



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB - 606/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Bódis Cecília

Érintett szervek: Pélyi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, Heves Megyei
Kormányhivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-606/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A tarnaszentmiklósi panaszos az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához írt beadványában azt sérelmezte, hogy a közvetlen szomszédjában található lakatlan ingatlan elhanyagolt, gazos, a rajta álló ház omladozik, az elszaporodott kártevők veszélyeztetik egészségüket, de birtokvédelmi kérelmét nem bírálták el, választ nem kapott, ésszerű időn belül a megkeresett további hatóságoktól sem kapott szakszerű segítséget, még felvilágosítás formájában sem.

Mivel a panasz alapján felmerült a jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való alapvető jogok sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított melynek során a több érintett hatósági eljárás miatt a 21. § (1) bekezdésének b) pontja és (2) bekezdése alapján a Heves Megyei Kormányhivatalt az eljárás *felülvizsgálatára kértük fel.*

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Br.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.)
- A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI.3.) NM rendelet
- Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

2016. június 27-én a panaszos birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a Pélyi Közös

Önkormányzati Hivatal jegyzőjénél (továbbiakban: jegyző). Illetékbélyeggel ellátott kérelmében kifejtette, hogy a közvetlen szomszédjában rendkívül elhanyagolt a telek¹, az ingatlanon omladozik egy épület, óriási a gaz, kártevő állatok szaporodtak el, megrongálódott a kerítés, családját és értékes kutyáját félti pl. a kullancsok által terjesztett betegségektől.

2016. július 19-én a panaszos, mivel a jegyzőtől beadványára nem kapott választ, a Heves Megyei Kormányhivatalhoz (továbbiakban: kormányhivatal) fordult.

Beadványában kifogásolta, hogy a jegyző a birtokvédelmi eljárást 15 napon belül nem folytatta le, illetve nem kapott kellő tájékoztatást az eljárás menetéről, és egyben kérte az ügyben a jegyző kizárását, illetve új eljáró jegyző kijelölését.

A kormányhivatalhoz 2016. július 22-én beérkezett panasz alapján az Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály (továbbiakban: Főosztály) vezetője első ízben 2016. július 25-én írásban kereste meg az eljáró jegyzőt, akitől információt kért az ügyben.

A jegyző a Kormányhivatal megkeresésére nem reagált, amit a Kormányhivatal érintett Főosztálya sem kísért figyelemmel, emiatt a panaszos tájékoztatása is elmaradt.

2016. augusztus 16-án kelt levelében a panaszos ismételten megkereste a Kormányhivatalt, melyben kifogásolta a Br. 11. §-ában meghatározott intézkedés és a részére történő tájékoztatás elmaradását. Többek között azon véleményének is hangot adott, hogy az eljáró hatóságok indokolatlanul elhúzzák az eljárást az ügyben, ami sérti állampolgári jogait.

Az újabb beadványra figyelemmel a Főosztály ügyintézője telefonon egyeztetett a jegyzővel. Az erről 2016. augusztus 19-én készült feljegyzés tartalma szerint a jegyző a panaszos kérelmét nem minősítette birtokvédelmi ügynek, de erről az ügyfelet még nem tájékoztatta.

2016. augusztus 24-én a Főosztály ismételten írásban kereste meg a jegyzőt, melyben a korábbi megkeresésére is figyelemmel haladéktalanul tájékoztatást kért az adott ügyben és felhívta a jegyző figyelmét a Ket. 20. §-ban foglalt szankciók lehetséges alkalmazására.

Ezzel egyidejűleg a panaszost is megkereste és írásban tájékoztatta az eddig megtett hivatali intézkedésekről, egyúttal a panaszos mulasztással kapcsolatos észrevételeit, feltételezéseit visszautasította. A főosztály álláspontja szerint az ügy kivizsgálása kizárólag a jegyző közreműködésével lehetséges, intézkedés megtételére csak a jegyző válaszána beérkezését követően nyílik lehetőség.

2016. szeptember 1-én kelt elektronikus levelében a panaszos sérelmezte a tájékoztató levélben foglaltakat, megítélése szerint a korábbi levelében megfogalmazott problémákra továbbra sem kapott választ.

A jegyző 2016. szeptember 5-i dátummal keltezett, a kormányhivatal főosztályának írt tájékoztató levele szerint a panaszos birtokvédelmi kérelmében megfogalmazottak nem birtokvédelmi, hanem egyéb eljárás hatálya alá tartoznak, másrészt a kérelem birtokvédelmi eljárás szempontjából formailag egyébként is hibás. Az indoklásban kitért arra, hogy a birtokvédelmet kérő kérelmével egyidejűleg nem nyújtott be bizonyítékot, ahogy kérelmében fogalmazott. A helyszíni szemle megtartását mellőzte, valamint megállapította, hogy a kérelmekben foglalt tényállások nem tartoznak a birtokvédelem körébe.

2016. szeptember 13-i dátummal a Főosztály ismét, harmadik alkalommal írásban megkereste a jegyzőt, melyben kifejtette szakmai álláspontját a birtokvédelmi kérelemben megjelölt esetkörök tekintetében hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságokról, és erre figyelemmel kezdeményezéssel élt a jegyző felé az eljárni jogosult hatósági szervek megkeresésére, valamint a panaszost is tájékoztatta. Levelében konkrétan tájékoztatást adott az illetékességgel rendelkező járási hivatalokról.

2016. szeptember 16-án a jegyző a főosztály részére megküldte a panaszos birtokvédelmi kérelme ügyében született elutasító határozatot, valamint a Hevesi Közös Önkormányzati Hivatal

¹ A panaszos a hivatalomnak írt elektronikus leveléhez fényképeket is csatolt, melyeken látható a bokrok, gyomok burjánzása.

Hatósági, Szociális és Építésügyi Iroda Építésügyi Csoportja, valamint a Heves Megyei Kormányhivatal Füzesabonyi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya felé, mint adott ügyben hatáskörrel és illetékességgel eljárni jogosult és köteles szervek részére történő ügyátadó végzéseit (ügyszámok: 496-9/2016/T, valamint 496-10/2016/T).

Az áttételről szóló jegyzői végzés alapján a Kormányhivatal *Füzesabonyi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya* (továbbiakban: népegészségügyi osztály) 2016. szeptember 19-én helyszíni szemlét² tartott a panaszos véleménye szerint elszaporodott egészségügyi kártevők miatt, melynek során megállapította, hogy a kérdéses ingatlan sok éve lakatlan, az udvart a szomszédból megtekintve megállapítható, hogy az gazos, az épület állaga egyre rosszabb. Felhívták a tulajdonos figyelmét a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI.3.) NM rendelet 36. § (4) bekezdésében foglaltakra, mely szerint az egészségügyi kártevők elleni védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője (a továbbiakban együtt: fenntartója) köteles gondoskodni. Mindezekről tájékoztatást adtak a panaszos részére is.

A panaszos a *parlagfű bejelentő rendszeren* keresztül 2016. augusztus 27-én tartalmát tekintve a korábbiakkal azonos jelzéssel élt a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalba (továbbiakban NÉBIH) is.

A NÉBIH 2016. szeptember 1-ei dátummal született végzésében az ügyet áttette a Heves Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztályához. A végzés 2016. szeptember 9-én érkezett meg, ahol 2016. szeptember 12-én – a kérelemben jelzett allergén gyomok vizsgálata céljából – szintén helyszíni ellenőrzést tartottak³. Mivel a helyszíni szemlét követően megállapítható volt, hogy a parlagfű fertőzés veszélye nem áll fenn, a Kormányhivatal főosztálya a panaszban foglalt egyéb kérdéskörökben megállapította hatáskörének hiányát és az ügyet 2016. október 4-ei dátummal – az ügyfél tájékoztatása mellett – átadta a jegyző, valamint a Kormányhivatal *Hevesi Járási Hivatala Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya részére* (továbbiakban: hevesi állategészségügyi osztály). A jegyző felé történő áttétel indokaként a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörének megállapításával kapcsolatos földművelésügyi ágazati jogszabályok módosításáról szóló 19/1992. (I.28.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. g) pontjában, illetve az Éltv. 50. § (1) bekezdésében leírtakat hivatkozta.

A panaszos a hivatalunknak írt kiegészítő beadványában előadta, hogy a hatóságtól kapott levéllel ellentétben a szomszédos ingatlan egyáltalán nem körülhatárolt. Álláspontja szerint elvárható lett volna, hogy a helyszíni szemle időpontjáról eleve értesítik a tulajdonosokat illetve őt, így meg tudták volna tekinteni a telek hátsó részét.

A hevesi állategészségügyi osztály 2016. október 12-én ugyancsak hatáskörének hiányát állapította meg, miután a beadvány tartalmából arra a következtetésre jutott, hogy az közegészségügyi problémákat tartalmaz. Végzése alapján a panaszos beadványát megküldték a *Népegészségügyi Osztályhoz*, amely immár másod ízben kapta meg az ügyet.

² A helyszíni szemle jegyzőkönyvi megállapításai alapján a vezető járási tisztifőorvos írásban megkereste az ingatlan tulajdonosát és tájékoztatta, hogy a panaszbejelentés alapján lefolytatott helyszíni szemle kártevőkre utaló közvetlen nyomokat nem talált, de a tény, hogy az épület évek óta lakatlan, valamint az ingatlan elhanyagolt, valós veszélyt jelent azok megetepezése és elszaporodása.

³ Az erről készült feljegyzés szerint: „Az ingatlanon senki nem tartózkodott, a szemlét az utcáról lehetett elvégezni. Az udvarban és a kertben elhanyagolt gyümölcsfák, díszcserjék és akác-sarj található. A területet 20-50 cm kaszátlan fű borítja, melynek zöme egyszikű. A területen virágzó gyomok közül árvacsalan található néhány tő. Az ingatlanon parlagfű nem észlelhető.”

A kormány megbízott az alapvető jogok biztosa által az Ajbt. 21. § (1) bek. b) pontja szerint tett felkérése alapján lefolytatott vizsgálat során fentiekben megállapított eljárási hiányosságok alapján a következőkről intézkedett:

- az ügyintézés során feltárt anomáliák jövőbeni megelőzése érdekében esetmegbeszélést rendelt el a kiadmányozási jogkört gyakorló vezetők, és az ügy előkészítését végző hatósági ügyintézők részére;
- a Népegészségügyi Osztály soron kívüli tájékoztatását kérte az ügy érdemi elintézése érdekében; az elmúlt időszak jelentős jogszabályi változásaira is figyelemmel elrendelte az ágazati anyagi és általános eljárási szabályok belső képzés keretében történő oktatását;
- az ügyintézési idő és az állampolgári kiszolgáltatottság csökkentése érdekében elrendelte, hogy a több szakmaterületet érintő ügyekben minden esetben azon szervezeti egység, ahova ilyen ügy érkezik, köteles egyeztető megbeszélést kezdeményezni az érintett szervezeti egységekkel, az egyedi ügy kapcsán fegyelmi eljárás lefolytatását rendelte el az egyéni felelősség feltárása érdekében;
- a jegyzők helyes jogértelmezésének és joggyakorlatának elősegítése érdekében rendelkezett arról, hogy a Kormányhivatal által szervezett soron következő jegyzői értekezlet napirendjeként szerepeljen a birtokvédelmi eljárás, a növényvédelmi tevékenység keretében a belterületi károsítók és az egészségügyi kártevők elleni védekezés szabályainak ismertetése.

Az alapvető jogok biztosa felkérése alapján folytatott vizsgálata során a kormány megbízott megállapította, a Füzesabonyi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztály az ügyben intézkedést még nem tett, de erre a vizsgálat után sor került.

Szintén a kormány megbízott eljárása nyomán építésügyi eljárási is indult. Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet alapján a Heves Megyei Kormányhivatal *Gyöngyösi Járási Hivatala* hivatalból eljárást kezdeményezett a panasszal érintett ingatlanon lévő lakóház és melléképület állapota miatt.

A 2017. január 27-én lefolytatott helyszíni szemle⁴ során megállapították, hogy a bejelentett ingatlanon álló lakóépület lakatlan, tetőszerkezete sérült, tetőfedése több helyen hiányos, csapadékvíz elvezetéssel nem rendelkezik, falazatán szerkezeti repedések láthatók. A melléképület állapota romos, tetőszerkezete sérült, beszakadt, tetőfedése hiányos, a szomszédos ingatlannal határos oldalán csapadékvíz elvezetéssel nem rendelkezik. Falazatán szerkezeti repedések láthatók. A szemlén a tulajdonos nem, de a szomszédos ingatlan tulajdonosa (a panaszos) részt vett. A Gyöngyösi Járási Hivatal 2017. február 7-én kelt, HE-04/EPO/00051-5/2017. számú határozatában kötelezte az elhanyagolt ingatlan tulajdonosait, hogy a szükséges helyreállítási, felújítási vagy bontási munkákat a határozat jogerőre emelkedésétől számított 180 napon belül végeztessék el, szükség szerint az ingatlant megfelelő szakértővel vizsgáltassák felül. Felhívta a kötelezettek figyelmét, hogy amennyiben a megjelölt kötelezettségnek az előírt határidőn belül nem tesznek eleget, eljárási bírsággal sújthatók, illetve arra, hogy a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezettek költségére és veszélyére elvégeztetheti.

⁴ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet 58. § (3) bekezdés alapján lefolytatott építésfelügyeleti ellenőrzés keretében tartott helyszíni szemle

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a jegyző, valamint az érintett járási hivatali hatóságok az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján hatóságnak minősülnek, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed. A birtokvédelem polgári jogi ügy, ezért jogorvoslat a tartalmi elemeket tekintve a bíróságtól kérhető. Az alapjogi vizsgálatra a hatóság hallgatása és egyéb eljárási kérdések általános elemzésére a hatáskörünk kiterjed.

2. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapjogok és alapelvek tekintetében

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

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében – részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁵.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei

⁵ 996/G/1990. AB

között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az mindebből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, azt nem, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotásnak – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít⁶. *Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében tehát az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljárásról vagy a jogorvoslatról való jog is.* Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott jogállamisággal, jogbiztonsággal.

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

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

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

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

3. Az ügy érdemében

3.1. A birtokvédelmi eljárás

A települési jegyzőnek a Br. 8. § (1) bekezdése szerint eljárási kötelezettsége van.

A Br. 1. § (2) bekezdésének d) pontja szerint a jegyző a birtokvédelmi eljárás során a szakszerűség, az egyszerűség és a felekkel való együttműködés követelményeinek betartásával biztosítja a tisztességes ügyintézését.

⁶ ABH 1994, 139-140.

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.” A birtoklásban való zavarást az ítélkezési gyakorlat is tág értelemben fogja fel, nemcsak a dolog feletti hatalom gyakorlásának akadályozását érti rajta, hanem számos olyan magatartást is, amely a birtokost az uralma alatt lévő dolog rendeltetésszerű használatában akadályozza.⁷

Az Alkotmánybíróság a 120/B/2001. AB határozatában megállapította, hogy „a birtokháborítás megszüntetéséhez viszonylag gyors, a helyszín ismeretén, adott esetben helyszíni szemlén alapuló intézkedésre van szükség, ennek feltételeit megteremteni a bíróságok révén általában nem lehetséges. (A helyi bíróságok a községekben nem, a városoknak is csak alig több mint egyharmadában működnek.) Ez indokolja, hogy a birtokháborítási ügyek intézésében helyben, de legalább is közel lévő hatóság működjön közre. A Ptk. a jegyző közreműködését igényli, aki a képesítési követelmények eredményeként a szükséges szakmai ismertekkel rendelkezik...”

A jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs. Az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását. Mivel az eljárás során hozott minden döntéssel kapcsolatos másodfokú eljárás a járásbíróság hatáskörébe tartozik, a jogorvoslati eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX/A. fejezetében foglaltak az irányadók. A jegyzőnek a birtoklás kérdésében hozott határozatát a meghozatalától számított három napon belül végre kell hajtani. A végrehajtási eljárás során a Ket. szabályai az irányadók. A Ket. alkalmazását az indokolja, hogy az alapeljáráshoz képest a jegyző a végrehajtási eljárás idejére már hatósággá válik, határozatát, mint közhatalmi szerv hajtja végre. Ennek következtében a végrehajtási eljárás során hozott jegyzői döntés elleni jogorvoslati kérelmet a kormányhivatal bírálja el.

A jegyző hatáskörébe tartozó gyors és a felek számára könnyen elérhető, hatékony eljárás lehetőségét, valamint az előző kormányrendeleti szabályozáshoz⁸ képest még inkább a Ket.-től történő elkülönítést gyakorlati, célszerűségi szempontok indokolták.⁹

Szigorú előírás a Br.-ben, hogy ha a jegyző a birtokvédelmi eljárást az eljárási határidőn belül nem folytatja le, a kormányhivatal – az arról történő tudomásszerzést követő nyolc napon belül – határozattal másik jegyzőt jelöl ki a birtokvédelmi eljárás lefolytatására, és ezzel egyidejűleg fegyelmi eljárást kezdeményez a mulasztó jegyző ellen a polgármesternél¹⁰.

Ha a kormányhivatal a jegyző mulasztása miatt másik jegyzőt jelöl ki a birtokvédelmi eljárás lefolytatására, a kormányhivatal kötelezi a birtokvédelmi eljárás lefolytatására eredetileg illetékes jegyzőt, hogy a birtokvédelmi határozat meghozatalát követő harminc napon belül tízezer forint összegű eljárási költségátalányt fizessen meg a kijelölt jegyző részére.

A vizsgált ügyben a problémát az okozta, hogy a romos, gazos, közegészségügyi problémát felvető, építéshatósági eljárást indokoló helyzetről szóló kérelemre, jelzésre több hónapig nem történt semmiféle intézkedés.

⁷ Ld. EBH2010. 2220.

⁸ Korábbi jogszabály: 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról

⁹ http://www.kormanyhivatal.hu/download/c/6d/a1000/Birtokvedelmi_eljarasrol_jegyzoknek.pdf

¹⁰ Br. 11. §

A jegyző nem tett eleget eljárási kötelezettségének, a birtokvédelmi kérelmet nem bírálta el, majd a kormányhivatali felhívásra sem válaszolt. Az érintett kormányhivatal szakmai főosztály vezetője a panaszos jelzésére teljesítési határidő szabása nélkül kért be információt és nem elsődlegesen a birtokvédelmi eljárás állásáról, hanem az ügyfél beadványának minősítéséről, az esetleges megtett intézkedésekről adott véleményt. Megállapítható a hiányosság azzal kapcsolatban is, hogy a hivatalos megkeresésben nem hívták fel a jegyző figyelmét a Br. 11. §-ában foglaltakra¹¹.

Megállapítjuk, hogy jegyző azzal, hogy késedelmesen – a 15 nap helyett több mint két hónap elteltével – hozott birtokvédelmi kérdésben határozatot, valamint a kormányhivatal azáltal, hogy a Br. szerint meghatározott szankciókat nem alkalmazta, hatékony intézkedést nem tett, visszásságot okozott a jogállamiság elve, a tisztességes eljárás, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben.

A panaszos semmilyen tájékoztatást nem kapott két hónapon keresztül, majd a jegyző *formai okból* utasította el a birtokvédelmi kérelmet. A jegyző szerint a kérelemben megfogalmazottak nem birtokvédelmi, hanem egyéb eljárás hatálya alá tartoztak, másrészt „a kérelem birtokvédelmi eljárás szempontjából formailag egyébként is hibás volt”. A Br. – a régi szabályozáshoz hasonlóan – rögzíti a birtokvédelmi kérelem tartalmi elemeit¹². A kérelmező bármilyen bizonyítékot csatolhat, amelyet szükségesnek tart.

A Br. 5. §-a szerint a jegyző a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítékokat az eljárási határidő lejártát megelőző ötödik napig fogadja be, ebből egyértelmű, hogy bizonyíték csatolására nem csupán a kérelem benyújtásával egyidejűleg, hanem az eljárási határidő 10. napjáig van lehetőség. Mivel a bizonyíték nem tartalmi eleme a kérelemnek, az a bizonyítékok csatolásának elmulasztására való hivatkozással álláspontunk szerint nem utasítható el.¹³

A kormányhivatal álláspontját osztjuk, tehát noha a birtokvédelmi kérelemhez a jogszabály csatolni rendeli a bizonyítékokat, de azok egyidejű csatolásának elmaradása nem lehet alapja a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának¹⁴.

¹¹ A jegyző magatartásának megítélése során a főosztály tévesen hivatkozott a 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet 11. §-a helyett a Ket. 20. §-ára.

¹² A 2. § (2) szerint: a kérelem tartalmazza:

- a) a birtokvédelmet kérő nevét, lakcímét vagy székhelyét, továbbá aláírását vagy elektronikus formában benyújtott kérelem esetén annak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény szerinti hitelesítését,
- b) annak a félnek a nevét, továbbá lakcímét vagy székhelyét, akivel szemben a birtokvédelmet kéri (a továbbiakban: ellenérdekű fél),
- c) a birtokvédelmi eljárás megindításának alapjául szolgáló tényállás ismertetését, - ideértve a cselekmény leírását -, a birtokvitával érintett dolog megjelölését,
- d) a jegyző illetékességét megalapozó tények megjelölését, a birtoksértő magatartás elkövetésének helyére történő utalást,
- e) a birtoksértés időpontjára történő utalást,
- f) a jegyző döntésére irányuló kifejezett kérelmet.

(3) A kérelem előterjesztésével egyidejűleg a birtokvédelmet kérő benyújtja a kérelemben foglaltak igazolására szolgáló bizonyítékokat, és képviselő eljárása esetén csatolja a meghatalmazást.

¹³ Ld. a témában: Dr. Bisztriczki László: Megreformált birtokvédelem? (Jegyző és Közigazgatás 2015/1., 25-30. o.)

¹⁴ A Br. 7. § (1) A jegyző a kérelmet határozattal elutasítja, ha

- a) a kérelemben foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján nem találta megalapozottnak,
- b) megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát,
- c) valamely fél halála vagy a jogi személy jogutód nélküli megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált,
- d) a birtokvédelmet kérő a kérelem valamely tartalmi elemére vonatkozóan nem nyilatkozott,
- e) a birtokvédelmet kérő az illetékfizetési kötelezettségének - az illetékekről szóló törvény szerinti felhívásban foglaltaknak megfelelően - nem tett eleget,
- f) a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő,
- g) ha a birtokvédelmet kérő ugyanazon birtoksértő magatartásra vonatkozóan változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett kéri az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését, amely tekintetében jegyző a kérelmet érdemben már elbírálta, kivéve, ha az ügyre vonatkozóan új tény vagy új bizonyíték merül fel.

A hivatalhoz érkező, változatos esetkört mutató beadványok szerint Magyarország számos településén fordul elő a panaszos esetéhez hasonló olyan helyzet, amikor egy elhanyagolt ingatlan problémákat okoz és eljárás megindítása válik szükségessé. A szenvedő szomszédok akár a gaz terjedése, bűz, kártevők, akár a veszélyeket látva, az omladozó épület miatt, tipikusan a jegyzőhöz fordulnak. A Br. 2015. március 1-i hatályba lépése óta eltelt bő két évben elemzett, hivatalunkba érkezett panaszok alapján látható, hogy – mivel pl. az eljárásba szakértő sem vonható be – egy bonyolultabb jellegű ügyben a jegyző szakmai kérdés eldöntését kellene, hogy felvállalja a rövid ügyintézési idő alatt.

A birtokvédelem jogintézménye, hagyományosan olyan eszköz, mely olcsósága, hatékonysága miatt az állampolgárok számára vonzó. Gyakran tapasztalható a beadványok alapján, hogy a bírói út igénybevételét a panaszosok nem szívesen választják. Számos környezeti probléma (bűz, zaj, egyéb ártalmak) elsődleges, vagy párhuzamos megoldási lehetősége a birtokvédelmi kérelem benyújtása. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy mindezek miatt alapvetőnek tartjuk a megfelelő tájékoztatás megadását annak érdekében, hogy a birtokvédelem jogintézmény a céljának megfelelően működjön.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy gyakran problémaként merül fel, hogy a Br. nem tartalmaz hiánypótlási felhívási lehetőséget, az csak az illeték ügyében lehetséges. *Hivatalunk tapasztalatai alapján a hiánypótlási felhívás alkalmazása esetleges, a hiánypótlás lehetőségének jogalkalmazási, értelmezési eltéréseire ezúton szeretnénk felhívni a szakértő figyelmét.* Ahogy fent említésre került, a határidő mulasztása súlyos szankcióval (fegyelmi eljárás) fenyegetett, a jegyzők kényszerhelyzetbe kerülnek, így az eljárási határidő korábbi szabályozáshoz képesti lecsökkentése, a hiánypótlás elmaradásával együttesen szemlélve nem feltétlenül minden esetben eredményez megalapozott, minden kérdésre kiterjedő döntéshozatalt.

A környezetvédelem alapelvét, a megelőzés elvét hangsúlyozva emlékeztetünk¹⁵ arra, hogy – mivel az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat – a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem a jogalkalmazók is. Amennyiben az eljáró hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és az egészséges környezethez való jog sérelmét idézhetik elő.

3.2. A további eljárások

A 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 36. § (1) bekezdése szerint „A fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak (a továbbiakban: rovarok), valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők (a továbbiakban együtt: egészségügyi kártevők) megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról (a továbbiakban együtt: védekezés) gondoskodni kell.”

A rendelet 36. § (5) bekezdése lehetőséget biztosít az eljáró hatóság számára, hogy amennyiben a fenntartó a (4) bekezdésben foglaltaknak nem tesz eleget, a járási hivatal kötelezze az egészségügyi kártevők elleni védekezésre.

A Népegészségügyi Osztály ugyanakkor nem tett kísérletet az ingatlanba történő bejutásra, a tényleges helyzet közvetlen módon történő feltárására, emiatt intézkedésének helyessége, megalapozottsága minden kétséget kizáróan utólag nem állapítható meg. A helyszínen feltárt körülmények alapján az sem volt egyértelmű, hogy milyen egyéb károsító elleni közérdekű védekezés elrendelését vizsgálhatta volna a jegyző és annak elmaradása milyen kötelezettséget ró a hatóságra nézve.

A Kormányhivatal tényállásban rögzített megállapításaival egyetértek, az élelmiszerlánc-biztonsági, növény- és talajvédelmi főosztály az állategészségügyi osztály részére történő ügyátadás indokaként a Ket. 22. § (2) bekezdésére hivatkozott, valamint az ügy átadásáról nem végzésben

¹⁵ Korábbi ombudsmani jelentésekben számos alkalommal felhívtuk a figyelmet a környezetvédelmi megelőzés alapelvének érvényesülésére: pl. AJB-863/2012, AJB-6236/2012., AJB-440/2016., AJB-1154/2017. stb.

rendelkezett, illetve nem jelölte meg azt a hatósági – konkrétan: állatvédelmi – jogkört, melyben megállapította hatáskörének hiányát. Az állategészségügyi osztály vezetője 2016. október 12-én ugyancsak hatáskörének hiányát állapította meg, miután a beadvány tartalmából arra a következtetésre jutott, hogy *az közegészségügyi problémákat tartalmaz.* Végzése alapján a panaszos beadványát megküldték a népegészségügyi osztályhoz, mely helyszíni vizsgálatot tartott. A panaszban foglaltak nem igazolódtak, a belterületi károsítók és az egészségügyi kártevők elleni védekezésre nem volt szükség¹⁶.

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – , valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A (2) bekezdés alapján pedig hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

Jól látható a tényállásban röviden vázolt esetben, hogy a különböző veszélyeket rejtő (pl. parlagfű, egészségügyi kártevők, omlás, vízelvezetés, bármilyen ismeretlen eredetű) szennyezés esetén, amikor környezetvédelmi, népegészségügyi, állatvédelmi, építésügyi, stb. szerv eljárására lehet szükség, az ingatlannal érintettként (pl. szomszédjaként) indított birtokvédelmi eljárás nem automatikus segítség egy állampolgárnak.

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a hasonló esetekben, több hatósági hatáskörbe tartozó ügy hatékony, az Alaptörvény és a Ket. elveinek megfelelő megoldását segíti, ha a helyi jegyzők megfelelő tájékoztatást nyújtanak a területi (járási hivatali), illetve kormányhivatali, egyéb hatósági hatáskörbe tartozó eljárásokról, valamint a birtokvédelmi eljárás lényegéről.

A jegyző tájékoztatást nem adott, nem gondoskodott az áttételről, mely mulasztásával mélyítette a problémákat, ezáltal visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljárásához fűződő alapvető jogával összefüggésben, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben is. Az elbűzödő eljárással és a hatásköri bizonytalanságokkal, eljárási formai hiányosságokkal összefüggésben a visszásság szintén megállapítható.

Álláspontunk szerint az ügyintézési anomáliák felszámolása érdekében – jelzésünk alapján – a kormány megbízott eljárása, a megtett intézkedései *orvosolták* a panaszos alapvető jogai sérelmét.

Intézkedések

A kormány megbízott proaktív hozzáállása révén a jövőbeli helyes jogértelmezés elősegítését is célzó intézkedéseire tekintettel a konkrét ügyben az alapvető jogok biztosa külön intézkedést nem kezdeményez, ugyanakkor – az eddigi ombudsmani tapasztalatokra, valamint jelentés fenti megállapításaira figyelemmel – *felkéri* a Pélyi Közös Önkormányzati Hivatal *jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a hasonló lakossági panaszok kezelésére, és indokolt esetben haladéktalanul alkalmazza a jogszabályok által biztosított, leghatékonyabb intézkedési lehetőségeket.

Az alapvető jogok biztosa a megállapítások általános érvényű birtokvédelmi eljárási kérdéseit fontosnak tartja a szaktárca elé tárni, ezért a *jelentést megküldi az igazságügyi miniszternek és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek.*

Budapest, 2017. július 3.

Dr. Bándi Gyula



Dr. Székely László



¹⁶ A Heves Megyei Kormányhivatal Füzesabonyi Járási Hivatali tájékoztatása szerint