

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-136/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Schnörch Rita
dr. Herke Miklós
Radnai Anna

Az eljárás megindulása

Magánszemély beadvánnyal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, amelyben kifogásolta, hogy a mohácsi vágóhid környezetvédelmi engedélyeztetését megelőző, 2014. március 10-én tartott közmeghallgatásról csak egy ismeretlen személy által készített, postaládájába bedobott szórólapból értesült. Sérelmezte, hogy a közmeghallgatásra a meghívó a helyben szokásos módokon nem került közzétételre. Álláspontja szerint kevés azoknak a száma, akik rendszeresen tanulmányozzák a polgármesteri hivatal hirdetőtábláját, és csak a szórólapnak köszönhető, hogy a lakosok közül sokan megjelentek a közmeghallgatáson.

A beadvány alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatunk során tájékoztatást kértünk Mohács Város Önkormányzata jegyzőjétől (a továbbiakban mohácsi jegyző), a Baranya Megyei Kormányhivataltól, a Miniszterelnökségtől, valamint az Igazságügyi Minisztériumtól.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elve, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.);
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.).

A megállapított tényállás

I. A panaszos a mohácsi vágóhid környezetvédelmi engedélyeztetését megelőzően, Mohácson 2014. március 10-én megtartott közmeghallgatásról úgy értesült, hogy ismeretlen személy(ek) szórólapot dobta be postaládájába. Miután az eseményről más módon nem szerzett tudomást, az érintett hatóságoktól megpróbálta megtudni, feltárni a társadalmi részvételre vonatkozó előírásokat, saját értesülésének szabályosságát.

Az általa megkeresett Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozóan arról tájékoztatta, hogy a Kr. alapján a Felügyelőségnek az eljárás megindulásáról szóló közleményét meg kell küldenie a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjének, aki a kézhezvételt követően haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik annak közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. Az érintetteket arról is tájékoztatnia kell, hogy a kérelembe és mellékleteibe hogyan (és mikor) lehet helyben betekinteni. Az eljárás megindulásáról szóló közlemény tartalmazhatja a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat is. Ennek megfelelően a Felügyelőség közleményében megjelölte a közmeghallgatás helyére és idejére vonatkozó információkat.

A hatóság azt is közölte, hogy a mohácsi jegyző az eljárás megindításáról szóló közleményt 2014. február 6. napján harminc napra a Mohácsi Közös Önkormányzati Hivatal hirdetőablájára kifüggesztette. A közleménybe és mellékleteibe a hivatal Városfejlesztési Osztályának 9. számú irodájában lehetett betekinteni. A környezetvédelmi hatóság a közzététel módját illetően úgy foglalt állást, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó kérdés annak eldöntése, hogy mi a közhírré tétel helyben szokásos módja. Jelezte, a közmeghallgatáson nagy számban megjelentek a helyi lakosok, és ott észrevételeiket megtették, így lehetőségük volt ügyféli jogaik gyakorlására. A Felügyelőség a döntéshozatal során érdemben megvizsgálta és értékelte az ott elhangzottakat. A Mohács 0145/21. hrsz. alatti sertésvágó-, csontozó és daraboló üzem létesítésére és üzemeltetésére vonatkozó egységes környezethasználati engedély 2014. július 22-én jogerőre emelkedett.

A panaszos ezt követően a jegyzőnél kifogásolta, hogy a közmeghallgatás idejére és helyére vonatkozó információk a honlapon túl, további helyi fórumokon (Önkormányzati Hírek hetilap, www.mohacsiujsg.hu internetes portál) nem jelentek meg. A jegyző válaszelevelében hatáskörének hiányát állapította meg, a panaszra érdemben választ nem adott.

