

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3452/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya

Az eljárás megindítása

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint, a panaszos 2013-2014. években több közérdekű bejelentést tett Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatala és a növényvédelmi hatóság felé, amelyben felhívta a figyelmet a Budapest II. kerületben tenyésző parlagfű irtásának szükségességére. Panaszos sérelmezte, hogy egyes esetekben a bejelentés kivizsgálása elmaradt, tájékoztatás és érdemi intézkedés nem történt. A Vörös-Kővár területén fekvő földutakat érintő bejelentés kapcsán pedig nem értett egyet a vizsgálat eredményével.

A Legfőbb Ügyészség állásfoglalását követően, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38. §/C § alapján a panaszos 2014. május 30-án, 2015. január 4-én, 2015. május 25-én kelt beadványaiban kérte az eljárások felülvizsgálatát, és az általa vélelmezett visszásság orvoslását.

Az Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében¹ az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. 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 vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatalt, Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalát, a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, illetve annak jogutód szervét.

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]

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 (2011. április 25.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)

¹**38/A. §** 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. **38/B. §** (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. **38/C. §** A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha *a)* a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, *b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, *c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

- a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Vhr.)
- Az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet
- a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörének megállapításával kapcsolatos földművelésügyi ágazati jogszabályok módosításáról szóló 19/1992. (I. 28.) Korm. rendelet

Megállapított tényállás

A bejelentő 2013. augusztus 1-jén parlagfűvel és egyéb gyomnövényekkel fertőzött területek, illetve illegálisan elhelyezett zöldhulladék miatt megkereste Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatalát. A II. kerület területén belül, térképi mellékletet is csatolva, több parlagfűvel, egyéb gyomnövényekkel és tájidegen fajjal érintett területet jelölt meg. Kiemelte a Vörös-Kővár észak-nyugati oldala mentén felfelé haladó földút, továbbá a Honvéd utca irányába tartó ösvény által határolt területet. Jelezte, hogy tudomása van róla, hogy a tárgyi területen a természetvédelmi hatóság engedélyével földterítési munkákat is végeztek. A bejelentő kisebb-nagyobb mennyiségben, változó magasságú és fejlettségű parlagfűvel, egyéb gyomnövényekkel szennyezett és illegális zöldhulladék elhelyezésével érintett belterületi földterületet is megjelölt beadványában (pl. Rodostói utca, Kőhegyi út, Járóka utcától a Rezeda utcáig stb.).

A Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal Környezetvédelmi Csoportja XVII-222/2013. sz., 2013. augusztus 21-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy a Vörös-Kővár észak-nyugati oldala mentén felfelé haladó földút, továbbá a Honvéd utca irányába tartó ösvény ingatlan-nyilvántartási térkép alapján külterületi elhelyezkedésű. A fentiek miatt az ügyet 2013. augusztus 21-én kelt XVII-222-2/2013. számú végzésével átette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalához. Az önkormányzat a belterületi parlagfűvel szennyezett területek kapcsán tájékoztatta a bejelentőt, hogy a helyszíni ellenőrzés, digitális fényképfelvétel rögzítése és az érintett ingatlantulajdonosok felszólítása a mentesítésre megtörtént. A Környezetvédelmi Munkacsoport munkatársai a helyszíni ellenőrzés során megállapították, hogy a kaszálást több helyszínen el is végezték, egyes erdő mellett húzódó sávokban pedig szakmai szempontból azt nem tartották indokoltnak. Az önkormányzat válaszában arra is felhívta a bejelentő figyelmét, hogy az illegálisan elhelyezett zöldhulladék elszállításáról, felszámolásáról, pontosan megjelölve az intézkedés alá vont területet, a Környezetvédelmi Csoport gondoskodott.

A Budapesti 1. számú Földhivatal a parlagfűvel kapcsolatos földhivatali eljárást időben megindította. A bejelentő által megadott helyszínen 2013. augusztus 28-án a földhivatal munkatársai hatósági ellenőrzést tartottak 13000/34-46/2013. ügyszámú jegyzőkönyv felvétele mellett. A parlagfüves terület fő töréspont koordinátáját bemérték, a helyszínről digitális fényképet készítettek. A helyszíni ellenőrzést követően az adatokat még az ellenőrzés napján a Parlagfű Információs Rendszerbe (továbbiakban: PIR) feltöltötték. Az intézkedés a 140937 azonosító számot kapta. A PIR-ben az ügyiratfeltöltés, adattovábbítás megtörtént. A földhivatali eljárás jogsértés megállapításával zárult, azaz a jegyzőkönyv szerinti helyrajzi számokra vonatkozóan a hivatal parlagfűvel fertőzöttséget állapított meg. A közérdekű védekezés elrendelésére, a tulajdonos, földhasználóval szembeni szankciók alkalmazására a növényvédelmi hatóság jogosult, ezért a szükséges adatokat átadták a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságnak. A földhivatal azonban a hatósági eljárásának eredményéről a bejelentőt közvetlenül nem tájékoztatta.

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság 2013. augusztus 29-én a jegyzőkönyvet a PIR-en keresztül megkapta további intézkedés céljából. A kormányhivatal 2013. szeptember 4-én a PEF/01/888/30-43/2013. iktatószámom 14 eljárást indított, amelyet 2013. szeptember 26-án zártak le. A jegyzőkönyv 15. pontja értelmében a parlagfűvel borítottság 5%-os volt. Az igazgatóság szakmai állásfoglalásában kifejtette, hogy nem állapítható meg a károsítóval való fertőzöttség, amennyiben a szántó művelési ágban nyilvántartott és ténylegesen megművelt területen a károsító felületi borítottságának átlaga az 5%-ot nem haladja meg. Az igazgatóság azonban a bejelentőt a vizsgálat eredményéről nem tájékoztatta. A bejelentő 2013. szeptember 9-én és 2013. október 16-án „parlagfű irtása és annak érdekében megtett intézkedések felülvizsgálata tárgyában” közérdekű bejelentést nyújtott be közvetlenül a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága részére. Beadványában részben kifogásolta a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal Környezetvédelmi Csoportjának egyes intézkedéseit. Álláspontja szerint egyes belterületi ingatlanok vonatkozásában a jegyzőnek közérdekű védekezést kellett volna elrendelnie, illetve az önkormányzatnak a külterületi ingatlanok tekintetében a földhivatal felé az áttételt 8 napon belül meg kellett volna tennie. A bejelentő kérte, hogy a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja felül az önkormányzat intézkedését. Bejelentésében újabb belterületi, Budapest II. kerületében elhelyezkedő parlagfűvel fertőzött, illegális zöldhulladékkal érintett ingatlanokra hívta fel a hatóság figyelmét. Egyes erdősáv mellett elhelyezkedő ingatlanok vonatkozásában kérdést tett fel a szerv felé, hogy a közút kezelőjének a kötelezettsége-e az allergén gyomnövény kaszálása. A bejelentő kifogásolta, hogy a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében nincs információja a hatóságok intézkedéséről. A közérdekű bejelentés kiterjedt annak a vizsgálatára is, hogy a természetvédelmi hatósági engedéllyel végzett földterítési munka nem jelent-e növény-és talajvédelmi problémát a körzetben. A bejelentő folyamatosan figyelemmel kísérte a bejelentésével érintett területek parlagfűvel fertőzöttségét és arra is reagált október 16-i beadványában, hogy számos helyszínen a parlagfű kaszálása, irtása megtörtént. A bejelentő 2014. január 7-én kelt beadványában ismételt a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságához fordult panasszal. Sérelemzte, hogy a 2013. szeptember 9-én és 2013. október 16-án az igazgatósághoz írásban benyújtott közérdekű bejelentéseire nem kapott választ. Ismételt információt kért a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek vonatkozásában. A bejelentő kifogásolta, hogy a Budapest Főváros Kormányhivatal Hatósági Főosztálya által 2013. február 7-én BNB/007/00321-2/2013. sz. végzéssel az Igazgatósághoz áttett ügyben sem kapott tájékoztatást.

A bejelentő 2014. február 20-án beadvánnyal fordult a Pest Megyei Főügyészség felé, hogy vizsgálja meg a közérdekű bejelentései intézésének jogszerűségét, kiemelve az érintett szerveket. A kérelemre, áttétel után a Fővárosi Főügyészség 2014. március 24-én TK.1042/1-III. sz. iratában válaszolt. A Főügyészség tájékoztatta a panaszost az ügyészi hatáskör hiányáról, és a szükséges intézkedések megtétele céljából a beadványt áttette a Kormányhivatalhoz és a Polgármesteri Hivatalhoz. A Fővárosi Főügyészség válaszát követően a panaszos a Legfőbb Ügyészséghez fordult. A Legfőbb Ügyészség 2014. április 29-én T. KvFK.3945/2014/a-I. sz. iratában tájékoztatta a panaszost, hogy 2014. január 1-jétől az Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A panaszos sérelemzte, hogy az ügyészi áttétel kapcsán a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzője 2014. április 8-án válaszolt a panaszos részére, a Pest Megyei Kormányhivatal azonban azóta sem adott semmilyen tájékoztatást számára.

Bejelentő részéről 2014. május 30. napján hivatalomhoz benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét, a Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalát, a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát.

Az alábbi kérdések megválaszolását kértem a vizsgálatommal érintett szervektől:

- Hogyan teljesítik általánosságban a Pkbt. 2-3. §-ában előírt kötelezettségeiket a közérdekű bejelentések vonatkozásában?
- Megalapozottnak látják-e a bejelentésben előadottakat?
- Amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kívánnak kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

Az érintett szervek válaszai

Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal XVII-29/2015. sz. válaszában tájékoztatott, hogy a Vörös-Kővár területén lévő földutak parlagfűvel való fertőzöttségének ellenőrzésére a külterületi elhelyezkedés miatt az ingatlanügyi hatóság jogosult. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv a Budapesti 1. számú Földhivatal. 2013. augusztus 21-én az áttételről XVII-222-2/2013. számon végzést hozott. Ugyanazon a napon a Környezetvédelmi Csoport a bejelentőt közvetlenül tájékoztatta a belterületi parlagfűvel szennyezett ingatlanok és az illegális zöldhulladék vonatkozásában megtett intézkedésről (XVII-222/2013. szám). A belterületi parlagfűvel szennyezett területek kapcsán tájékoztatta a bejelentőt, hogy a helyszíni ellenőrzés, digitális fényképfelvétel készítése és az érintett ingatlanulajdonosok felszólítása a mentesítésre megtörtént. A Környezetvédelmi Munkacsoport munkatársai a helyszíni ellenőrzés során megállapították, hogy a kaszálást több helyszínen el is végezték, egyes erdő mellett húzódó sávokban pedig szakmai szempontból azt nem tartották indokoltnak. Az önkormányzat válaszában arra is felhívta a bejelentő figyelmét, hogy az illegálisan elhelyezett zöldhulladék elszállításáról, felszámolásáról, pontosan megjelölve az intézkedés alá vont területet, a Környezetvédelmi Csoport gondoskodott.

A Budapesti 1. számú Földhivatal 20036/1/2015. sz. levelében megírta, hogy a parlagfűvel kapcsolatos földhivatali eljárás időben megindult és jogsértés megállapításával zárult, azaz a jegyzőkönyv szerinti helyrajzi számokra vonatkozóan parlagfűvel fertőzöttséget állapított meg. A bejelentő által megadott helyszínen – azaz a Vörös-Kővár északnyugati oldalán haladó főút, illetve a Honvéd utca mentén lévő szántóföldeken – 2013. augusztus 28-án hatósági ellenőrzést tartott, betartva a vonatkozó jogszabályi előírásokat. A parlagfüves terület fő töréspont koordinátáját bemérték, a helyszínről digitális fényképet készítettek. A helyszíni ellenőrzést követően az adatokat még aznap feltöltötték a PIR-be. Az ügyiratfeltöltéssel és adattovábbítással a földhivatali eljárás lezárult. Az adatokat átadták tehát a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságnak. Ezen szerv jogosult a közérdekű védekezés elrendelésére, a tulajdonossal, földhasználóval szembeni szankciók alkalmazására. A földhivatal elismerte, hogy a 2013. évi nagyszámú bejelentések okán a panaszos értesítése elmaradt. A sérelem megszüntetése érdekében a földhivatal 2015. január 29-én – Hivatalom részére küldött válasszal egyidejűleg – a bejelentőt közvetlenül is tájékoztatta.

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság PEF/1/33-2/2015. sz. iratával tájékoztatott, hogy a földhivataltól a jegyzőkönyvet 2013. augusztus 29-én a PIR-en keresztül további intézkedés céljából megkapta. A Kormányhivatal 2013. szeptember 4-én a PEF/01/888/30-43/2013. iktatószámom 14 eljárást indított, amelyet 2013. szeptember 26-án zártak le. A jegyzőkönyv 15. pontja értelmében a parlagfűvel borítottság 5%-os volt. Az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése értelmében nem állapítható meg a károsítóval való fertőzöttség, amennyiben a szántó vagy kert művelési ágban nyilvántartott és ténylegesen megművelt területen a károsító felületi borítottságának átlaga az 5 %-ot nem haladja meg. A tárgyi földterület szántó művelési ágára és a felületi borítottság arányára tekintettel közérdekű védekezést nem rendelt el, növényvédelmi bírságot nem szabott ki. Az Igazgatóság elismerte, hogy jelen ügyről a bejelentő valóban nem kapott tájékoztatást, amelyet a részemre megküldött levél egyidejű megküldésével orvosolt.

Az igazgatósági indoklás szerint a tájékoztatás hiánya abból eredt, hogy a parlagfüves eljárásokat a földhivatalok indítják meg, a parlagfű fertőzéssel kapcsolatos panaszokat a földhivatalnak átteszik.

A panaszos 2015. május 25-én ismételt panasszal fordult Hivatalomhoz és sérelmezte az időközben az érintett szervek által adott tájékoztatások tartalmát. Kifogásolta, hogy bejelentései nyomán a Földhivatal 2013. augusztus 28-án az összes helyszínen ellenőrzést végzett volna, hiszen egyes helyszíneket csak későbbi beadványaiban érintett. Továbbá megjegyezte, hogy a bejelentésével érintett (Bp. II. kerületi Vörös-Kővár környékét érintő) területek döntő többsége nem ténylegesen megművelt szántó, valóságban természetközeli állapotokkal jellemezhető földterület, ezért álláspontja szerint aggályos a 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésére hivatkozás.

A panaszos újabb beadványában megjelölt kérdésekre és arra tekintettel, hogy, hogy a Kormányhivatal válasza csupán az Önkormányzat részéről áttett, a Földhivatal által továbbított bejelentésre reagált, 2016. április 19-én ismételten megkerestem a Pest Megyei Kormányhivatalt, és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Rendelkezésre áll-e a 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos irat? Amennyiben igen, kérem azok csatolását, továbbá a megtett intézkedésekről szóló tájékoztatást, különös tekintettel az áttételről szóló dokumentumokra.
- Álláspontja szerint a 13000/34-46/2013. sz. jegyzőkönyvben érintett ellenőrzött terület ténylegesen megművelt vagy nagyrészt műveletlen terület? Indokolt lett volna-e a 140937 azonosító számú földhivatali intézkedés kapcsán közérdekű védekezés elrendelése és a tulajdonos, földhasználóval szemben szankció alkalmazása?

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Osztály PE/NV/853-2/2016. sz., 2016. június 29-én kelt válaszában megírta, hogy a jegyzőkönyvben szereplő, a bejelentésben érintett helyrajzi számok a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint szántó művelési ágúak és a károsító felületi borítottság az 5%-ot nem haladja meg. Ezáltal az eljárások a 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésére tekintettel, jogszerűen nem indultak meg. A bejelentésben érintett, Budapest II. kerületében lévő külterületi helyrajzi számokat a PIR-ben a „parlagfű felületi borítottság 5% alatt” opció megjelölés mellett továbbították a Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatalának Földhivatali Főosztálya részére. Papír alapú dokumentáció e tekintetben nem fellelhető, az csupán a PIR-ben jeleníthető meg. A Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében tehát a növényvédelmi hatóság ismételten megállapította, hogy azok tekintetében közérdekű védekezés elrendelése, illetve a tulajdonosok, földhasználók szankcionálása nem lett volna indokolt. A Kormányhivatal ismételt kérésemre a 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt közérdekű bejelentéseket csatolta. A Hivatal ezen iratokat érkeztette, azonban azok tekintetében érdemben a bejelentőt nem tájékoztatta, esetleges földhivatali, önkormányzati áttételről nem intézkedett. A Kormányhivatal az AJB-2985/2014. sz. első megkeresésem eredményeként írt, PEF/1/33-2/2015. sz., 2015. február 20-án kelt levél csatolt megküldésével tájékoztatta csupán a bejelentőt a vizsgálat eredményéről, azonban az a válasz csupán a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében ad érdemi tájékoztatást.

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 Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal, Pest Megyei Kormányhivatal, Budapest Főváros Kormányhivatala – mint közigazgatási szervek – az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságoknak minősülnek.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz 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 alapelvet 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, ésszerű 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 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 mellőzhetőek.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *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.

2. 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 kötelességévé 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]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel 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 hat.]

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 bejelentésekből, az eljáró szerv válaszaiból, a közérdekű bejelentés intézésére vonatkozó panasz beadványokból, valamint a felülvizsgálati eljárásban a megkeresésemre, kérdéseimre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pktb. 1. § (3) bekezdése szerint 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.

1. § (5) Ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

2. § (1) 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 közérdekű bejelentőt - az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével - tájékoztatni kell.

(4) Az eljárásra jogosult szerv 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 értesíti.

A csatolt dokumentáció alapján megállapítottam, hogy Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatala a bejelentést határidőben elbírált, a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésekről a bejelentőt tájékoztatta. A külterületi elhelyezkedésű földterületek tekintetében az áttételről 8 napon túl intézkedett a bejelentő egyidejű értesítése mellett.

A földhivatali eljárás az áttételt követően határidőben megindult, a hatóság a szükséges intézkedéseket megtette, a jogsértést megállapította, a földhivatali elektronikus adattovábbítás a PIR rendszerén keresztül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv felé megtörtént. A Földhivatal a vizsgálat befejezésekor azonban a bejelentőt nem tájékoztatta. A sérelem megszüntetése érdekében a bejelentő közvetlen tájékoztatása 2015. január 29-én megtörtént.

A Pest Megyei Kormányhivatal az Önkormányzat részéről áttett, a földhivatal által a PIR-en továbbított 2013. augusztus 1-jei bejelentés kapcsán vizsgálatának megállapítását csupán az elektronikus rendszerben rögzítette. A vizsgálat eredményéről szóló tájékoztatást és indoklását - miért nem tartotta szükségesnek a közérdekű védekezés elrendelését, szankció alkalmazását - csupán 2015. február 20-án küldte meg a bejelentő részére.

A 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt, közvetlenül a kormányhivatal részére megküldött közérdekű bejelentéseire a bejelentő választ nem kapott és ezen közérdekű bejelentések tartalma nem azonos a 2013. augusztus 1-jei bejelentés tartalmával. A bejelentő kifogásolta a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal egyes intézkedését is. Álláspontja szerint egyes belterületi ingatlanok vonatkozásában a jegyzőnek közérdekű védekezést kellett volna elrendelnie. Bejelentésében újabb belterületi, Budapest II. kerületében elhelyezkedő parlagfűvel fertőzött, illegális zöldhulladékkal érintett ingatlanokra hívta fel a hatóság figyelmét. Egyes erdősáv mellett elhelyezkedő ingatlanok vonatkozásában kérdést tett fel a szerv felé, hogy a közút kezelőjének a kötelezettsége-e az allergén gyomnövény kaszálása. A közérdekű bejelentés kiterjedt a Vörös-Kővár területét érintő - a természetvédelmi hatósági engedéllyel végzett - földterítési munka növény-és talajvédelmi következményeire is. A Vhr. 1. § (2) bekezdése értelmében, ha belterületi ingatlan esetében a települési (fővárosban kerületi, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzat nem tesz eleget az Élt. 17. § (4) bekezdésében előírt parlagfű elleni védekezési kötelezettségének, a növény- és talajvédelmi hatóság rendeli el a közérdekű védekezést. A Vhr. 3. § (5) bekezdése szerint 2013. június 12-i hatályba lépéssel a jegyzőnek is kötelezettsége a közzétett formanyomtatvány felhasználásával jegyzőkönyv felvétele. A bejelentés alapján indult helyszíni ellenőrzésről minden esetben jegyzőkönyvet kell készíteni, akkor is, ha nem parlagfüves az ingatlan. A megyei kormányhivatal, ha megállapítja, hogy a belterületi ingatlan parlagfűvel fertőzött, hivatalból indíthat eljárást nem önkormányzati tulajdonú területen is.² A fentiek alapján tehát a jegyző belterületi növényvédelmi hatósági tevékenységét jogszerűségi és szakmai szempontból a kormányhivatal „felügyeli”, tehát a közérdekű bejelentés tárgya a megyei kormányhivatal hatáskörét érintette. Vizsgálatom során megállapítottam továbbá, hogy a földhivatali jegyzőkönyv 11. pontja és a Kormányhivatal indoklása közötti tartalmi kapcsolat nem egyértelmű. Kiemelem, hogy a külterületi fekvésű belterülettel határos szántó művelési águ ingatlanok a hatósági gyakorlat szempontjából kiemelt figyelmet, és az érintett szervek részéről hatékonyabb együttműködést igényelnek. *Megállapítottam, hogy a Panaszos által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pest Megyei Kormányhivatal részéről nem csak a tájékoztatás maradt el, hanem több közérdekű bejelentés kivizsgálása, illetve az intézkedés foganatosítása is. A Földhivatal szintén nem tett eleget a Pkbt. szerinti tájékoztatási kötelezettségének, a jegyző a Pkbt-ben az áttételre előírt határidőt nem tartotta be. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek. Mivel a közérdekű bejelentésben feltárt, 2013-2014. közötti időszakra vonatkozó állapot nem rekonstruálható, az érintett szervektől további érdemi vizsgálat, hatósági intézkedés nem várható, ezért az idő múlására tekintettel újabb vizsgálat indítása sem kezdeményezhető.*

Megjegyzem, hogy 2013. május 14-től elérhető a <https://pbr.nebih.gov.hu> oldalon a Parlagfű Bejelentő Rendszer (PBR), amely a parlagfű előfordulására vonatkozó lakossági bejelentések kezelését szolgálja. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy az állampolgári bejelentések külterület esetén a PIR-en keresztül azonnal láthatóvá és feldolgozhatóvá váljanak az illetékes kormányhivatalok számára, illetve az ügyintézés lényeges lépéseiről (pl. helyszíni ellenőrzés megtörténte stb.) a bejelentő is automatikusan értesítést kapjon, amennyiben a rendszerbe lépéskor azt kéri. Az AJB-4546/2014. számú ügyben írt jelentésemben felkértem a Földművelésügyi Minisztert, hogy intézkedjen a PBR fejlesztéséről annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a közérdekű bejelentők Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására; a PBR rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések továbbításáról az eljáró szervekhez, azért, hogy e szervek a szükséges vizsgálatot lefolytathassák és az ennek alapján szükséges intézkedéseket megtehessék. Amennyiben a bejelentő a jövőben parlagfűvel fertőzött területet észlel, célszerű a PBR használata.

² a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 9. § (5)-(6) bekezdés

- a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30) Korm. rendelet 8. § (5)-(6) bekezdés Ket. 115. § (1) bekezdés

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy

– intézkedjenek a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására,

– kiemelt figyelmet fordítsanak a külterületi fekvésű belterülettel határos szántó művelési ágú ingatlanok parlagfű fertőzöttségének megszüntetésére.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.