



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1980/2022. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala általi panaszkezeléssel
összefüggésben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

- Budapest Főváros Kormányhivatala

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1980/2022. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-5356/2021.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

A panaszos civil szervezet (a továbbiakban: az Egyesület) hozzám benyújtott kérelmében a következőket kifogásolta. Az Egyesület képviseletében eljáró törvényes képviselő a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) szerinti panaszt nyújtott be a Budapest Főváros Kormányhivatalánál (a továbbiakban: Kormányhivatal). A panaszra a Kormányhivatal csak hat hónap elteltével adott választ. Panaszos álláspontja szerint, a Kormányhivatal ezzel túllépte a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében megállapított ügyintézési határidőt.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a Kormányhivatalt.

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

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 (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.)
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.)
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvhr.)

A megállapított tényállás, az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos Egyesület előadta, hogy 2021. január 28-án fordult a Kormányhivatalhoz egy, a Pkbt. szerinti „panasz és közérdekű bejelentés” megjelöléssel ellátott beadvánnyal.

A panasz tárgya az volt, hogy az Egyesület elnökét – beadványozói álláspont szerint jogellenesen – megakadályozták abban, hogy 2020. október 13-án részt vegyen egy meghatározott budapesti kerületi önkormányzat képviselő-testületi ülésén, illetve egy ugyanezen napon később tartott közmeghallgatáson.

Az Egyesület a Kormányhivatalt arra kérte, hogy *„szíveskedjék a történeteket kivizsgálni, megállapítani a megtörtént jogsértés tényét és törvényességi felhívásban felhívni az önkormányzatot arra, hogy a további jogsértéstől tartózkodjon.”*

Beadványozó kifogásolja, hogy a panaszra nem kaptak választ a Pkbt. 2. § (1) bekezdés szerinti harminc napos határidőn belül, hanem azt a Kormányhivatal csupán 2021. július 28-án küldte meg az Egyesület részére.

2. A Kormányhivataltól kértem annak megválaszolását, hogy

- helyálló-e a beadványozó ténybeli előadása, miszerint 2021. január 28-án benyújtott beadványára a Kormányhivatal 2021. július 28-án adta meg választát; illetve

- mely indokok alapján, mely jogszabályi rendelkezések alkalmazásával tartották mellőzhetőnek a Pkbt. 2. § (1) bekezdés szerinti határidőn belüli válaszadást (amennyiben valóban ezen határidő túllépésével válaszoltak).

3. A Kormányhivatal a feltett kérdésekkel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott.

Az Egyesület képviseletében előterjesztett „panasz és közérdekű bejelentés” témamegjelöléssel továbbított levelet 2021. február 3-án fogadta a Kormányhivatal törvényességi felügyeletet ellátó szervezeti egysége. A Pkbt. szerinti panasz minden más eljárás megindítása iránti kérelemhez képest kiegészítő jellegű jogintézménynek tekinthető, amelynek igénybevételére akkor van lehetőség, ha semmilyen egyéb eszköz nem áll a panaszos, bejelentő rendelkezésére.

A beadvány tartalma szerint – tekintve, hogy az abban foglalt kezdeményezés kifejezetten az önkormányzat képviselő-testületi ülésén és közmeghallgatásán történtek törvényességi szempontú felülvizsgálatára irányult, illetve ülésvezetés körében tett intézkedést kifogásolt, meghatározva azt a felügyeleti eszközöket is, amellyel a bejelentő szerint a jogsértő helyzet felszámolható – nem a Pkbt. szerinti panaszról vagy közérdekű bejelentésről, hanem a Tfvhr. 1. § (1) bekezdésében említett „bejelentésről”, ún. felülvizsgálati kérelemnek minősült.

A Kormányhivatal ennek megfelelően törvényességi felügyeleti eljárást folytatott le. Az eljárás vizsgálati szakaszát – jogsértés észlelésének hiányában – a Kormányhivatal lezárta, a bejelentőt pedig 2021. július 29-én szakmai álláspontjáról tájékoztatta.

A válaszban kifejtettek szerint a törvényességi felügyeleti eljárás speciális, nem hatósági jellegű jogintézmény. Az Möt. 132. § (2) bekezdése értelmében ezen eljárás célja az önkormányzat jogszerű működésének biztosítása, a felügyeleti eszközrendszer és egyéb intézkedési lehetőségek tehát nem az egyéni jog vagy érdeksérelem, illetve a közösséget érintő esetleges érdeksérelem orvoslását szolgálják. A Kormányhivatal ezen területen kifejtett jogalkalmazó tevékenysége az állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül nem érinti. Ebben a tekintetben a Kormányhivatal hivatkozott az alapvető jogok biztosának (hivatali elődömnek) AJB-939/2017. számú ügyben tett – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelytessel közös jelentésében – rögzítésre került megállapítására: *„Az Möt. által szabályozott törvényességi észrevétel nem jogorvoslati (hanem felülvizsgálati) eszköz és mód. Megindítása hivatalból történik, lefolytatása állampolgári kezdeményezésre nem kötelező.”*

A törvényességi felügyeleti tevékenység nem része a fellebbviteli fórumrendszernek sem, az önkormányzatokkal szemben alkalmazható felügyeleti eszközök nem jogorvoslati eszközök. Az Möt. valamint a Tfvhr. szabályozására alapozott utólagos ellenőrzési,

felügyeleti feladatát önálló hatáskörű eljárásban, hivatalból végzi a Kormányhivatal. A Kormányhivatal a bejelentést tevő állampolgárokkal nem kerül jogviszonyba. A bejelentővel való kapcsolattartásról, illetve az eljárás időbeli korlátairól rendelkező előírásokat a vonatkozó jogszabályok egyike sem tartalmaz.

A Kormányhivatal álláspontja szerint tehát a Pkbt. hatálya ezen eljárástípusra, annak nem „kiszegítő” jellege miatt nem terjed ki, a Tfvhr. a bejelentés alapján indult törvényességi felülvizsgálat lebonyolítására – a hivatalból folytatott vizsgálatához hasonlóan – határidőt nem határoz meg.

A Kormányhivatal – megkeresésemre – kifejtette továbbá az alábbi álláspontját.

A törvényességi felügyelet tartalmáról az Mötv. 132. § (3) bekezdése rendelkezik, amely szerint a törvényességi felügyeleti eljárás kizárólag az e szakasz (2) bekezdésében meghatározottak (így a képviselő-testület, polgármester) működésének, döntéshozatali eljárásának, döntéseinek a jogszerűségi vizsgálatára terjed ki, amely az Mötv. 132. § (4) bekezdése alapján nem foglalja magában azon döntések vizsgálatának a lehetőségét, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, valamint külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve amelyet a képviselő-testület (illetve erre feljogosított szerve) mérlegelési jogkörében hozott.

Erre irányuló felhatalmazás hiányában a Kormányhivatalnak nincs lehetősége továbbá arra sem, hogy a vizsgálata alá vont döntések végrehajtását is ellenőrizze, vagy jogszerűségük megítélésén túl azok egyéb vonatkozásait (pl. célszerűségét, okozott érdeksérelmet) érintően véleményt nyilvánítson. Az önkormányzat határozatainak, rendeleteinek, így a szervezeti és működési rend szabályainak a betartása és betartatása, a képviselőket és az állampolgárokat megillető jogok gyakorlásának garantálása, illetve az ebből eredő vitahelyzetek kezelése – az önkormányzat autonómiájának részeként – elsődlegesen tehát a képviselő-testület felelőssége.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 225/A. § (1) bekezdése értelmében a polgármester fölött a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, ebből adódóan annak eldöntése, hogy a polgármester közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét a testületi ülések vezetése, a felmerülő ügyrendi kérdések mérlegelése során felróhatóan megszegte-e, és ennek mi a jogkövetkezménye nem a Kormányhivatal hatáskörébe tartozik. [Mötv. 132. § (4) bekezdésének a) pontja]

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Kormányhivatal, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervnek minősül.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságával kapcsolatos álláspontját. A testület elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”*

Igy jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett érveket, jogelveket, megállapításokat és következtetéseket.

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

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben számos megállapítást tett az elmúlt években. Az alaptörvényi rendelkezés legfontosabb elemeit a következők szerint azonosította a testület a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban és – ezzel egyezően – a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya az ügyfél, a jog kötelezettje pedig a közigazgatási hatóság. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését.

Az alapvető jagon belül fontos részjogosítvány az eljárás ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez való jog. Az Alkotmánybíróság – mint arra a már hivatkozott 7/2019. (III. 20.) AB határozatban maga a testület utalt – megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyen az ésszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítvány is.

Ezen részjogosítvánnyal kapcsolatban keletkezett az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata a határidőn túl kiszabott közigazgatási bírságokról, amely kimondta a következőket. Az, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő, nem alkotmányossági kérdés. Ennek meghatározása a jogalkotó feladata. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, ideértve a határidők betartását. *„A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák.”*

Az előzőekkel azonosan fejtette ki a közigazgatási hatóságokra irányadó határidőkkel

kapcsolatos álláspontját a testület a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban is.

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI.20.) számú AB határozatában erősítette meg a jogbiztonság elvének értelmezésére vonatkozó következetes gyakorlatát a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság már az 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között* fejtik ki a tevékenységüket. Az államnak tehát a jog uralma alatt kell állnia. Számos alkotmánybírósági határozat [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat] a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. 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 az Alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények.

4. Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*

A petíciós jog tartalma alapján két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is tartalmazza, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel a válaszadó szervnek 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 határozat]. A petíciós jog az egyén oldaláról korlátlan, míg a közhatalom oldaláról egyrészt fennáll egy kötelezettség a válaszadásra vonatkozóan, másrészt mivel ügygel való foglalkozást jelent, így az adott szerv hatáskörébe kell tartoznia a válaszadásnak. [141/B/1993. AB határozat].

III. Az ügy érdemében

A bejelentésből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A jogszabályi háttér

Először a közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során irányadó törvényi szabályozást tekintettem át.

A Pkbt. releváns rendelkezései a következők:

1. § (2) *A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.*

(5) *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. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.*

2. § (1) *A panaszt és a közérdekű bejelentést - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.*

(2) *Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt - az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével - tájékoztatni kell.*

(4) *Az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor - a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével - a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.*

2/A. § (2) *A panasz vizsgálata mellőzhető az (1) bekezdésben meghatározott eseteken kívül akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.*

3. § (1) *A panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján - ha alaposnak bizonyul - gondoskodni kell*

a) *a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,*

b) *a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,*

c) *az okozott sérelem orvoslásáról és*

d) *indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.*

Az Mötvr. releváns rendelkezései a következők:

132. § (1) *A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:*

a) *törvényességi felhívással élhet; [...]*

(2) *A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.*

134. § (1) *Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. [...]*

A Tfvhr. releváns rendelkezése szerint:

1. § (1) *A vizsgálati szakasz a fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul meg.*

2. A Kormányhivatal eljárása a beadvány alapján

2.1. *A panaszos Egyesület beadványát a Kormányhivatal a Tfvhr. 1. § (1) bekezdésében meghatározott bejelentésnek, de nem a Pkbt. 1. § (2) bekezdés szerinti panasznak minősítette.*

A Kormányhivatal a szerinti Tfvhr. törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszát megindította, a törvényességi felügyeleti eljárás szerinti vizsgálatot lefolytatta. A Kormányhivatal jogszabálysértést nem észlelt, a vizsgálati szakasz így a Tfvhr. 1. § (3) bekezdése rendelkezésének megfelelően lezárult, erről a Kormányhivatal a beadványozót tájékoztatta.

A beadványozó Egyesület kifejezetten meghatározott személlyel, az Egyesület elnökével szemben fogatosított intézkedéseket kifogásolta. A kifogás tárgya éppen az, hogy – az Egyesület álláspontja szerint – az elnök személye, specifikusan politikai véleménye volt az, amely az intézkedés tényleges alapjaként szolgált. A beadványból egyértelműen felismerhető a beadványozói cél, miszerint a Kormányhivatal járjon el annak érdekében, hogy az adott önkormányzat az Egyesülettel, illetve személy szerint annak elnökével szemben ilyen intézkedést ne fogatosítsa a jövőben, tehát ne váljon az adott önkormányzat bevett gyakorlatává az elnöknek (illetve esetlegesen az Egyesület egyéb képviselőinek) a képviselő-testületi ülésen, közmeghallgatáson való részvételről történő kizárása. A beadványozó érdemben azt sérelmezte tehát, hogy megítélése szerint meg nem engedhető módon, ténylegesen politikai alapon került távoltartásra az adott közéleti fórumokon való részvétel lehetőségétől.

Ezen tartalom mellett – álláspontom szerint – az Egyesület 2021. január 28-án a Kormányhivatalhoz benyújtott beadványa megfelel a Pkbt. szerinti panasz azon fogalmi elemének, hogy az *egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányult*.

A kérdés ennek megfelelően a törvényi rendelkezés második fordulatának megállapíthatósága, miszerint az adott ügy *elintézése tartozik-e más* – így különösen bírósági, közigazgatási – *eljárás hatálya alá*. A Kormányhivatal ugyanakkor sem a hozzám benyújtott, sem az Egyesület részére kibocsátott válaszában *nem jelölt meg* olyan, az Egyesület (vagy annak elnöke) által igénybe vehető bírósági, közigazgatási vagy bármely *egyéb eljárást, amely az Egyesület (vagy annak elnöke),– mint a beadványozó adott természetű egyéni sérelmét orvosolni hivatott, hatékony eljárást – kezdeményezhetett volna*.

Kiemelendő e körben különösen, hogy a Kormányhivatal kifejezetten rögzítette, hogy maga a törvényességi felügyeleti eljárás *nem* az egyéni jog- vagy érdeksérelem, illetve a közösséget érintő esetleges érdeksérelem orvoslását szolgálja, az állampolgárok jogait közvetlenül nem érinti, a beadványozó ebben az eljárásban nem ügyfél. A Kormányhivatal ezen hivatkozásával kapcsolatban megjegyzendő a következő. A törvényességi felügyeleti eljárás valóban nem egyéni jogsérelem orvoslására irányul. Potenciálisan ugyanakkor ez az eljárás alkalmas lehet egyéni jogsérelem megszüntetésére *is* [példának okáért az Möt. 134. § (1) bekezdése szerinti törvényességi felhívás útján], viszont ilyen esetben sem tekinthető az érintett által kezdeményezhető eljárásnak, mivel az eljárás kérelemre nem, csak hivatalból indul. Éppen a törvényességi felügyeleti eljárás ezen jellegzetességei azok, amelyeket figyelembe kell venni egy panasz elbírálása során, a következőkben (a jelen jelentés jelen III. részének alábbi 2.2. és 2.3. pontjaiban) részletezett módon.

A Kormányhivatal saját hatásköre hiányára történő hivatkozásának (miszerint az adott esetben önkormányzat mérlegelési jogkörében hozott döntésekről, intézkedésekről van szó, a polgármester a beadvánnyal érintett feladatai ellátása körében a képviselő-testület ellenőrzése alatt áll, illetve a politikai vitahelyzetek kezelése is – az önkormányzat autonómiájának részeként – elsődlegesen a képviselő-testület felelőssége) az alábbiakban (a jelen jelentés jelen III. részének alábbi 2.5. pontjában) részletezendő módon lehet jelentősége az ügy szempontjából. *Ezek a hivatkozások azonban álláspontom szerint arra nem alkalmasak, hogy a szubszidiárius panasz eljárás igénybe vehetőségének kizártságát megalapozzák*.

Értékelésem szerint az Egyesület 2021. január 28-án a Kormányhivatalhoz benyújtott, *panaszként megjelölt* beadványa megfelel a Pkbt. szerinti panasz fogalmának.

2.2. Fontos leszögezni, hogy valamely beadvány „panasz” minőségének megállapítása nem zárja ki ugyanazon ügyben törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

Alláspontom szerint *ugyanazon beadvány, amely a Pkbt. 1. § (2) bekezdésének rendelkezése alapján panasznak minősül, egyúttal megfelelhet a Tfvhr.-ben meghatározott „bejelentés” fogalmának is*, és megalapozhatja a törvényességi felügyeleti eljárás hivatalbóli megindítását. Az államigazgatás rendszerében a Pkbt. szerinti panaszok a hivatalból induló eljárásokban a *tudomásszerzés* eszközének tekinthetők.

Másik oldalról vizsgálva a kérdést, valamely beadványban törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására irányuló felhívás nem zárja ki önmagában a beadvány panasz minőségének megállapíthatóságát. Ilyen felhívás a Pkbt. hivatkozott definíciós rendelkezése szempontjából csupán „javaslattételnek”, tehát a panaszok tekintetében kifejezetten *elfogadott* tartalmi elemnek minősül. Az adott ügyben tartalmilag így minősíthető a beadványozó Egyesület azon felvetése, hogy a Kormányhivatal az érintett önkormányzat felé „*törvényességi felhívás*” kibocsátása iránt intézkedjen.

Alláspontom szerint tehát jelen esetben fennáll az a helyzet, hogy az Egyesület 2021. január 28-án a Kormányhivatalhoz benyújtott beadványa a Pkbt. szerinti panasznak és egyben a Tfvhr. 1. § (1) bekezdése szerinti bejelentésnek minősült.

2.3. Panasznak és egyben bejelentésnek minősülő beadvány esetében nyilvánvalóan kérdésként merülhet fel, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás megindítása milyen következménnyel jár az adott beadvány, *mint panasz* elintézése szempontjából.

Hangsúlyozom ebben a körben a következőket. *Valamely panasz elintézésének egyik potenciális* – az adott eset körülményeitől függően alkalmazandó, adott esetben akár önmagában is elégséges – *módja lehet valamely hivatalból induló eljárás megindítása* az adott kérdéskörben, amennyiben az eljáró szerv az ágazati eljárás megindításának szükségességét állapítja meg és az eljáró hatóság megnevezése mellett, az ágazati eljárás megindításáról a panaszost megfelelően tájékoztatja. A panaszos ilyen esetben a későbbiek során további tájékoztatást kérhet az eljárás eredményéről és a megtett intézkedésekről, ekkor azonban a *panasz* kivizsgálása már lezárult. Valamely adott panasz elintézéséként ilyen megoldás alkalmazásának lehetősége felmerül *különösen* akkor, ha az adott panaszban az adott panaszos az adott, hivatalból indítandó eljárás lefolytatását javasolja.

(A teljes egyértelműség kedvéért rögzítendő, hogy a javaslat a panaszt kivizsgáló szervet nem köti. Előfordulhat így természetesen az is, hogy a panaszos által javasolt eljárás lefolytatása nem lehetséges, nem indokolt, vagy az adott panasz elintézéséhez önmagában nem elégséges.)

Megfelelő eljárás *lehet* tehát, ha egy panasz vizsgálata során az eljáró kormányhivatal arra jut, hogy – az eset összes körülményeinek figyelembevételével – az adott panasszal érintett sérelem orvoslása ténylegesen törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását indukálja.

Ilyen esetben azonban az eljáró kormányhivatalt a Pkbt. 2. § (1) és (4) bekezdése szerinti kötelezettség továbbra is terheli. A Pkbt. szerinti 30 napos határidőben el kell bírálnia, hogy indokolt-e a panasz alapján törvényességi felügyeleti eljárás megindítása, és, amennyiben igen, az adott határidőben az ügyfelet tájékoztatni kell arról, hogy a panasz alapján az eljáró kormányhivatal az eljárást megindította. Ebben az esetben tehát Pkbt. 2. § (1) bekezdése szerinti intézkedésnek a törvényességi felügyeleti eljárás, egészen pontosan az eljárás vizsgálati szakaszának megindítása minősül. Az ügyfélnek erről küldött tájékoztatás keretében természetesen indokolt kitérni arra, hogy maga a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása határidőhöz nem kötött. (Amennyiben nem indokolt az eljárás megindítása, értelemszerűen erről a tényről indokolt határidőben tájékoztatás kibocsátása.)

Amennyiben valamilyen okból akadályba ütközik az, hogy a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás megindításáról az álláspontját kialakítsa a Pkbt. 2. § (1)

bekezdése szerinti határidőben, az ilyen esetben követendő eljárásrendet a Pkbt. 2. § (2) bekezdése írja elő. Ilyen esetben tehát a panaszost az előzetes vizsgálat elhúzódásáról – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.

2.4. Figyelemmel arra, hogy az Egyesület a Kormányhivatalhoz 2021. január 28-án benyújtott beadványát „panasz és közérdekű bejelentés” megjelöléssel látta el, a teljesség kedvéért kitérek a következőkre. A fentiekben, a jelen ügy szempontjából álláspontom szerint elsődlegesen releváns módon, a Pkbt. szerinti panasz és az Mötv., illetve Tfvhr. szerinti törvényességi felügyeleti eljárás viszonyára tettem megállapításokat. A teljesség kedvéért mindazonáltal rögzítem azt is, hogy ugyanezen (a jelen jelentés jelen III. részének fenti 2.2. és 2.3. pontjaiban rögzített) megállapítások elvi tartalma álláspontom szerint *mutatis mutandis* irányadó a közérdekű bejelentés és a törvényességi felügyeleti eljárás viszonyában is.

2.5. A Kormányhivatal – mivel az Egyesület hozzá intézett beadványát nem tekintette a Pkbt. szerinti panasznak – nem vizsgálta saját hatáskörét a beadvány, mint panasz elbírálása tekintetében. A jelen vizsgálatomban kibocsátott megkeresésemre adott, a fentiekben (a jelen jelentés „A megállapított tényállás, az érintettek nyilatkozatai” c. részében) ismertetett válaszában egyes hivatkozások értékelhetők úgy is, hogy a Kormányhivatal szerint a panaszban felvetettek – vagy legalábbis azok egy része – a Kormányhivatal hatáskörét nem érintő, hanem ezzel szemben kizárólag *az önkormányzat képviselő-testületére tartozó kérdésekre* vonatkoztak.

Jelen eljárásban legfeljebb hipotetikus kérdésként lenne felvethető, hogy a Kormányhivatal megalapozottan állapíthatta volna-e meg hatásköre hiányát a panaszban felvetettek tekintetében (amennyiben a beadványt panasznak minősítette volna). Az alapvető jogok biztosának eljárása nem szolgál ilyen típusú hipotetikus kérdések vizsgálatára, ilyen értelemben vett elméleti kérdésekben állásfoglalások kialakítására; megjegyzendő továbbá, hogy ilyen kérdésre az alapvető jogok biztosához benyújtott panasz sem vonatkozott.

Fontos azonban a teljesség kedvéért megjegyezni, hogy *amennyiben a Kormányhivatal a hozzá benyújtott panasz tekintetében hatásköre hiányát észleli*, akkor a Pkbt. 1.§ (5) bekezdésének megfelelően a beérkezésétől számított *nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni* (értelemszerűen: amennyiben a hatáskörrel rendelkező szerv az adott panaszról megállapítható). *Ilyen esetben is van tehát határidőhöz kötött ügyintézési kötelezettsége a panaszt átvevő szervnek.* Jelen esetben – logikus következményeként annak, hogy a Kormányhivatal nem kezelte panaszként a hozzá beérkezett beadványt – a rendelkezésre álló adatok alapján ilyen lépésre sem került sor.

Az áttétel hiánya – amennyiben jelen ügyben valóban úgy tekintendő, hogy a képviselő-testület által orvosolható kérdések merültek fel – a panaszos eljárási jogi helyzetét érdemben érintő probléma is lehet. A jelen esetben felmerül különösen a következő helyzet. A panaszként nem kezelt beadvány alapján, a Tfvhr. szerinti vizsgálat lefolytatását követően a Kormányhivatal jogsértés észlelésének hiányáról értesítette a panaszost. Erre viszont már az eredeti panasztételhez képest hat hónap elteltével került sor. Ilyen mértékű késedelem már csak azért is problémás, mert a más szervhez az ilyen tartalmú értesítés ismeretében más szervhez potenciálisan benyújtható panasz esetében alkalmazhatóvá válik a Pkbt. 2/A. § (2) bekezdése, (tehát ilyen potenciális újabb panasz vizsgálata akár jogszerűen mellőzhető, hiszen a sérelem észlelése óta már több mint hat hónap eltelt).

Előáll tehát az a helyzet, hogy az a szerv, amelyhez a panaszt benyújtották, hatásköre hiányára hivatkozva nem tesz érdemi intézkedést, az esetlegesen hatáskörrel rendelkező szervnek pedig az időmúlás okán nincs lehetősége érdemben vizsgálni a panaszt. A panasz

benyújtójának petíciós joga sérül így annak következtében, hogy az általa előadottak vizsgálatára – a Pkbt. rendelkezései ellenére – nem kerül sor.

3. Összegzés

Fentiek alapján megállapítottam, hogy az Egyesület Kormányhivatalhoz benyújtott beadványa a Pkbt. rendelkezései szerinti panasznak minősült, ezért a Kormányhivatal eljárása során a Pkbt. szabályai szerinti határidőben történő válaszadási (esetlegesen áttételi) kötelezettsége fennállt. A Kormányhivatal mulasztott akkor, amikor határidőben az alábbi felmerülő intézkedések egyikét sem valósította meg:

- a törvényességi felügyeleti eljárás megindításáról – az annak alapjául szolgáló panasz benyújtásától számított – 30 napon belül a panaszos Egyesület tájékoztatása, vagy

- ugyanezen határidőn belül a Pkbt. 2. § (2) bekezdése szerint közbenső tájékoztatás kibocsátása, és/vagy

- a panasz áttétele a hatáskörrel rendelkező szervhez a beérkezéstől számított 8 napon belül.

Annak következtében, hogy a Kormányhivatal az Egyesület által benyújtott kérelmet nem tekintette panasznak és elmulasztotta a fenti intézkedések megtételét, a petíciós joggal és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy a Kormányhivatal a bejelentés alapján a törvényességi felügyeleti vizsgálati szakaszát megindította és a jogsértés észlelésének hiányáról, ezzel összefüggésben az eljárás lezárulásáról az Egyesületet 2021 júliusában tájékoztatta, ezzel a Tfvhr. szerinti eljárási kötelezettségét teljesítette.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Budapest Főváros főispánját**, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a panaszok intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos