

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5749/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos egy társasházi ingatlan házkezelőjeként fordult a hivatalomhoz Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának elhúzódo építéshatósági eljárása miatt.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az önkormányzat jegyzőjétől az eljárás elhúzódoásának okairól.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése. „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- a jogorvoslathoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)

A megállapított tényállás

A panaszos előadta, hogy 2012. november 29-én hatósági eljárást kezdeményezett Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatánál, mert a társasház egyik légaknájában – véleménye szerint – az OTÉK szabályaival ellentétes módon szerelték fel egy klímaberendezés kültéri egységét. Kifogásolta, hogy eddig tudomása szerint két – a tulajdonos távolléte okán eredménytelen – helyszíni szemlét (2013. február 19-én, valamint március 28-án) tartott az önkormányzat, amelyekről azonban nem kapott jegyzőkönyvet, valamint azt is, hogy az ügyben hatósági döntés beadványa benyújtásáig nem született.

Megkeresésemre a jegyző a következőkről tájékoztatott. A hatóság több alkalommal is tűzött ki helyszíni szemle időpontot, amelyre az értesített ingatlantulajdonos egyszer sem jelent meg, a postára adott küldemények „nem kereste” jelzésekkel érkeztek vissza. Az önkormányzat az eljárás akadályoztatása miatt eljárási bírságot szabott ki az ingatlan tulajdonosával szemben. A helyszíni ellenőrzések megtartásáról a közös képviselőt minden alkalommal tájékoztatták, viszont mivel az eljárás azon szakaszában, amikor a hatóság bírságot szab ki nem tekinthető ügyfélnek, így erről csak általánosságban kapott információt.

A panaszos beadvánnyal fordult a Budapest Főváros Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalához, amelyet az önkormányzat szintén tájékoztatott az eljárás menetéről, majd ismételt szemle megtartását rendelték el, ahol már a panaszos sem jelent meg.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a tényállást megállapítani az eljárás további lefolytatása érdekében. A jegyző álláspontja szerint jelen esetben csak bírság kiszabására van lehetősége, amennyiben ennek hatására eredményes szemlét tudnak lefolytatni, úgy nyílik jogszabályi lehetőség további intézkedések megtételére.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv 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 az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

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.¹ A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

¹ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének 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.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdemében

A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint a helyszíni szemlével érintett lakástulajdonos 2013. szeptember 5-én nyújtott be kérelmet az önkormányzathoz a kézbesítési vélelem megdöntése érdekében. Kérelmében felhívta a hatóság figyelmét arra, hogy valóban ő a tulajdonosa az ingatlannak, viszont a lakásban bérlő lakik, aki nem tájékoztatta őt a könyvelt küldemény érkezéséről. Ezen túlmenően beadványában megadta azt a címet, ahol életvitelszerűen él, ahol a hatóság a további eljárási cselekményekről értesíteni tudja.

A csatolt iratok szerint az önkormányzat 2013. november 27-én újabb helyszíni szemle megtartásáról értesítette a feleket, amelyet 2013. december 19-én ismételen sikertelenül tartottak meg, mivel azon egyik fél sem jelent meg. Az ingatlan tulajdonosát továbbra is azon a laccímen értesítették, ahol nem tartózkodik életvitelszerűen.

Tekintettel arra, hogy az iratok között nem lelhető fel a hatóság kézbesítési vélelem megdöntésére benyújtott kérelemre adott válasza, rövid úton megkerestem az ügy ügyintézőjét, aki válaszában elmondta, hogy azért nem vették figyelembe a beadványt, mert azt a beadványozó nem írta alá. Tájékoztattam továbbá arról, hogy 2013. december 19-i szemlét követően újra kísérletet tettek a helyszíni szemle megtartására 2014. június 26-án, ahol azonban továbbra sem jelentek meg a felek.

A Ket. 35. § (1)-(2) bekezdése szerint, ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfélnek és képviselőjének a nevét, laccímét vagy székhelyét, az ügyfélnek a hatóság döntésére való kifejezett kérelmét, továbbá meg lehet adni az elektronikus levélcímet, a telefax számát vagy a telefonos elérhetőséget. Ha jogszabály előírja, a kérelemben az ügyfél azonosíthatósága érdekében fel kell tüntetni az ügyfélnek az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját. A kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem kötelező tartalmi elemei kapcsán a Ket. 79. § (6) bekezdése további feltételként kimondja, hogy a kérelemben elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik.

Tehát a Ket. nem írja elő, hogy a kérelmező aláírásának kötelező alaki kellékként szerepelnie kell az általa benyújtott kérelmen. De amennyiben elő is írja, illetve amennyiben a hatóság kötelező tartalmi elemként értékelte a kérelmező aláírását, álláspontom szerint alkalmaznia kellett volna a Ket. 37. § (3) bekezdésében foglaltakat, vagyis a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül hiánypótlásra kellett volna felhívnia az ügyfelet.

Az ügyintézési határidő kapcsán a Ket. előírja, hogy ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. Visszafizetési kötelezettségét pedig az erről szóló döntés jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül kell teljesítenie.

Az ügyre irányuló kérelem 2012. november 29-i keltezéssel érkezett az önkormányzathoz, és az illeték lerovását kezdődően a hatóság meg is kezdte a tényállás feltárását, több sikertelen helyszíni szemlét tartott, mivel a szemlével érintett fél nem jelent meg. A Ket.-hez tartozó kommentár szerint a hatóság csak abban az esetben mentesül az illeték-visszafizetési kötelezettség alól, amennyiben az ügyintézési határidő túllépésére az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból került sor. Véleményem szerint azonban az ingatlantulajdonos kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem benyújtása óta kizárólag a hatóságnak felróható, hogy nem került sor a helyszíni szemle eredményes megtartására. A hatóság ugyanis tudomást szerzett arról, hogy az ingatlan tulajdonosa nem elérhető az addigi értesítési címén, meg is adta az új címét, – tehát közreműködő volt az ügy megoldásában – mégsem azon értesítették az újabb helyszíni szemle megtartásáról.

A hatóság tehát neki felróható okból túllépte a rá irányadó határidő kétszeresét, így illeték-visszafizetési kötelezettsége keletkezett a panaszossal szemben.

A Ket. alapelvei között kimondja, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata azzal, hogy nem vette figyelembe az ingatlantulajdonos kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló, és egyúttal új értesítési címet közlő beadványát, valamint azzal, hogy nem az új címen értesítette az ingatlantulajdonost a szemléről, és ezzel az eljárás további indokolatlan elhúzódását okozta, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében intézkedjen arról, hogy Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának jegyzője hozzon döntést a kézbesítési vélelem megdöntése tárgyában, illetve vegye figyelembe az ingatlantulajdonos új értesítési címét, és azon értesítse a helyszíni szemle megtartásáról.

Az Ajbt. 32. § alapján felkérem Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának jegyzőjét, hogy döntésében gondoskodjon a panaszos részére történő illeték visszafizetéséről.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.