

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3086/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő első ízben 2014. október 3-án – több tárgykörben – elektronikus levélben fordult a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) és intézkedését kérte. Mivel a bejelentő a beadványaira csak részben kapott választ, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosára – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Jegyzőt.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági 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]

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

Megállapított tényállás

Tekintettel arra, hogy a bejelentő több témát érintően is az intézkedésemet kérte, a beadványt annak tartalma szerint részletezem.

1. A bejelentő Balatonszepezden, a Gesztenye soron lévő egyik ingatlan tulajdonosa. Több alkalommal jelezte az önkormányzat felé, hogy a lakossági hozzájárulással, valamint európai uniós forrásokból megépült szennyvízcsatorna kivitelezése során nem fordítottak megfelelő gondot a vízvezetés szakszerű megoldására, amelynek következtében mind a csőtörések, mind a hevesebb esőzések során felgyülemelő víz a bejelentő ingatlanába áramlik, és súlyos károkat okoz. Bejelentő az önkormányzattól várja az okozott kár megtérítését. Kifogásolja továbbá a bejelentő, hogy a fentiekkel kapcsolatos közérdekű adatigénylésének teljesítése is csak részlegesen történt meg.

2. Beadványában sérelmezte továbbá, hogy az ingatlanához tartozó, engedélyezett garázsával kapcsolatban hiába próbálta megkérni az építési tervek és engedélyek másolatát, azok nem találhatóak az irattárban és a levéltárban sem. Kérdésére, hogy ki készíteti el az eltűnt terveket és ki fizeti a költségeket, nem kapott választ.

3. Végül előadta, hogy a Gesztenye soron sorra korhadnak el a száz éves gesztenyefák, amelyek életveszélyesek, veszélyeztetik az ingatlanokat, a parkoló gépjárműveket és a gyalogosokat is.

Egy fát kivágtak, de a csonkot nem távolították el, álláspontja szerint azonban van még kettő db fa, amelyek bármikor kidőlhetnek. A Jegyző a 2014. november 13-án kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy a fákat a falugazda kivágatta, bejelentő szerint azonban ez téves információ. Ezt többször, utoljára a 2015. január 29-én kelt levelében a Jegyző tudomására hozta, választ azonban nem kapott.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (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.

1. A beadvány első tárgykörét érintően a becsatolt elektronikus levelezés alapján megállapítható, hogy bejelentő közérdekű adatigénnyel fordult a Jegyzőhöz. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a 31. § (1) bekezdésében biztosítja az igénylő számára, hogy *amennyiben a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét az adatkezelő elutasítja vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat.* A hivatkozott szakasz (3) bekezdése alapján *a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen.* Az 52. § (1) bekezdése alapján *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.* E jogszabályi rendelkezések értelmében tehát a közérdekű adatigénnyel kapcsolatos panasz kivizsgálására az ombudsmannak nincs hatásköre.

2. A bejelentő a beadványa 2. pontjában a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal iratkezelését kifogásolja. Tekintettel arra, hogy a bejelentés ezen része nem minősül a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek, hanem egyéni panasznak, az iratkezelés mint folyamat pedig nem minősül hatósági eljárásnak, így az ombudsmannak az Ajbt. szintén nem biztosít hatáskört a felülvizsgálatra. A Pkbt. 1.§ (2) bekezdése szerint *a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.* A közérdekű bejelentésektől eltérően a panasz esetében a Pkbt. alapján tett (hatósági) intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség eltekintve attól, hogy a panaszos az érintett szerv felügyeleti szervéhez, jelen esetben a kormányhivatalhoz fordulhat. A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII.29.) Korm. rend. 67/A.§ (2) bekezdése szerint *egyebekben a fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzi az önkormányzati hivatalok iratkezelési szabályzataiban és az önkormányzati társulások iratkezelési szabályzataiban foglaltak végrehajtását.*

3. A Jegyzőhöz intézett, a korhadt gesztenyefák eltávolítására irányuló bejelentés a Pkbt. 1.§ (3) bekezdése értelmében közérdekűnek, a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal pedig – mint közigazgatási szerv – az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdekek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

Az ügy érdemében

1. A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva 2015 májusában megkerestem az ügyben a Jegyzőt, és az ügyben rendelkezésre álló iratok csatolása mellett az alábbi kérdések megválaszolását kértem.

- Az önkormányzathoz érkező közérdekű bejelentések vonatkozásában hogyan teljesítik a Pkbt. 2-3. §-aiban előírt kötelezettségeiket?
- Mennyiben látja megalapozottnak a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Jegyző a megkeresésre nem válaszolt, ezért 2015 decemberében, majd 2016 márciusában ismételten kértem, hogy kérdéseimre adott válaszáról, illetve az ügygel kapcsolatos álláspontjáról soron kívül tájékoztasson. A megkeresésekre e jelentés kiadásig nem érkezett válasz.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszáságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg a Jegyzőt, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor *a Jegyző nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott*.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésekre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályozott vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. A bejelentő által becsatolt, a 2014. október 3. és 2015. január 29. közötti időszakban a Jegyzővel történő elektronikus levelezés alapján az ügy érdemében a továbbiakban az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint *az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni.* A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: *e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.*

A 2. § értelmében *a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.*

A bejelentő a 2014. október 23-án kelt levelében kért tájékoztatást a Gesztenye sor 19. és 21. számok közötti, két db korhadt fa kivágásáról. A Jegyző a november 13-án küldött válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy a falugazda jelentése szerint a fák eltávolítása megtörtént. A bejelentő állítása szerint a fakivágás nem történt meg, ezért november 17-én ismét jelezte a problémát a Jegyzőnek. A Jegyző még aznap reagált az ismételt bejelentésre, biztosítva a bejelentőt arról, hogy még aznap személyesen fogja ellenőrizni a fakivágás megtörténtét. A bejelentő ezt követően még 5 alkalommal, november 24-én, 28-án, december 2-án, 13-án, és 2015. január 29-én fordult elektronikus levélben a Jegyzőhöz, választ azonban nem kapott.

Megállapítottam, hogy a Jegyző a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Jegyzőt, hogy

- az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben maradéktalanul eleget tegyen;
- az érintett ügyben intézkedjen a közérdekű bejelentés kivizsgálásáról, a bejelentő részére szükséges tájékoztatás megadásáról.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.