



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-354/2022. számú ügyben
a Bánhorváti, Köztársaság utat a Rákóczi úttal összekötő járda
felújítása tárgyában benyújtott közérdekű bejelentés kivizsgálásával
összefüggésben
(Előzményi ügy: AJB-5258/2021.)

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Érintett szerv: Bánhorváti Község Önkormányzata

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-354/2022. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-5258/2021.)**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

A Panaszos **közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** előadta, hogy a Bánhorváti, Köztársaság utat a Rákóczi úttal összekötő felújított járda építése kapcsán közérdekű bejelentéssel fordult Bánhorváti Község Önkormányzatához (a továbbiakban: Önkormányzat), kifogásolva az akadálymentesítés hiányát.

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

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

Az érintett alapvető jogok

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

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

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.)

Megállapított tényállás

Panaszos megküldte Hivatalom részére az Önkormányzathoz benyújtott közérdekű bejelentését, melyben a Bánhorváti, Köztársaság utat a Rákóczi úttal összekötő felújított járda építése kapcsán az akadálymentesítés hiányát kifogásolta. Álláspontja szerint a Bán patak feletti híd és a világháborús emlékpark közötti lépcső balesetveszélyes, és a mozgásukban korlátozottak számára életveszélyes. Panaszos beadványa a közérdekű bejelentés intézésével összefüggésben egyéb információt nem tartalmazott.

A tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem Bánhorváti község polgármesterét (a továbbiakban: Polgármester).

A Polgármestertől az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. Mikor érkezett az Önkormányzathoz a Panaszos közérdekű bejelentése?
2. Milyen eljárási cselekmények történtek az Önkormányzat részéről a benyújtott közérdekű bejelentés alapján?
3. Értesítették-e Panaszost a közérdekű bejelentés vizsgálatának esetleges elhúzóadásáról és annak okairól?
4. Tájékoztatták-e Panaszost a közérdekű bejelentése alapján indult vizsgálat megállapításairól, ha igen, mikor?
5. Megalapozottnak látják-e a panaszban előadottakat, amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kívánnak kezdeményezni a mozgásában akadályozott személyek érintett járdaszakaszon történő közlekedésének megkönnyítése érdekében?

Megkeresésemben a rendelkezésére álló iratok másolatának megküldését is kértem, különös tekintettel a közérdekű bejelentésre, valamint a közérdekű bejelentő számára adott válaszra.

A Polgármester válasza:

A megküldött tájékoztatás szerint Panaszos beadványa 2021. szeptember 27-én érkezett a hivatalhoz, melyet kivizsgáltak és megválasztak, az erre vonatkozó iratanyagot azonban nem csatolták.

Az érintett járdafelújítás kapcsán a Polgármester arról tájékoztattott, hogy a bejelentéssel érintett járdaszakasz a 2021 tavaszán történt felújítást megelőzően nem is létezett, a meglévő járda pedig nagyon rossz állapotú volt, de a felújítást követően a mozgásában akadályozott személyek részére gond nélküli közlekedést biztosít. A járdafelújítás közfoglalkoztatási program keretében valósult meg, a bejelentésben kifogásolt „lépcsőzetes” szakasz összekötő funkciója – a projekt szűkös költségvetését is figyelembe véve – más műszaki megoldással nem volt kivitelezhető. Álláspontja szerint, a kerekesszékekkel közlekedők átmenve a híd előtt az út másik oldalára, biztonsággal közlekedhetnek. A bejelentést nem tartják megalapozottnak, a közlekedés ugyanis könnyebbé vált. Tájékoztattott továbbá arról, hogy tervben van a kifogásolt járda melletti útszakasz felújítása, mellyel az út és a járda közötti szintkülönbség minimálisra csökken.

Tekintettel arra, hogy a Polgármester tájékoztatása nem tartalmazta teljeskörűen a beadvány elbírálásához szükséges információkat, továbbá a bejelentő részére adott választ elmulasztották megküldeni, 2022. január 27-én az alábbi, **kiegészítő kérdés megválaszolását kértem:**

„Tájékoztatták-e Panaszost a közérdekű bejelentése alapján indult vizsgálat megállapításairól, ha igen, mikor? Válaszához kérem, szíveskedjen mellékelni a Panaszos számára megküldött tájékoztató levelet is.”

A megkeresésre nem érkezett válasz.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

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

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Az Önkormányzat, mint állami szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható szervnek minősül.

Megállapítottam, hogy Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel **közérdekű bejelentést nyújtott be** az Önkormányzathoz és kifogásolta a bejelentése megfelelő kivizsgálását.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapvet és normát. A 2012.

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

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

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

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

Az ügy érdemében

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

1. A jogszabályi háttér

1.1. A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, ***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.***

(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 panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

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

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy ***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.

2. Az Önkormányzat eljárása a beadvány alapján

Az Ajbt. 38/A. § alapján indult eljárásban a bejelentés intézését vizsgálhatom; e körben tehát azt, hogy a bejelentés kapcsán a hatóság megtett-e mindent a megalapozottság vizsgálata körében, annak megfelelően járt-e el, szükség esetén indított-e hatósági eljárást és mindenek során az előírt határidőket betartotta-e, továbbá, hogy eljárása során az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megállapítható-e.

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

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

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg a Polgármestert, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul.

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

Tekintettel arra, hogy *a Polgármester csak részben teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött teljeskörűen együtt, így a közérdekű bejelentés intézésével, a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettség teljesítésével összefüggésben nem rendelkezem információval, érdemi megállapítást nem tudok tenni.*

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

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérem Bánhorváti Község Önkormányzat Polgármesterét**, hogy intézkedjen a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy

- fordítson fokozott figyelmet a közérdekű bejelentések vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak megfelelő intézésére, az abban foglaltak maradéktalan betartására;
- az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben maradéktalanul tegyen eleget.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos