntést a társasház lakói, tehát a hatásviselők – képviselőjük kifejezett kérése ellenére – nem ismerhették meg. A jegyző arra hivatkozott, hogy a lefolytatott hivatalból indított eljárásban a társasház képviselője nem volt ügyfél, ezért őt az iratbetekintési jog nem illette meg. A jegyző álláspontjával a kormányhivatal egyetértett.

A panaszos ezzel szemben szeretne elérni,<sup>35</sup> hogy a kereskedelmi hatóság – panaszukat tartalmazó – kérelmük alapján, az Ákr. kérelemre induló eljárásainak szabályai szerint lefolytatott eljárásban vizsgálja meg a presszó működésének jogszerűségét.

A kérdést illetően felmerül a kérelemre induló és a hivatalból indított eljárás elhatárolása az Ákr. rendszerében. E körben irányadónak tekinthetjük az Ákr. kommentárjában lefektetett elveket a két eljárás jellegére. Amint a kommentár a kérelem kapcsán megfogalmazza:

*„A kérelemre és a hivatalból induló eljárások megkülönböztetése az eljárás további menete és szabályai szempontjából lényeges, mert a közigazgatási hatósági eljárás két, egymástól alapvetően különböző modelljét jelentik. A kérelemre induló eljárások az ügyfajták döntő többségében az ügyfél számára kedvező döntéssel zárulnak: jogot szereznek, kötelezettség alól mentesülnek, tilalmat oldanak fel velük szemben stb. A kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az ügy ura. A szabályozás feltételezi, hogy az ügyfél aktívan közreműködik a tényállás tisztázásában, ugyanakkor igyekszik magát megóvni felesleges eljárási terhektől. Ezekben az ügyekben a bizonyítási teher általában az ügyfelet sújtja, de az ügyféli közreműködés nem kötelezettség. A törvény az ügyféli együttműködés hiányát azzal szankcionálja, hogy számára kedvezőtlen döntéshez vezethet, ha a hatóság kénytelen az ügyfél nyilatkozata, információi nélkül, a rendelkezésre álló adatok alapján dönteni, vagy a megalapozott döntéshez szükséges adatok hiányában megszüntetni az eljárást. Ezekben az ügyekben az eljárási szabályok elsősorban azt a célt szolgálják, hogy az ügyfél minél egyszerűbben, gyorsabban érvényesíthesse jogait, és a hatóságok ehhez - a*

<sup>31</sup> Ktr. 18. § (1) bekezdés

<sup>32</sup> Mötv. 142/A. § (3) bekezdés

<sup>33</sup> Ákr. 33. § (2) bekezdés

<sup>34</sup> Ákr. 33. § (4) bekezdés

<sup>35</sup> Erre utaltak a jegyzőhöz írt levelei, különösen a 2019. október 10-én kelt levél tartalma

törvényesség keretei között – minden lehetséges segítséget adjanak meg számára. A hatóság eljárási jogai alapvetően a jogszerűség biztosítékaként jelennek meg: például a tényállás tisztázása során köteles az ügyfél terhére szóló bizonyítékokat is megismerni, és ezek feltárásában – akár az ügyféllel szemben is – a hatóság aktivitására van szükség. Vegytisztán azonban még a kérelemre induló engedélyezési eljárások is ritkán léteznek, mivel előfordul, hogy az engedélyben foglalt jogosítás mellett a hatóság egyben kötelezéseket is tesz.”

A jelen eljárásra vonatkozó helyzet kapcsán ugyanitt a kommentár kifejti, hogy „a hivatalból induló eljárások modellje arra a jogi helyzetre épül, hogy ezek az ügyfajták általában az ügyfél számára hátrányos döntésekkel zárulnak: az ügyfélre kötelezettséget rónak, tilalmat írnak elő, jogot vonnak el vagy jogát korlátozzák, szankciót szabnak ki vele szemben stb. Itt a szabályozás célja az, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meglegyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére. Az eljárási szabályok egyrészt ezt célozzák: a hatóság számára biztosítanak eljárási „többletjogokat” az ügyfél közreműködésének előmozdítása, akár kikényszerítése érdekében. Ugyanakkor az ügyfelet olyan jogok illetik meg, melyek a hatóság önkényes eljárásával szemben kísérelnek meg védelmet nyújtani számára.”<sup>36</sup> Ezt erősíti meg a kommentár a hivatalból indított eljárásra vonatkozó rendelkezések magyarázatánál is: „Az AB a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban mutatott rá a kérelemre indult és a hivatalból indított hatósági ügyek közötti alapvető különbségre. Az AB szerint – még a Ket. alapján, de az Ákr. szabályozási rendszerében is irányadó ez a megállapítás – a hatósági eljárás kétféle módon indulhat: az ügyfél kérelmére vagy hivatalból. A kérelemre és a hivatalból induló eljárás a közigazgatási hatósági eljárás megindításának két alapvetően különböző fajtáját jelentik. Az ezek közötti lényeges különbség, hogy míg a kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az ügy ura, addig a hivatalból induló eljárásokban a szabályozás célja, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meg legyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére.”<sup>37</sup>

Ezek alapján a jelen panasz vizsgálatára vonatkozó helyes eljárási típus az Ákr. rendszerének figyelembevételével a hatóság által is alkalmazott hivatalból indított eljárás, tekintettel a közérdek érvényesítésének igényére. Az eljárásban a vizsgálat alá vont ügyfél a presszó üzemeltetője volt, akire – a kommentárban foglaltakkal megegyezően – a hatósági döntés hátrányos előírást (szankció kiszabást) tartalmazott. A hatóságnak az eljárás megválasztásával kapcsolatos döntése az Ákr. rendszerének megfelelt, ezért *visszásságot e tekintetben nem állapítunk meg.*

Fontosnak tartjuk azonban megjegyezni, hogy a hatóság jogszerűen lefolytatott eljárása mellett éppoly fontos – és a lakóközösség részéről jogos igény –, hogy a hatásviselők tisztában legyenek a mindennapi életüket jelentősen<sup>38</sup> befolyásoló presszó működésének szabályszerűségét vizsgáló hatósági eljárás eredményével.

Amint egy lőtér engedélyezésével kapcsolatos jelentésünkben megállapítottuk, „*amellett, hogy a hatályos jogszabályok nem zárják ki a panaszos által kért információk megadását, súlyos aggályokat vet fel az olyan jogértelmezés, amely jogszerűnek tekinti a lakosok kizárását az ő életkörülményeiket alapvetően befolyásoló létesítmények működését érintő, lényeges információk megismeréséből.* (...)”

*Ki kell emelni, hogy egy hatósági engedélyezési eljárásnak nem kizárólag a szűken vett szakmai, normatív követelményeknek való megfelelést kell biztosítania, hanem azt a társadalmi szerepet (rendeltetést) is be kell töltenie, ami az adott tevékenység lehetséges kockázatainak előzetes áttekintésével és káros hatásainak lehetőség szerinti minimalizálásával jár.”*<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Aszalós Dániel / Barabás Gergely / Baranyi Bertold / Dombi Gergely / Forgács Anna / Hoffman István / Kovács András György / Rozsnyai Krisztina / Szabó Krisztián / Szegedi László / Szamadó Tamás / Tóth András: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez. Ákr. 35.-37. §-ához

<sup>37</sup> Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez Ákr. 103. §-ához

<sup>38</sup> Ennek alátámasztására szolgálhat a rendőrséghez érkezett bejelentések és lefolytatott rendőrségi ellenőrzések száma, ld. III.3. rész.

<sup>39</sup> AJB-1154/2017. számú jelentés, 7. illetve 15. oldal

Az Ákr. lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság az eljárásban részt nem vevő személyekkel megismertesse az általa lefolytatott eljárás eredményét, amikor úgy rendelkezik, hogy *ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti.*<sup>40</sup>

Az Ákr.-hez fűzött kommentár részletesen elemzi „Az iratbetekintési jog szabályozásának szerkezeté” címmel a fenti bekezdés tartalmát, kifejtve: *Ebben a megközelítésben az Ákr. 33. § (5) bekezdése valójában a közérdekű adatok megismerését könnyítő olyan szabály, amely az Infotv.-ből következő szabályokhoz képest az ott megjelölt döntéstípusok tekintetében lényegében vitathatatlanra teszi azok közérdekű adat jellegét, és – azáltal, hogy az iratbetekintési szabályok körében rendelkezik róluk - a másolatkészítés és az anonimizálás költségeit is az Ákr. szabályai szerint kell ilyenkor megállapítani.*<sup>41</sup>

Álláspontunk szerint a hatóság akkor képes eleget tenni a közérdek védelmében fennálló feladatának, ha amellet, hogy a hatáskörébe tartozó eljárásával és tevékenységével a jogszerű működést biztosítja, azt nem teszi függetlenné a társadalmi környezetétől sem. Nyilvánvaló, hogy csak akkor válhat elismertté a tevékenysége az érintett személyi körben, ha működésének a közérdeket érintő része átlátható és elérhető a hatóság jogszerűséget megteremtő erejében bízó társadalmi rétegnek. Az Ákr. ennek szellemében szabályozza az iratbetekintési jogot érintő rendelkezések között ennek elismeréseként a hatóság döntéseinek megismerhetőségét.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a jegyző nem tett eleget az Ákr.-ben foglalt rendelkezésnek, és nem biztosította a társasház részére a véglegessé vált határozat megismerhetőségét. Ezzel *a jogbiztonsággal, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

1.6. A presszó jelenlegi működésével kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a közösségi médiafelületekre a közelmúltban feltöltött felhasználói bejegyzések és képek a presszó zárórát követő üzemelésére utalnak.<sup>42</sup>

### **III.2. A közterület-használati engedély**

2.1. A Ktr. részletesen szabályozza a közterület-használat tartalmi és eljárási követelményeit. A közterület-használati szerződés megkötéséhez ajánlat benyújtása szükséges, a rendeletben megjelölt mellékletek csatolásával.<sup>43</sup> A szerződéskötés iránti ajánlat benyújtása a közterület-használat megkezdésére nem jogosít, továbbá előírja, hogy a szerződéskötés iránti ajánlatot olyan időben kell benyújtani, illetve a szerződést megkötni, hogy elegendő idő legyen a rendezvény megtartásához szükséges felkészülésre.<sup>44</sup>

A tényállásban foglaltak szerint a presszó 2018. szeptember 6-a óta üzemel, míg közterület-használati engedéllyel 2019. szeptember 1-je óta rendelkezik. Ezek alapján – amennyiben a megnyitással egyidejűleg a kiszolgálás a teraszon is zajlott – a presszó közel egy éven keresztül engedély nélkül használta a közterületet.<sup>45</sup> Ezt követően a 2019. szeptember 1-je és 2020. október 31-e közötti időszakban öt alkalommal kötött szerződést az önkormányzat az üzemeltetővel,

<sup>40</sup> Ákr. 33. § (5) bekezdés

<sup>41</sup> Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez Ákr. 33. §-ához, 2. pont

<sup>42</sup> Így pl. július 26-án (hétfőn) 22:36, és 23:30-kor, valamint augusztus 1-jén (vasárnapon) 22:17 perckor is töltöttek fel tartalmat, holott mind a hétfői, mind a vasárnapi nyitva tartás jelenlegi ismereteink szerint 22 óráig tart.

<sup>43</sup> Ktr. 11. § (1) bekezdése szerint A szerződés megkötését ajánlat benyújtásával az kezdeményezheti, aki a közterületet rendeltetésétől eltérő célra kívánja használni, illetve akinek érdekében a rendeltetésétől eltérő célú közterület-használat történik. A szerződés megkötésre irányuló ajánlatot (a továbbiakban: ajánlat), e § (3) bekezdése szerinti mellékletek csatolásával kell benyújtani.

<sup>44</sup> Ktr. 11. § (4) és (5) bekezdés

<sup>45</sup> A kereskedelmi hatóság fent idézett határozata szerint „A panaszbeadványhoz csatolt közösségi oldalra feltöltött képek alapján megállapítható, hogy a kerthelyiség 2019. szeptember 1. napját megelőzően is működött.”



ugyanakkor az is megállapítható, hogy a szerződések megkötése négy alkalommal is visszamenőlegesen<sup>46</sup> történt, így az egyes időszakok kezdetétől a szerződések megkötéséig az üzemeltető szintén nem rendelkezett érvényes közterület-használati szerződéssel.

A Ktr. szabályozza a közterület jogcím nélküli használatának jogkövetkezményeit is: jogtalan igénybevétel esetén a jogszabály visszamenőleg egy havi – napra meghatározott díj esetében 30 napi – pótdíj megfizetését írja elő. Szintén szankcionálja a Ktr. azt az esetet, ha a szerződés megszűnését követően használja valaki a közterületet, e pótdíj mértéke azonos a fentebbivel.<sup>47</sup>

A Ktr. az ellenőrzés rendjére vonatkozóan megállapítja, hogy a közterületek rendjét, állapotát, a közterületek rendeltetésszerű használatát, valamint a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának szabályszerűségét és a közterület-használati engedély meglétét a Kecskeméti Városrendészet a város közigazgatási területén folyamatosan ellenőrzi.<sup>48</sup>

Megállapítható, hogy a presszó huzamos ideig szerződés nélkül, később időszakonként visszatérően az önkormányzattal kötött szerződés időszakát túllépve használta a közterületet, így tevékenységét nem az önkormányzati rendeletben foglaltaknak megfelelően gyakorolta.

A Ktr. alapján a rendelet előírásainak érvényre juttatása az önkormányzat feladatkörébe tartozik, mind a szerződések megkötése, mind az ellenőrzés, mind pedig a szankcionálás terén. E feladatának az önkormányzat hosszú időn keresztül, majd visszatérően többször nem tett eleget, eljárási kötelezettségét nem teljesítette,<sup>49</sup> ezzel pedig *a jobbiztonsággal, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő vissza helyzetet teremtett.*

2.2. Az önkormányzat tevékenységével kapcsolatosan megjegyzendő továbbá, hogy a panaszos először 2019. szeptember 5-én érdeklődött a presszó közterület-használati engedélyéről a városrendészetnél (majd szeptember 10-én a városüzemeltetésnél), választ azonban csak 2020. április 30-án kapott.

A panaszos a tényállásban rögzítettek szerint többször fordult az önkormányzat szerveihez a presszó vendégei által okozott közlekedési szabálytalanságokkal kapcsolatosan (forgalommal szemben való behajtás, szabálytalan megállás és várakozás). Ismereteink szerint e tekintetben az önkormányzat szerveitől nem érkezett tájékoztatás.

A polgármesternek írt megkereső levelünkben választ kértünk arra a kérdésre, hogy *2019-2020-ban hány lakossági bejelentés érkezett az önkormányzathoz, és ezek alapján esetlegesen milyen intézkedéseket tettek?* A polgármester tájékoztatása szerint „*Önkormányzatunkhoz lakossági panasz nem érkezett*”. Figyelembe véve a panaszos társasház által a tényállási részben részletezett, az önkormányzat egyes szerveihez megküldött panaszos és tájékoztatást kérő leveleket, a polgármester válasza nem felel meg a valóságnak.

### **III.3. A rendőrségi eljárás**

A rendőrkapitányság tájékoztatásában foglaltak szerint a rendőrség csendháborítás miatti bejelentések alapján 2019-2020. szeptember 19-ig összesen 33 alkalommal ellenőrizte a presszót,

---

<sup>46</sup> A 2019. szeptember 1-től november 30-ig terjedő időszakra vonatkozóan 2019. szeptember 18-án, a 2019 december 1-től 2020. február 29-ig terjedő időszakra vonatkozóan 2020. január 8-án, a 2020. március 1-je és április 30-a közötti időszakra vonatkozóan nem korábban, mint március 12-én (ekkor érkezette az üzemeltető ajánlatát az önkormányzat), a 2020. szeptember 1-től október 31-ig terjedő időszakra vonatkozóan pedig szeptember 16-án kötöttek a felek szerződést egymással.

<sup>47</sup> A Ktr. 17. § (3) és (4) bekezdése alapján, aki a közterületet jogcím nélkül használja, illetve a szerződést kérésre nem tudja felmutatni, az ellenőrzés időpontjában felvett jegyzőkönyvben megállapított jogtalan igénybevételre visszamenőleg egy havi - napra meghatározott díj esetében 30 napi - pótdíj megfizetésére köteles. Aki a közterületet szerződés megszűnését követően használja, ezen időtartamra e rendelet alapján egyébként fizetendő díj összegén felül, a (3) bekezdés szerinti mértékű pótdíj megfizetésére köteles.

<sup>48</sup> Ktr. 18. § (1) bekezdés

<sup>49</sup> Így a közterület-használattal összefüggő tényállás egyes elemeit (a kereskedelmi hatósági ellenőrzés során szerzett értesülést, amely szerint a presszó az engedélybe foglalt területet meghaladó területet is igénybe vett) sem tisztázta

ezek mellett írásbeli panaszok érkezése miatt visszatérő jellegű ellenőrzéseket is végrehajtott, ugyanezen időtartamban 132 alkalommal. Ez összesen 165 ellenőrzést jelent. A rendőrkapitány értékelése szerint „*a bevezetett rendőri intézkedések hatékonysága ezekben az esetekben megfelelő volt, mert a csendháborítás legtöbb esetben megszűnt, de a fent vázolt körülmények miatt jobb esetben hétvégeként ismétlődő jelleggel újra jelentkezett.*”

A panaszos társasház képviselője beadványában többször számolt be olyan esetekről (valamint a jegyzői, illetve járási hivatal előtt tett tanúvallomások is ezt tartalmazzák), amikor a rendőrségi ellenőrzést követően a presszóban ismételten felhangosították a zenét, valamint a vendégek zajongása is visszaerősödött. Ezek miatt a lakosok a rendőrségi intézkedéseket nem tartották hatékonynak. Figyelembe kell venni ugyanakkor a rendőrkapitány által megfogalmazottakat is, amelyek jelzik a rendőrségi fellépés korlátait is: „*a rendőri intézkedések (...) nem tudnak azonban reagálni egy működési engedéllyel rendelkező vállalkozás szórakozni vágyó vendéggörének potenciális magatartására. A visszatérő ellenőrzések, fokozott ellenőrzések, bármennyi legyen is a számuk, nem fedik le a teljes nyitvatartási idő összes potenciális történéseit.*”

Tekintettel arra, hogy a rendőrkapitányság a bejelentéseket követően eljárt és szükség esetén intézkedett, továbbá a lakossági bejelentések körét meghaladóan visszatérő ellenőrzéseket is lefolytat a presszó működésének szabályossága érdekében, eljárásait érintően *alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítunk meg.*

#### **III.4. Általános következtetések a kormányhivatal álláspontjának tükrében**

A rendőrségi beszámoló alapján világosan kirajzolódik, hogy a rendőrség nagyszámú ellenőrzést folytatott le, és kiemelt figyelemmel követte a presszó működését. Emellett az is látható, hogy a társasházra irányuló terhelés miatt az érintett lakosok több eljárást indítottak, és több szervet is megkerestek panaszukkal (jegyző, polgármester, kormányhivatal, járási hivatal, városüzemeltetés, városrendészet, rendőrkapitányság).

A kormányhivatal – tényállásban pontosan idézett – álláspontja szerint a pusztán bejelentéshez kötött jogi szabályozás miatt eszköztelenné<sup>50</sup> válik a kereskedelmi hatóság és elsősorban a hatásviselek. „*A működés során azonban rendre felszínre jönnek olyan helyzetek, amelyek megelőzhetőek lettek volna egy teljes működési engedélyes eljárásban. A teljes eljárásban, szakhatóságok előzetes bevonásával, körültekintőbb mérlegeléssel nem lett volna engedélyezhető olyan vendéglátóhely működése, amely közvetlenül egy lakás alatt található helyiségben (garázsban) van.*”

A kormányhivatal álláspontjával egyetértve fontos leszögezni, hogy a jelenlegi jogi szabályozás – az engedélyezési eljárás hiánya – nem szolgálja megfelelően a megelőzés szempontját. A már kialakult konfliktusok utólagos feltárása, a tényállásnak megfelelő hatósági eljárás lefolytatása, a jogszerűtlen fél szankcionálása, valamint az ügy nyomon követése az esetek túlnyomó többségében nem kellően hatékony, továbbá nem képes hosszútávon és megnyugtatóan rendezni a helyzetet. Az állam részéről ugyanakkor egy ilyen és ehhez hasonlóan elmérgesedett helyzet komoly erőforrásokat igényel. A rendőrségi ellenőrzések, a jegyzői, kormányhivatali, járási hivatali, egyéb önkormányzati eljárások esetén a hatóságok és szervezetek erőforrásaitak mind-mind olyan probléma megoldására fordítják, amely – hangsúlyozottan egyetértve a kormányhivatallal – egy teljes engedélyezési eljárásban megelőzhető lett volna, és – figyelembe véve a Kristály presszó ügyében a tényállásban részletezett két évnyi eljárási cselekményt – vélelmezhetően lényegesen kisebb eljárási terhet jelentett volna a hatóságra, mint a konfliktusos helyzettel való folyamatos foglalkozás.

Amint a már korábban idézett, lőtér-engedélyezés tárgyában írt jelentésben is kifejtettük,<sup>51</sup> „*ki kell emelni, hogy egy hatósági engedélyezési eljárásnak nem kizárólag a szűken vett szakmai,*

<sup>50</sup> Természetesen ez a hatóság előzetes eszköztelenségére utal, utólag szankciók és intézkedések formájában felléphet, ezek hatékonysága ugyanakkor – akár a jelentésben foglaltak által alátámasztva is – megkérdőjelezhető.

<sup>51</sup> AJB-1154/2017. számú jelentés, 15. oldal

normatív követelményeknek való megfelelést kell biztosítania, hanem azt a társadalmi szerepet (rendeltetést) is be kell töltenie, ami az adott tevékenység lehetséges kockázatainak előzetes áttekintésével és káros hatásainak lehetőség szerinti minimalizálásával jár. Vagyis ezek az engedélyezési eljárások (és ezáltal az eljáró hatóságok) akkor töltik be ezt a szerepet, ha az adott tevékenységek kapcsán a jövőben esetlegesen felmerülő, kialakuló konfliktusokat képesek időben megelőzni, kompromisszumot kialakítani. Ehhez az engedélyezés tárgya által érintett helyi önkormányzatok – és a tágabban vett – „hatásterületen” élő ügyfelek bevonása elengedhetetlen. Amennyiben a tevékenységek előzőek szerint történő engedélyeztetését, helyi „beágyazását” a jogi szabályozás vagy az engedélyező hatóság nem megfelelően vagy nem körültekintően biztosítja, úgy az adott létesítmény jövőbeli működését folyamatos közigazgatási és polgári jogi konfliktusok fogják kísérni, ami óhatatlanul „visszahull” az engedélyező hatóságra is.<sup>52</sup>

Álláspontunk szerint a fenti, más ügyre vonatkozó idézet megfeleltethető a jelen helyzetre is, azzal a kitételrel, hogy a presszó működéséhez nem kellett hatósági engedély, az önkormányzat megelőzés-szemponitú felelőssége ellenben felmerül a közterület-használati engedély kiadása terén.

### **III.5. A társasház fellépési lehetőségei**

5.1. A tárgyi üggyel kapcsolatosan – a hatósági eljárások értékelése mellett – nem lehet eltekinteni attól, hogy a panaszolt presszó egy társasházban üzemel, amelynek működését a Tht. értelmében – a törvény rendelkezései mellett – a társasház lakóközössége által alkotott szabályok is alakítják.

A Tht. a közös, lehetőleg konfliktusmentes egymás mellett élés érdekében a tulajdonosok jogai körében kiemeli, hogy a tulajdonostársat külön tulajdona tekintetében megilleti a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezés joga; a tulajdonostárs e jogait azonban nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével.<sup>53</sup>

A Tht. kommentárja ehhez az alábbiakat fejti ki: *e rendelkezés összhangban van a Ptk. 5:74. §-ában írtakkal, mely a közös tulajdonra ír elő hasonló szabályt. Míg azonban a Ptk. szerint csak a birtoklás és a használat jogának gyakorlása során kell figyelemmel lenni a többi tulajdonostárs érdekeire, a társasháztulajdon esetén ez a kötelezettség a hasznok szedésére és a rendelkezési jog gyakorlására is vonatkozik. Vagyis a társasház-közösség tagjait a Ptk.-hoz képest fokozottabb együttműködési kötelezettség terheli.*

*A tulajdonostársnak tehát figyelemmel kell lennie a többi tulajdonos érdekeire. Jogait nem gyakorolhatja oly módon, amely a többi tulajdonostárs szükségtelenül zavarja, zaklatja. Azt, hogy mely magatartás tekinthető olyannak, amely a többi tulajdonostárs jogainak és törvényes érdekeinek sérelmével jár, az eset összes körülményei alapján lehet csupán eldönteni. Zsinórmértékül az emberi együttélés általános normái, a társadalmi felfogás szolgálhat. Az általánosan elfogadott normáktól súlyosan, kirívóan eltérő magatartás minősíthető olyannak, amely a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével jár.*

*Nyilvánvalóan sérti a többi tulajdonostárs jogát, törvényes érdekét az olyan tulajdonosi magatartás, amely egyúttal birtokháborításnak is minősül. Birtokháborításnak tekintendő minden olyan magatartás, amely egy vagy több tulajdonost a külön tulajdonának birtoklásában, rendeltetésszerű használatában akadályoz.*

---

<sup>52</sup> Hasonló álláspontra jutott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is a 2011. évi tevékenységéről szóló beszámolóban: *Különösen nagy jelentőségű, sok embert érintő zajterhelési ügyekben is (vagy éppen: elsősorban ezekben az ügyekben) azt tapasztaltuk, hogy az érintettek nem kapnak értesítést az eljárás megindításáról, és így nincs módjuk abban részt venni, a véleményüket, érveiket, a rendelkezésükre álló információkat nem tudják az eljárásban előadni. Ezen mindenki veszít: a hatóság eljárása törvénytelen lesz, jogorvoslatokkal támadhatják, a beruházó, üzemeltető pedig nem tud egységre jutni az érintett közösségekkel, aminek évekig tartó pereskedés, ellenségeskedés lehet a vége.* ([http://beszamolo2011.jno.hu/JNO\\_beszamolo\\_2011.pdf](http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf), 77. oldal)

<sup>53</sup> Tht. 16. §

*Tipikusan a külön tulajdon használatának módja (például lakás használata nem lakás céljára, abban hangstúdió üzemeltetése, a nem lakáscélú helyiségben folytatott tevékenység zavaró zaj, illetve szaghatása stb.) az, amely miatt a tulajdonostársak közt viták keletkeznek.*

*Az ilyen viták eldöntése során a Társasházi tv. speciális rendelkezései mellet (16-19. §) figyelembe kell venni a Ptk. alapelveit és a szomszédjogi szabályokat is.<sup>54</sup>*

5.2. A társasház közössége az általa alkotott szabályokkal e törvényi rendelkezés érvényesítésének megfelelő rendelkezéseket alakíthat ki. E körben kulcsfontosságú a társasház szervezeti és működési szabályzata.

A szervezeti és működési szabályzat meghatározza a külön tulajdonban lévő lakás használatának, hasznosításának szabályait a lakóépület rendeltetésének megfelelően,<sup>55</sup> illetve a társasház tulajdonostársai közösségének ebben rendelkeznie kell a társasházi lakóépület házirendjére vonatkozó részletes szabályokról is.<sup>56</sup>

Ezzel összefüggésben a jogszabály később rendelkezik arról, hogy a szervezeti-működési szabályzatban meg kell határozni a külön tulajdonon belüli építési-szerelési munka, és a zajjal járó más tevékenység végzésének a lakhatás nyugalmaát szolgáló szabályait (a továbbiakban: házirend); e szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetőleg a zajszint határértékére a lakóépület tekintetében irányadó külön jogszabályok rendelkezéseivel.<sup>57</sup> Ugyanígy a házirendben határozza meg a közösség a közös tulajdonban lévő épületrészek, területek és helyiségek használatára vonatkozó részletes szabályokat is.<sup>58</sup>

E szabályokhoz a jogalkotó az alábbi indokolást fűzte: *Az új rendelkezések lehetővé teszik azt is, hogy a házirendben, az annak szabályait megsértő tulajdonostárs [illetőleg a törvény 20. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a vele együtt lakó személy, vagy akinek a lakása használatát átengedte] felszólítására, illetőleg a közös képviselő ezzel kapcsolatos feladataira vonatkozó részletes előírásokat meghatározzák.*

E szakaszokat a kommentár a következőkkel egészítette ki a házirend tartalma kapcsán: *A házirend a külön és a közös tulajdon használatára vonatkozó előírásokat tartalmazza a Társasházi tv. és a vonatkozó egyéb jogszabályi előírások keretei között. Egyéb kérdéseket a házirend nem szabályozhat, annak tartalma tehát kötött. A házirendnek minden esetben figyelemmel kell lennie az épület rendeltetésére. Értelmszerűen másképp kell szabályozni a közös területek használatát egy lakóépületben és másképp egy nem lakáscélú épületben, például egy bevásárlóközpontban vagy egy irodaházban.*

*E szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetve a zajszint határértékére vonatkozó jogszabályok előírásaival. Természetesen a külön tulajdon használata kapcsán más olyan magatartások is szabályozhatók, melyek a társasház nyugalmaát zavarhatják.<sup>59</sup>*

A Tht. több helyen is kifejezi a közösség által alkotott szabályok mindenkire vonatkozó természetét, így azt is, hogy e szabályok a használat jogcímétől függetlenül a mindenkori használó részére is kötelezőek.<sup>60</sup> Emellett később is leszögezi, hogy a házirend szabályait – a használat jogcímétől függetlenül – a lakás, illetőleg a nem lakás céljára szolgáló helyiség mindenkori

---

<sup>54</sup> Horváth Gyula: Kommentár a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényhez, kommentár a Társasházi tv. 16. §-ához: 2. pont

<sup>55</sup> Tht. 17. § (1) bekezdés a) pont

<sup>56</sup> Tht. 13. § (2) bekezdés c) pontja szerint

<sup>57</sup> Tht. 26. § (1) bekezdés

<sup>58</sup> Tht. 26. § (2) bekezdés

<sup>59</sup> Horváth Gyula: Kommentár a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényhez, kommentár a Társasházi tv. 26. §-ához: 2. pont

<sup>60</sup> A Tht. 17. § (2) bekezdése szerint a szervezeti-működési szabályzatban a lakás egészének vagy egy részének a nem lakás céljára történő használatára, hasznosítására, továbbá a nem lakás céljára szolgáló helyiségben folytatható tevékenység feltételeire megállapított szabályok - amelyek nem lehetnek e törvény rendelkezéseivel ellentétesek vagy annál szigorúbbak - a használat jogcímétől függetlenül a mindenkori használó részére is kötelezőek.

használója köteles betartani.<sup>61</sup> A kommentár ezzel összefüggésben kifejti, hogy a házirend kapcsán külön kimondja a törvény, hogy annak szabályait a lakás, illetőleg a nem lakás céljára szolgáló helyiség mindenkor használója is köteles betartani. A házirend tehát mindenkire vonatkozik, nem csak a tulajdonostársakra. Ebből következően a társasház-közösség jogosult bárkivel szemben fellépni a házirend szabályainak megsértése esetén. A fellépés hatósági eljárás vagy peres eljárás megindítását jelenti a szabálytalankodóval szemben.<sup>62</sup>

Fentieket figyelembe véve a társasház közösségének megvan a lehetősége arra, hogy a Tht.-ban meghatározott szabályrendszer útján olyan rendelkezéseket alkosson, amely – a társasház alaprendeltetésének megfelelően – elősegíti az ott és a környéken élők alapvető jogainak érvényesülését.

### **Intézkedések**

Az alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében felkérjük

- Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzőjét, hogy lakossági panasz esetén a hatáskörébe tartozó eljárásokat a jövőben a jelentés megállapításaira is figyelemmel folytassa le, és e körben tegye meg a szükséges és hatékony intézkedéseket;
- Kecskemét Megyei Jogú Város polgármesterét, hogy a közterület-használattal összefüggésben a jövőben a jogszabályok maradéktalan betartásával járjon el.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos

---

<sup>61</sup> Tht. 26. § (3) bekezdés

<sup>62</sup> Horváth Gyula: Kommentár a társasházokról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényhez, kommentár a Társasházi tv. 26. §-ához: 3. pont