II. A Mohácsi Jegyző tájékoztatásának¹ összefoglalása:

A hirdetmény közzétételével kapcsolatban azt a választ kaptuk, hogy a meghívó 2014. február 6. és március 10. között volt megismerhető az önkormányzat honlapján. A webes archiválásra nem rendelkeznek előfizetéssel, így a közzétételt igazoló dokumentumot nem tudtak rendelkezésünkre bocsátani. Arra a kérdésünkre, hogy a Felügyelőség közleménye a Kr. előírása szerint közterületen is elhelyezésre került-e, a jegyző azt válaszolta, hogy a hirdetmény 2014. február 6. és március 10. között a hivatal épületében, mint közintézményben került kifüggesztésre, és mint ilyen, közterületnek minősül. Kitért arra is, hogy a hivatal épülete akadálymentesített, így a fogyatékkal élők is hozzáférhettek a zöldhatósági hirdetményhez. Azon kérdésünkre, hogy miként állapította meg a közzététel helyben szokásos módját, a jegyző nem adott választ.

III. Baranya Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának² összefoglalása:

III.1. A Baranya Megyei Kormányhivataltól (a továbbiakban: Kormányhivatal) abban kértünk állásfoglalást, szükséges-e a képviselő-testületnek meghatároznia, hogy az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzétételének mi a helyben szokásos módja, vagy azt a jegyző önállóan dönti el. A képviselő-testület a helyi Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló rendeletében (a továbbiakban: SZMSZ) ugyanis az önkormányzati rendeletek kihirdetésével összefüggésben meghatározza a helyben szokásos módot.

A kormány megbízott a vonatkozó jogszabályi előírások ismertetését követően kifejtette, hogy a közlemények hatóság általi közhírré tétele az államigazgatási eljárás egyik eleme, amely központi jogszabályban szabályozható, nem helyi társadalmi viszony, szabályozása nem tartozik a képviselő-testület feladat és hatáskörébe.

¹ 4862/2015., 4862-2/2015.

² BAB/4/611-2/2015.

Eredeti jogalkotói hatáskörben tehát nincs lehetőség az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban lefolytatott közhírré tétel helyben szokásos módjának helyi szabályozására.

A Kvt. 110. § (7) bekezdés 12. pontja kizárólag a Kormányt hatalmazza fel, hogy rendeletében az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályait megállapítsa. Ez alapján került a Kr. a megalkotásra.

Az Alaptörvény, és az Mötv. szabályaiból következően az önkormányzat jogalkotói jogkörében nem alkothat törvényi felhatalmazás hiányában végrehajtási szabályt. Tekintettel arra, hogy olyan jogszabályi kötelezettség nincs, amely elrendelné, hogy a képviselő-testület határozza meg az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás vonatkozásában a hatóságoktól érkező közlemények közzétételének helyben szokásos módját, származékos jogalkotói jogkörben nincs mód önkormányzati rendelet alkotására.

A központi jogszabályok számos államigazgatási eljárásban eltérő szabályozási megoldást alkalmazva rendelkeznek a közhírré tételről. Az egyik megoldás, amikor a közszemlére (közhírré) tétel módjáról és annak időtartamáról az érintett határozatban kell rendelkezni.³ Több jogszabály meghatározza, hogy a közhírré tételhez fűződő jogkövetkezmény milyen cselekményhez fűződik.⁴

Hasonló rendelkezés hiányában az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban történő közhírré tétel településenként, a jegyző mérlegelésétől függően eltérő módon történhet. Az Mötv. 51. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat képviselő-testülete köteles a helyi önkormányzati rendelet kihirdetésének helyben szokásos módját helyi jogszabályban, az SZMSZ-ben rendezni, amennyiben nincs az önkormányzatnak hivatalos lapja. Természetesen nincs jogi akadálya annak, hogy a jegyző saját hatáskörben a hatósági közleményeket az önkormányzati rendeletben meghatározott, helyben szokásos módon tegye közzé, azonban erre nem kötelezhető.

Kifejtette ugyanakkor, hogy a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében támogatható az alapvető jogok biztosának a Kr. módosítására irányuló Kormányhoz intézett javaslata.

III.2. A kormány megbízott újabb megkeresésünkre kifejtette⁵, hogy az Mötv. a „helyben szokásos” kifejezést az önkormányzati rendelet kihirdetése⁶, valamint a 113. §-ban előírt közzétételi kötelezettség⁷ vonatkozásában tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság 47/1993. (VII. 2.) számú határozatában foglalkozott az önkormányzati rendelet helyben szokásos kihirdetési módjával, különös tekintettel arra az esetre, amikor egyszerre több kihirdetési módot határozott meg az SZMSZ.

³ Például a Vásárhelyi-terv I. ütemében megvalósuló Cigánd-Tiszakarádi és Tiszaroffi árvízi tározók területével érintett földrésztetek jegyzékéről, valamint az egyszeri térítés, az igénybevétel és a kártalanítás részletes szabályairól szóló 4/2005. (II. 22.) KvVM-FVM együttes rendelet korábban hatályos, 2. §-a szerint:

„(1) A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: vízügyi hatóság) az érintett földrésztetek tározóba történő sorolásáról a VTT tv. 4. §-ában meghatározott beruházó (a továbbiakban: beruházó) kérelmére, a VTT tv. 5. § (2) bekezdésére figyelemmel tározónként egy határozattal dönt. A kérelemben mellékelni kell a tározó területével érintett földrésztetek egy hónapnál nem régebbi hiteles tulajdoni lapját.

(2) A határozat közzétele hirdetményi úton történik.”

⁴ Például a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendelet eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése szerint: „Az árverési hirdetményt az árverést megelőzően legalább 30 napon át és legalább az árverést megelőző 5. napig kell a hirdetőtáblán kifüggesztve tartani és a kormányhivatal internetes honlapján elérhetővé tenni. Az árverés közhírré tételéhez fűződő jogkövetkezmény a mezőgazdasági igazgatási szerv hirdetőtábláján történő kifüggesztéshez kapcsolódik”, vagy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 122. § (6) bekezdés szerint: „Az árverés közhírré tételéhez fűződő jogkövetkezmény az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában történő közzétételhez kapcsolódik”.

⁵ BAB/4/611-4/2015.

⁶ Az Mötv. 51. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – ki kell hirdetni.

⁷ A Mötv. 113. §-a szerint: „A helyi önkormányzat költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a helyben szokásos módon közzéteszi”.

Az Alkotmánybíróság megállapításai a jelenlegi jogszabályi környezethez is illeszkednek, álláspontjuk szerint az önkormányzati rendeletnek a „helyben szokásos mód” szerinti kihirdetése magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetésére valamennyi, az SZMSZ-ben meghatározott módon sor került, továbbá az önkormányzati rendelet kihirdetése nem történhet eltérő időpontban.

A jogszabály kihirdetése annak egyik érvényességi kelléke, azért, hogy a jogszabály megismertetése révén a jogkövetés biztosítható legyen. A kormány megbízott tapasztalatai szerint elenyésző számú kivétellel az önkormányzati rendeletek helyben szokásos kihirdetési módja a hirdetőtáblán történő kifüggesztés. A hirdetőtáblán kifüggesztett helyi rendelet korlátozott ideig tekinthető meg, továbbá jellemzően kevés érdeklődést vált ki a helyi lakosságból.

A Möt. a rendelet kihirdetésén túl további közzétételi kötelezettségeket rögzít az önkormányzat működése: így az SZMSZ és a közmeghallgatás kapcsán.⁸ A jogszabály szövege ugyan nem tartalmazza a „helyben szokásos módon” kifejezést, azonban nyilvánvaló, hogy az említett esetekben is arra kell törekednie a képviselő-testületnek, hogy a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon, könnyen megismerjék a közzétett információkat.

Az SZMSZ-ek e vonatkozásban eltérő megoldásokat tartalmaznak. Egyes önkormányzatok a képviselő-testületi üléseken, közmeghallgatásokon, önkormányzati rendezvényeken történő lakossági részvétel növelése érdekében további közzétételi módokat is alkalmaznak, egyebek között a helyi sajtóban történő közlést, helyi televízióban történő megjelenítést. Más önkormányzatok a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módját az önkormányzati hirdetményekre, így a Möt. 113. §-ában meghatározott adatokra is alkalmazni rendelik.

Az önkormányzatok jelentős része ugyanakkor nem szabályozza az önkormányzati hirdetmények közzétételének helyben szokásos módját. A kormány megbízott álláspontja szerint ebben az esetben sem vitatható a jegyző eljárásának jogszerűsége. Az Möt. 113. §-ában meghatározott adatok a jegyző döntése szerint, jellemzően a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módján kerülnek közzétételre. A kormány megbízott álláspontja szerint egy településen belül többféle helyben szokásos kihirdetési, hirdetményi, értesítési, tájékoztatási, közhírré tételi illetve közzétételi mód létezhet. A helyi sajátosságok és a hirdetmény tartalma alapján történő megkülönböztetés nem jogsértő, hanem célszerű, javasolható megoldás. A felsorolt értesítési formák egyes jogszabályokban és a Ket. korábbi állapotának indokolásában a helyben szokásos mód példálózó esetei is voltak. Mivel az értesítés, tájékoztatás egyfajta formájáról van szó, ennek megválasztása és alkalmazása nem a Ket. szerinti eljárási kérdésben való döntés, így a jogorvoslat biztosítása fel sem merülhet. A Möt. 113. §-ában foglalt közzétételi kötelezettség megvalósulásának ellenőrzése kapcsán azt közölte, hogy e rendelkezés hatályba lépése óta a közzétételi kötelezettség vonatkozásában nem merült fel olyan körülmény, mely célvizsgálat lefolytatását indokolta volna.

III. Az Igazságügyi Miniszter tájékoztatásának⁹ összefoglalása:

A Kr. előírásainak ismertetését követően közölte, hogy a hatósági ügy a környezetvédelmi hatóság előtt indul meg, mely hatóság a Ket. és a Kr. előírásainak megfelelően értesíteni köteles az ügyfeleket az eljárás megindításáról. Az értesítési kötelezettség tehát főszabály szerint a környezetvédelmi hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot terheli. A Kr. emellett garanciális szempontból – annak érdekében, hogy a környezeti információ minden érintett számára eljuthasson – a hatóságot a honlapon való közlemény közzétételére, valamint a jegyzőt a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételére kötelezi.

Hangsúlyozta, nem a közlemény közhírré tételéhez, hanem az ügyben eljáró környezetvédelmi hatóság értesítéséhez fűződik joghatás.

⁸ Az Möt. 53. § (1) bekezdés e) pontja alapján a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában köteles rendelkezni a nyilvánosság biztosításáról, valamint az 54. § szerint évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást köteles tartani. A közmeghallgatás szabályait szintén az SZMSZ-ben kell rögzíteni.

⁹ XX-ÁJFO/199/3/2015.

Egyetlen jogszabály sem rögzíti, hogy mi minősül helyben szokásos módnak. Az Möt. 51. § (2) bekezdése csupán azt mondja ki, hogy az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. *Ez a szabály az Möt. 51. § (6) bekezdése alapján irányadó a képviselő-testület normatív határozatainak közzétételére is.* A helyben szokásos módon történő közzétételt írja elő a Möt. 113. §-a is. Az Möt. egyrészt kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testületének működését érintően rendelkezik a helyben szokásos módon való kihirdetésről illetve közzétételről, a jegyző hatáskörébe tartozó eljárásra viszont explicit módon nem vonatkoztatja a szabályozást. Másrészt nem értelmezi a helyben szokásos mód fogalmát. Az Möt., elismerve az önkormányzatok helyi sajátosságait, az önkormányzatok képviselő-testületeire bízza annak meghatározását, hogy mit kell helyben szokásos mód alatt érteni. Fentiekből következik, hogy *az SZMSZ-ben meghatározott helyben szokásos módnak minősülő esetek az önkormányzati rendelet, a képviselő-testület normatív határozatai, valamint az önkormányzat költségvetésével kapcsolatos adatok nyilvánosságra hozatalára vonatkoznak.*

Az Möt. rendelkezései alapján tehát a jegyző nincs kötve az SZMSZ-ben foglalt meghatározáshoz, akár az SZMSZ-ben nem említett csatornákat is helyben szokásos módnak minősíthet. Kiemelte, *realisnak tekinthető az a megoldás is, miszerint a jegyző – a Möt. kifejezett előírása nélkül is – az SZMSZ-ben foglalt meghatározást érti a helyben szokásos mód alatt.* Ezt a logikát támaszthatja alá az, hogy a jegyző tipikusan a helyi szabályozáshoz kapcsolódó ügyeket a helyi önkormányzat képviselő-testületével azonos közigazgatási egységre kiterjedően, az önkormányzattal szoros együttműködésben látja el.

Megállapította, hogy bár a Möt. nem írja elő a jegyző számára a képviselő-testület SZMSZ-ében foglalt meghatározás alkalmazását, a helyben szokásos módon történő közzététel évtizedek óta ismert és alkalmazott jogintézmény, ami kellő rugalmasságot biztosított a helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodáshoz.

Hangsúlyozta, hogy a helyben szokásos mód jegyző általi meghatározása, illetve adott esetben a közlemény közhírré tételi módjának megválasztása nem a hatósági eljáráshoz kapcsolódó kérdés, ennél fogva erről hatósági döntés sem születik.

IV. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának¹⁰ összefoglalása:

Véleménye szerint a jegyző nem dönthet korlátlanul arról, mely közzétételi módokat tekinti helyben szokásosnak, figyelemmel arra, hogy ha az SZMSZ-ben meghatározásra került a helyi rendelet kihirdetésének helyben szokásos módja, az az egyéb közzétételi kötelezettségek vonatkozásában is irányadónak tekintendő. Alkalmazhatók ettől eltérő közzétételi módok is, azonban megjegyezte, nem jellemző a Ket. 80. § (4) bekezdésében¹¹ felsoroltakon kívüli módozat alkalmazása.

A helyben szokásos mód meghatározása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, így az „ellene” biztosítható jogorvoslat is fogalmilag kizárt. Amennyiben helyi önkormányzati rendeletben szabályozásra kerül a kérdés, akkor azzal összefüggésben – törvényességi felügyeleti jogkörben – a kormányhivatal jogosult állást foglalni, és adott esetben intézkedést kezdeményezni.

A konkrét ügyben a hivatkozott közlemény közzétételéhez közvetlenül nem fűződik joghatás, az az eljáró hatóság általi közzétételhez kötődik, és a jogorvoslat is annak kapcsán merülhet fel. Véleménye szerint ezen eljárás során a helyben szokásos módon történő kifüggesztéssel kapcsolatosan a jogbiztonság nem veszélyeztetett.

¹⁰ JHÁT/219/2/2015.

¹¹ A Ket. 80. § (4) bekezdése szerint: „A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi”.

IV. A Baranya Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály tájékoztatásának¹² összefoglalása

A kormányhivatal, mint a Felügyelőség jogutódja közölte, hogy a közmeghallgatás nagyszámú érdeklődés mellett került megtartásra, az érintett nyilvánosság részéről számos kérdés, észrevétel érkezett a kormányhivatal jogelődjéhez. A kormányhivatal jogelődje a közmeghallgatáson elhangzottak összefoglalásáról jegyzőkönyvet készített, és azt a Kr. 9. § (9) bekezdésének megfelelően elektronikus úton honlapján, 2014. április 21. napján közzétette, de ezen kívül a hivatali hirdetőtáblájára is kitette ugyanezen a napon.

A jogelőd hatóság a döntéshozatal során a Kr. 10. § (1) bekezdése értelmében, az érintett nyilvánóságtól kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket érdemben megvizsgálta. A 2001-54/2014. számú engedélyező határozat indokolása tartalmazza az észrevételek értékelését (ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket) és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. A döntést a Felügyelőség 2014. június 20. és július 6. napja között közzétette honlapján és a hirdetőtábláján.

A jegyző 2014. július 2. napján kelt iratában arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a döntés 2014. július 2. napján 15 napra a Mohácsi Közös Önkormányzati Hivatal hirdetőtábláján kifüggesztésre került. A kormányhivatal jogelődjét tájékoztatta arról is, hogy a határozat teljes szövegébe a hivatal Városfejlesztési Osztályának 9. számú irodájában van lehetőség betekinteni. A döntés 2014. július 22-én jogerőre emelkedett.

Összességében megállapították, hogy a jogelőd szerv a tárgyi engedélyezési eljárásról a Kr. előírásainak megfelelően tájékoztatta az érintett nyilvánosságot, és annak aktív részvételével folytatta le eljárását.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy közszolgáltatást végző 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.

Az előzőek alapján a Jegyző az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül, ugyanakkor a környezetvédelmi eljárás megindulásával kapcsolatos közlemény közzététele kapcsán önálló, érdemi hatósági döntés nem született, Felügyelőséghez benyújtott tájékoztatást kérését, kifogását nem minősítették fellebbezésnek, így a panaszos számára e körben a jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított. Az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogséremlmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

¹² 6046-2/2016.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, 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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az 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 indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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 indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme *a jogbiztonság*.

Amint arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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*. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése rögzít, amely kimondja, *„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.”*

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.¹³

A tisztességes eljárásról való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.¹⁴ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.¹⁵

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljárásról való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.

III. Az ügy érdekében

1. A tényállás szerint a panasszal érintett mohácsi jegyzői eljárásra (közreműködésre) egy hűsvágó üzem környezetvédelmi hatósági eljárásában került sor. A környezethasználó kérelmezte a Felügyelőségtől, hogy a Kr. 1. § (5) bekezdése alapján – előzetes vizsgálati eljárás nélkül – környezeti hatásvizsgálati eljárást folytasson le, továbbá a Kr. 1. § (4) bekezdése értelmében a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást összevontan folytassa le (a továbbiakban: összevont eljárás).

A Kvt. 70. § (1) bekezdése szerint „Az egyes – külön jogszabályban megjelölt – tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, illetőleg megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán alapuló intézkedéseket az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során kell megállapítani”.

Az összevont eljárás részletes szabályait a Kr. tartalmazza, amelynek 24. § (7) bekezdése¹⁶ szabályozza a nyilvánosság bevonásával kapcsolatos szabályokat.

¹³ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

¹⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

¹⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

¹⁶ A Kr. 24. § (7) bekezdése szerint „A nyilvánosság bevonására a 8. § (1)-(3), (5)-(6) bekezdés, a 9. § és a 10. § (1) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A Kr. felhívott 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A környezetvédelmi hatóság a kérelem benyújtását követően az ügyfeleknek a Ket. szerinti, az eljárás megindításáról szóló értesítésével egyidejűleg a honlapján közleményt tesz közzé. A közlemény – az értesítésre a Ket.-ben meghatározottakon túl – tartalmazza az eljáró környezetvédelmi hatóság megnevezését, székhelyét, elérhetőségét; a környezeti hatásvizsgálat megindításának tényét; azt, hogy folyamatban van-e a 12-15. §-ok szerinti eljárás; azt, hogy milyen módon történik a tájékoztatás és milyen lehetőségek lesznek az észrevételek megtételére, kérdések feltevésére; milyen döntéseket hozhat a környezetvédelmi hatóság az eljárás során; az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a kérelem és a mellékletek nyomtatott példányába a környezetvédelmi hatóságnál és a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjénél lehet betekinteni, valamint, hogy a betekintés módjáról a környezetvédelmi hatóságnál vagy a jegyzőnél lehet részletes felvilágosítást kapni; valamint az elektronikus úton közzétett kérelem és mellékletek elérési helyét.” