



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2545/2023. számú ügyben
hatóság válaszadásának késedelmével összefüggésben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

- Pest Vármegyei Kormányhivatal

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2545/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

A panaszos magánszemély beadványában a Pest Vármegyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztály Építésügyi Osztály 6 (Gyál) (a továbbiakban: Építésügyi Osztály) eljárása tekintetében fejtette ki aggályait.

A panaszos kifogásolta, hogy az Építésügyi Osztály részére 2023. április 25-én e-mailben megküldött, bejelentés, illetve tájékoztatás- és iratkérés tartalmú megkeresésére hosszabb idő elteltével sem érkezett válasz.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a Pest Vármegyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal).

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- 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 általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasz tv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.);
- az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eljr.).

A megállapított tényállás, az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos előadása szerint 2023. április 25-én e-mailben bejelentést tett az Építésügyi Osztály felé egy meghatározott ingatlanon (a továbbiakban: Ingatlan), álláspontja szerint engedély nélkül folytatott építési tevékenységről.

A panaszos szeretett volna egyúttal tájékoztatást kapni arra vonatkozóan, hogy milyen tárgyban indult fennmaradási engedély iránti eljárás az Ingatlant érintően az Építésügyi Osztály

előtt, illetve mire vonatkozott már kiadott fennmaradási engedély. A panaszos a fenti e-mailjében rögzítette, hogy tájékoztatás iránti kérelmét arra alapítja, hogy arra az Ingatlannal kapcsolatos jogvitához, igényérvényesítése érdekében van szüksége. A hatóság eljárásának eredményeként keletkező iratok, tájékoztatások egy polgári peres eljárás során bizonyítékként szolgálnának álláspontjának alátámasztására.

Miután ezen megkeresésére több, mint egy hónap elteltével sem érkezett válasz, panaszos Hivatalomhoz fordult beadványával.

2. A Kormányhivatalt vezető főispán a tájékoztatáskérésre a következőket adta elő.

A panaszban foglaltakkal egyezően megerősítette, hogy a panaszos e-mail útján megkereséssel élt a Kormányhivatal felé, amelyben (az Ingatlant érintően) a korábban lefolytatott fennmaradási engedélyezési eljárásról kért tájékoztatást. A körülmények vizsgálata során megállapítható volt, hogy a panaszos az e-mail megküldésének időpontjában és az azóta eltelt időben sem volt az Ingatlan tulajdonosa.

A beadványra küldött választ – az eljárásom keretében a Kormányhivatalnak címzett megkeresésem beérkezését követően – *2023. szeptember 20. napján* küldték meg a panaszosnak. Ehhez csatolták az anonimizált fennmaradási és használatbavételi engedélyt tartalmazó határozatot, figyelemmel az Ákr. 33. § (5) bekezdésében foglaltakra.

A Kormányhivatal részemre megküldött tájékoztatásához mellékleteként csatolta a panaszosnak megküldött válaszelevelét. Ebben a panaszost tájékoztatták arról, hogy bejelentése alapján az Ingatlan tekintetében a Kormányhivatal (nevezetesen az Építésügyi Osztály) építésügyi hatósági ellenőrzést folytat majd le.

A hatósági ellenőrzés hivatalból induló hatósági eljárás, amelynek keretében ügyfélnek a vizsgált ingatlan építtetője és a tulajdonosok minősülnek. Amennyiben az ellenőrzés szabálytalanságot állapít meg, úgy a hatóság az Ákr. 101. § alapján eljárást indít, és ennek keretében vizsgálat tárgyává teszi, hogy mely személyeket illet meg az ügyféli minőség.

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 biztosá által vizsgálható szervnek minősül.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosá 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. Így a jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek

jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett érveket, jogelveket, megállapításokat és következtetéseket.

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 Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés legfontosabb elemeit a következők szerint azonosította 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 jogon 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 az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata rögzítette azon elvi megközelítést, miszerint 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.”*

A 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában a testület kifejtette: *„az ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, [...] nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve, de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok ésszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be”.* Ez a döntés kihangsúlyozta azt az elvi megközelítést, miszerint *az alkotmányos védelmet élvező ésszerű időn belüli ügyintézés és a törvényi eljárási határidő nem feltétlenül esik egybe.*

2. 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

1. A jogszabályi háttér

Az *Ákr.* jelen eljárásban releváns főbb rendelkezései a következők:

2. § [A jogszerűség elve]

(2) *A hatóság a hatásköre gyakorlása során [...]*

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.

33. § [Az iratbetekintési jog]

(3) *Harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.*

(5) *Ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti.*

100. § [A hatósági ellenőrzés megindítására vonatkozó általános szabályok]

(1) *A hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbéli eljárás szabályai szerint folytatja le.*

104. § [Az eljárás megindítása]

(1) *A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha*

a) az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, [...]

A *Panasz tv.* 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.*

(3) *A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.*

A *Panasz tv.* 1. § (2)-(3) bekezdéseivel azonos szövegezést tartalmaz a *Pkbt.* 1. § (2)-(3) bekezdése.

2. Az Építésügyi Osztály mulasztása és annak értékelése

2.1. A jelen ügyben nem volt érdemi eltérés a felek által előadottak között a releváns főbb tények tekintetében.

A Kormányhivatal maga is csatolta a Hivatalomhoz küldött válaszához azt a „Bejelentés engedély nélküli építkezésről” tárgymegjelölésű e-mailt (a továbbiakban: Bejelentés), amelyet panaszos az Építésügyi Osztálynak küldött. Az e-mailen a küldemény dátumaként „2023. 04. 25.” szerepel. A panaszos részére megküldött válaszüzenet elektronikus aláírásának dátuma „2023. 09. 20.” (összhangban a Kormányhivatal tájékoztatásában foglaltakkal).

A Bejelentés a Kormányhivatal által sem vitatottan tartalmazott egy kérelmet egy meghatározott irat, nevezetesen az Ingtatlannal kapcsolatos fennmaradási engedélyt tartalmazó

hatósági határozat tartalmának megismerésére. (A releváns szövegrész szerint: „Kérem, tájékoztassanak arra vonatkozóan, hogy az ingatlan mire kapott fennmaradási engedélyt.”)

Figyelemmel arra, hogy a panaszos a Bejelentésben kifejtette azon indokokat, amelyek – álláspontja szerint – az irat megismeréséhez fűződő jogos érdekét támasztják alá, a Bejelentés potenciálisan az Ákr. 33. § (3) bekezdése szerinti iratbetekintési kérelemnek is minősíthető lett volna. Figyelemmel azonban arra, hogy a panaszos szándéka nem vitatottan a fennmaradási engedélynek az Ingatlant érintő releváns műszaki tartalmának megismerésére (nem pedig személyes adatok megismerésére) irányult, *nem tévedett a hatóság, amikor ezt a kérelmet az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerinti kérelemként értékelte és annak megfelelően teljesítette, a határozatot tartalmazó irat anonimizált szövegének megküldésével.*

Az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerinti esetben nem klasszikus értelemben vett iratbetekintésről, hanem egyfajta speciális iratmegismerési jogról beszélhetünk, amely az Infotv.-ben szabályozott közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló igény speciális megjelenési formájának tekinthető. Mint azt az Ákr. Kommentárja rögzíti: *„Ebben a megközelítésben az Ákr. 33. § (5) bekezdése valójában a közérdekű adatok megismerését könnyítő olyan szabály, amely az Infotv.-ből következő szabályokhoz képest az ott megjelölt döntéstípusok tekintetében lényegében vitathatatlaná teszi azok közérdekű adat jellegét, és – azáltal, hogy az iratbetekintési szabályok körében rendelkezik róluk – a másolatkészítés és az anonimizálás költségeit is az Ákr. szabályai szerint kell ilyenkor megállapítani.”*¹

Az mindazonáltal megállapítható, hogy ezen speciális iratmegismerési kérelem (tehát a Bejelentés ezen tartalmi eleme) tekintetében a panaszost ügyfélnek kellett tekinteni.

Eljárási szempontból az iratmegismerési kérelem speciális jellege felvetheti annak kérdését, hogy mely eljárési szabályok alkalmazandók az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerinti kérelmekre. Mint az előzéken már hivatkozott az Ákr. 33. §-hoz fűzött Kommentár megállapítja: *„Ennek kapcsán pedig az Infotv. általános hatályára és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel indokolt abból kiindulni, hogy a hatósági eljárások iratanyaga, pontosabban az abban foglalt adatok, információk is az Infotv. hatálya alá tartoznak, és az Ákr. – vagy más eljárési rendtartás – ahhoz képest, lényegében az Infotv. 27. § (1) bekezdés g) pontja alapján állapít meg további korlátokat, adott esetben részletes szabályokat.”* A jelen jelentés szerinti alapjogi elemzés szempontjából ugyanakkor az eljárési részletszabályoknak csupán kiegészítő jelentősége van, az alábbiak szerint.

A kérdés az, hogy sérült-e a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz fűződő, azon belül ügyének (adott esetben iratmegismerési kérelmének) észszerű határidőn belül történő elintézéséhez fűződő joga. Mint a fentiekben kifejtésre került, az alkotmánybírósági gyakorlat – különösen a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat – figyelembevételével ilyen alapjogsértés önmagában a törvényi határidő túllépése okán nem feltétlenül állapítható meg. Az alkotmányossági követelmény sokkal inkább az Ákr. 2. § (2) bekezdés c) pontjának második fordulataként rögzített, észszerű időben történő ügyintézés követelményével azonosítható.

Ezzel az elvvel kapcsolatban – összevetésben a törvényi határidők betartásának követelményével – kapcsolatban az Ákr. Kommentárja a következőket fejt ki:

„Az, hogy itt két különböző, de egyszerre érvényesülő alapelvről van szó, abból a terminológiai különbségből is következik, hogy jogszabályban meghatározott határidőben és egyébként is észszerű időben kell eljárni, és e két kötelezettséget ugyanazon pont tartalmazza. Az észszerűséget mindig az ügy körülményeihez képest lehet megállapítani, és nem annyira egzakt, mint a jogszabályi határidő. Az észszerű idő akár arra is kényszerítheti a hatóságot, hogy az ügyintézési határidőn belül, azt nem kihasználva járjon el. De ellenkezőleg, egy több évtizedig tartó hatósági ügy is lehet észszerű időn belül befejezett – akár eljárt ügyintézési

¹ Kommentár az Ákr. 33. §-hoz – Barabás Gergely, Számadó Tamás, In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.): Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez. 2023. január 1. időállapotú 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás, ISBN 978-963-594-233-6

határidőn belül, akár nem –, ha az ügy körülményei miatt erre az időre szükség volt. Ha az anyagi szabályok bonyolultak, az egyes eljárásokban a fórumrendszert többször és teljeskörűen kimerítik, akár a többéves eljárás és annak elhúzódása sem ütközik az Alaptörvénybe, mivel ilyenkor jelentős mértékben az eljáró szervektől független, objektív okok váltják ki, s így nem sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében a hatóságok előtti eljárásokban biztosított észszerű határidőn belüli döntéshez való joga [3115/2013. (VI. 4.) AB határozat].”

A törvényi eljárási határidők túllépése tehát alapjogi szempontból nem automatikusan meghatározó jelentőségű. Az alapvető jogsérelem megállapításában az egyik fontos tényező lehet ugyanakkor az észszerű ügyintézési határidő *súlyos, elhúzódó (és/vagy ismételt)* túllépése. Ennek megítélése szempontjából pedig *indikatív jelleggel* felhívhatók azok az eljárási határidőkre vonatkozó szabályok, amelyek a releváns eljárási szabályokban fellelhetők, mivel ez utal arra, hogy hasonló ügyekben a jogalkotó mit tekint általában észszerűen elvárható ügyintézési időnek.

Az Ákr. szerinti ügyintézési határidő a) automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, b) sommás eljárásban nyolc nap, c) teljes eljárásban hatvan nap [Ákr. 50. § (1) bekezdés].

Az Infotv. 29. § (1) azt rögzíti, hogy a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget. Ezen határidők *bármelyikének* alapulvételével megállapítható, hogy az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerinti *kérelem teljesítéséig* (vagyis a 2023. április 25-től 2023. szeptember 20-ig) *eltelt idő (közel öt hónap) észszerűtlenül hosszú volt.*

Rögzítendő továbbá, hogy a válaszadás elhúzódásának okát a Kormányhivatal nem jelölte meg. A részemre megküldött válaszában nem ismertetett olyan körülményt, amely a – Bejelentés keretében előadott – kérelem teljesíthetőségéhez szükséges idő tartamát érdemben negatív módon befolyásolta volna. Nem vált szükségessé hiánypótlás; nem merült fel, hogy az iratanyag mérete, mennyisége nehezen teljesíthető lett volna a kérelme; az ügyfél nem módosította, egészítette ki, terjesztette ki a kérelmét az eljárás során, és így tovább. *Nem volt tehát az eset körülményeivel sem indokolható a kérelem késedelmes teljesítése.*

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatal az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerinti kérelemmel kapcsolatos ügyintézésének indokolatlan és súlyos késedelme a panaszos Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okozott.

2.2. Ami a Bejelentés további tartalmát illeti, a teljesség kedvéért indokolt kitérni az alábbiakra. A Bejelentés felismerhető módon olyan tartalmú jognyilatkozat megtételére irányult, amelyben harmadik személy tájékoztatja a hatóságot a tudomására jutott (vélt) jogellenességről. Ebben az értelemben használta a „bejelentés” kifejezést az Eljr. 67. § (1) bekezdésének 2016. június 13. napjáig hatályban volt szövege, miszerint az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárást hivatalból, valamint az építésügyi hatóság megkeresésére és „bejelentés alapján” folytat le.

A „bejelentés alapján” szövegrész ezt követően kikerült az Eljr. szövegéből. Ezzel párhuzamos jogalkotási fejlemény, hogy az építési tevékenységek számos esetben már hatósági engedély, hanem az építtető, tulajdonos, érdekelt általi bejelentés feltételével folytathatók (ún. egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység, ld. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 33/A. §). Ez viszont más értelemben vett „bejelentés”, mint a korábban így megjelölt típus, így elsősorban is nyilvánvaló módon a hatályos építési jogban immár nem jogellenes(nek vélt) múltbeli, hanem jogszerű(nek szánt) jövőbeli tevékenységekre vonatkozik a „bejelentés” kifejezés. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban „harmadik személy általi bejelentés”-ről (korábbi értelemben), illetve „érdekelt általi bejelentés”-ről (jelenleg hatályos értelemben) beszélünk.

A „harmadik személy általi bejelentés” tekintetében tehát már kifejezett jogszabályi szöveg nincs a hatályos építési joganyagban², *miközben ilyen bejelentések megtételére nyilvánvalóan továbbra is sor kerül a gyakorlatban.* Az államigazgatás rendszerében a „harmadik személy általi bejelentések” a hivatalból induló eljárások alapját képezhetik, vagyis a hatóság általi *tudomásszerzés* eszközének tekinthetők. Az ilyen bejelentések az Ákr. releváns rendelkezései [Ákr. 100. § (1) bekezdése, 104. § (1) bekezdés a) pontja] alapján továbbra is megalapozhatják hivatalból indított hatósági ellenőrzés lefolytatását – mint az a jelen esetben is történt.

Ilyen, *„harmadik személy általi bejelentés”* esetében a bejelentő nem minden esetben ügyfél. Mint az Ákr. (fentiekben már hivatkozott) Kommentárja³ kifejti: *„Az Ákr. 10. §-a alapján kell eldönteni, hogy a bejelentő, illetve panaszos -joga, jogos érdeke alapján - egyben tekinthető-e ügyfélnek is (Kúria Kfv.III.37.028/2014/4.). A bejelentő azonban nem szükségszerűen válik ügyféllé csak azért, mert az ő kezdeményezésére indul eljárás. Ezért helyesebb esetükben kezdeményezésről és nem kérelemről beszélni, jelezve, hogy az ügyfélnek nem minősülő bejelentő, illetve panaszos kezdeményezésére hatósági eljárásindítási kötelezettség nincs [a bejelentő és az ügyfél megkülönböztetésének alkotmányossági vetületéről az építésrendészeti ellenőrzésre vonatkozó bejelentés kapcsán lásd a 3224/2017. (IX. 25.) AB határozatot].”* Ebből az is következik, hogy a harmadik személy bejelentőt az ügyféljogok nem illetik meg minden esetben, szemben az „érdekelt általi bejelentés”-sel. Jelen esetben az ügyfélstátusz hiányát hangsúlyozta elsősorban az Építésügyi Osztály által a panaszosnak küldött (2023. szeptember 20-i) válaszlévlé.

A teljesség kedvéért fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet a következőkre. Az ügyfélnek nem minősülő harmadik személy bejelentő maga is alapvető jogot gyakorol, nevezetesen az Alaptörvény XXV. cikk szerinti petíciós jogát. Ezen alapvető jog gyakorlása szükségtelen és aránytalan módon éppúgy nem korlátozható, mint más alapvető jogoké.

A *„harmadik személy általi bejelentés”* továbbá – tartalmától függően – megfelelhet a Panasz tv. 1. § (2) bekezdés szerinti panasz fogalmának, illetve a Panasz tv. 1. § (2) bekezdés szerinti közérdekű bejelentés fogalmának.

Ezzel kapcsolatban az ombudsmani gyakorlatban az AJB-1980/2022. ügyszámon kibocsátott jelentésben⁴ foglaltam össze álláspontomat.

Ugyanez rögzíthető a Pkbt. 1. § (2)-(3) bekezdései alapján is, aminek kiemelése jelen ügyben azért indokolt, mert panaszos Bejelentésére még a Pkbt. hatálya alatt került sor.

Ezen jognyilatkozatok, tehát a *Panasz tv. (csakúgy, mint a Pkbt.) szerinti panasz, illetve közérdekű bejelentés elintézésére ugyancsak vonatkozik törvényi határidő.*

A konkrét ügyön túlmutató szándékkal, a jövőbeli jogszerű ügyintézés elősegítése érdekében indokoltnak tartom a Panasz tv. releváns rendelkezéseit is beidézni:

3. § (1) A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elintézni.

(2) Ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézését megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbítása indokainak

² Más szakjogágakban ez a szóhasználat továbbra is bevett, ld. pl. a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet:

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

³ Kommentár az Ákr. 10. §-hoz – Barabás Gergely, Szegedi László, In: Barabás & al, 1. l.j.-ben id. mű

⁴ Az alapvető jogok biztosának JELENTÉSE az AJB-1980/2022. számú ügyben Budapest Főváros Kormányhivatala általi panaszkezeléssel összefüggésben, <https://www.ajbh.hu/documents/10180/7255773/Jelent%C3%A9s+Budapest+F%C5%91v%C3%A1ros+Korm%C3%A1nyhivatala+%C3%A1ltali+panaszkezel%C3%A9ssel+%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sben+19802022.pdf/a75e7bfb-66a4-73e1-417a-9bf2d13927cd?version=1.0&t=1666615938596>

egyidejű megjelölésével – tájékoztatni kell. A panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésének határideje ebben az esetben sem haladhatja meg a hat hónapot.

A Pkbt. hasonlóan rendezte ezt a kérdéskört.⁵

Szükséges továbbá rögzíteni azt is, hogy – amennyiben a panasz, illetve közérdekű bejelentés alapján más eljárás megindításának indokoltsága merül fel – a címzett szerv a Panasz tv. 3. § (4) bekezdése alapján köteles *haladéktalanul intézkedést foganatosítani és erről a panaszost, illetve a bejelentőt értesíteni.*

Felhívom a figyelmet arra, hogy a hatóság az ügyfélnek nem minősülő bejelentő, illetve panaszos kezdeményezése esetén is köteles a törvényi keretek között eljárni, ideértve a releváns törvényi határidő betartását is.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pest Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogot érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy vizsgálja meg, hogy a kormányhivatal hatósági ügyvitelében, különösen építési hatósági eljárásai során milyen további intézkedésekkel biztosítható az ügyintézési határidők, az ügyfelekkel és bejelentőkkel folytatott kommunikáció tekintetében irányadó válaszadási határidők, illetve általában véve az észszerű időben történő ügyintézés követelményének a maradéktalan betartása.

A fentiekén túl a panaszos által az Építésügyi Osztályhoz címzett Bejelentésben foglaltakkal kapcsolatban ombudsmani intézkedést nem teszek tekintettel arra, hogy a Bejelentést eljárásom lefolytatása során az Építésügyi Osztály a panaszos részére megválaszolta, az annak alapján felmerülő intézkedést megtette.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

⁵ A Panasz tv. 3. § (1) bekezdéseivel azonos szövegezést tartalmaz a Pkbt. 2. § (1) bekezdése. A Panasz tv. 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal érdemben azonos előírásokat fogalmazott meg a Pkbt. 2. § (2) bekezdése, az alábbiak szerint:

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