



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3942/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Jászberényi Éva
Érintett szerv: Karádi Közös Önkormányzati Hivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3942/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként egy nevének elhallgatását kérő bejelentő az általam üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, kifogásolva, hogy Karád településen a Báthori és Baross utca kereszteződésében, valamint az Attila utca végén lévő elsőbbségadás kötelező tábla elkopott. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványai érdemi elbírálásáról, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását.

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

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.

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

- 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.)
- a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI. 4.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rend.)
- az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet (a továbbiakban: KM rend.)

Megállapított tényállás

A bejelentő 2015. április 18-án a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül nyújtotta be közérdekű bejelentését Karád településen a Báthori és Baross

utca kereszteződésében, valamint az Attila utca végén lévő elsőbbségadás kötelező táblák állapotát kifogásolva.

A bejelentést 2015. április 24-én tettem az eljáró Karádi Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. A naplózási adatok szerint az eljáró szerv 2015. július 9-én regisztrált a rendszerben, és 2016. február 9-én kérdezte le az ügyet, ezt követően a rendszerben semmilyen intézkedést nem tett. Hivatalom munkatársai több alkalommal is egyeztettek az eljáró szerv munkatársaival, majd - érdemi válasz hiányában - az ügyet az időmúlásra tekintettel 2017. május 4-én lezártam.

A bejelentő ezt követően panasszal fordult hozzám, melyben kérte az eljárás felülvizsgálatát.

A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. §-ában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem a Jegyzőt.

A Jegyző arról tájékoztatott, hogy a bejelentés nem megalapozott, mivel a táblákról csak néhány kisebb foltban jött le a festék. Egyebekben a táblákat a Somogy Megyei Közútkezelő Kht. helyezte ki, és mivel az érintett útszakaszok országos közlekedési utakat érintenek, így a táblák cseréje és karbantartása is a Kht. kötelessége.

Munkatársam telefonon felvette a kapcsolatot a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Somogy Megyei Igazgatóságával, ahol az érintett útszakaszok térképes beazonosítását követően a Zrt. képviselője arról tájékoztatott, hogy azok országos közutat nem kereszteznek, így a táblák cseréje nem a Zrt. feladata. Jelezte továbbá, hogy amennyiben szükséges, az Önkormányzat megkeresésére álláspontjukról írásban is tájékoztatást adnak.

Időközben a bejelentő az elektronikus rendszerben újabb bejelentést tett, miszerint a községben – korábbi bejelentése ellenére – 2 éve nem gondoskodott az Önkormányzat a közlekedési táblák karbantartásáról. Bejelentő törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kérte a Somogy Megyei Kormányhivaltól annak megállapítására, hogy az Önkormányzat működtet-e útellenőri szolgálatot, tervszerűen végez-e útellenőrzést, továbbá az 5/2004. (I.28.) GKM rendelet szerinti nyilvántartásokat vezeti-e.

Az ügyben eljáró Somogy Megyei Kormányhivatal helyszíni szemle keretében megállapította, hogy a beadványban jelzett közlekedési táblák elkoptak, azok cseréje indokolt. Megállapította továbbá, hogy az Önkormányzat nem működtet útellenőri szolgálatot, ezért a Kormányhivatal figyelem felhívással élt az Önkormányzat felé.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa 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.

A Karádi Közös Önkormányzati Hivatal mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa 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 követelményrendszer 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.

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

A bejelentésből, a megküldött iratanyagból, valamint az elektronikus rendszer adatai alapján az ügy érdemében 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. Az (5) bekezdés szerint, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

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 értesíteni kell.

A 4. § (1) bekezdés szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni.

A 8. § a) pontja értelmében az eljárásra jogosult szerv az intézkedéseiről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíti, a bc) pont pedig kimondja, ha a bejelentő anonimitást kér, a kapcsolattartás kizárólag az elektronikus rendszer útján történhet.

Az eljáró szervek – így jelen vizsgálat alapját képező ügyben az önkormányzati hivatal jegyzője – részére az elektronikus rendszer első használatához hivatalom postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a www.ajbh.hu oldalon történő bejelentkezéshez szükséges regisztrációs kódot, valamint a rendszer használatához szükséges technikai információkat is közöl. A tájékoztató levél kiemeli, hogy az eljáró szervek az intézkedéseiről szóló tájékoztatását a rendszerben szükséges rögzítenie, továbbá külön információkat közöl az anonimitást kérő bejelentők ügyeinek kezeléséről. Így tájékoztatást kapnak arról is, hogy az elektronikus rendszeren keresztül érkezett bejelentéseknél az eljáró szerveknek nincs lehetőségük az ügy áttételére, amennyiben tehát a közérdekű bejelentés elintézésére nincs hatáskörük, vagy nem illetékesek, az erről szóló tájékoztatást kell feltölteniük a rendszerbe, ezt követően az AJBH fogja megkeresni és a rendszerben rögzíteni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező új eljáró szervet. Végül a levélben munkatársaim elérhetőségeinek megadásával a segítségünket is felajánljuk a rendszer használata közben felmerülő minden további kérdésben és probléma megoldásában.

A Jegyző megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy az Önkormányzat a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének nem tett eleget határidőben, és a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül fennálló – tájékoztatási kötelezettségét is elmulasztotta. Ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszaállást idézett elő.

A közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló a GKM rend. melléklete I. fejezet 2.3. pontja szerint gondoskodni kell arról, hogy a kihelyezett közúti jelzőtáblák épek, tiszták, állandóan jól láthatóak és előírt fényvisszaverő képességűek legyenek, azokat semmi el ne takarja.

A KM rend. 2. § (1) bekezdése szerint az utak forgalmának szabályozása - a 3. §-ban foglalt kivételekkel -, valamint a közúti jelzések elhelyezése, fenntartása, üzemeltetése és eltávolítása a (2)-(10) bekezdésben meghatározott kiegészítésekkel és kivételekkel az út kezelőjének a feladata.

(2) Az országos közutat keresztező, illetőleg abhoz csatlakozó helyi közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint a helyi közutat keresztező, illetőleg abhoz csatlakozó közforgalom elől el nem zárt

magánúton az útkereszteződés szabályozása miatt szükséges közúti jelzéseket a keresztező út kezelője a keresztezett út kezelője által meghatározott feltételeknek megfelelően köteles elhelyezni.

A kifogásolt táblák állapotát érintően a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatal Műszaki Engedélyezési, Fogyasztóvédelmi, és Foglalkoztatási Főosztály Útügyi és Mérésügyi Osztálya helyszíni szemle keretében megállapította, hogy azok kopottak, cseréjük indokolt. A Zrt. tájékoztatása alapján az érintett útszakaszok országos közutat nem érintenek, így a Zrt-nek az ügyben intézkedési kötelezettsége nincs.

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Karádi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben a közlekedési táblák állagmegóvásáról;
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2017. *Szeptember 19.*

Székel-László

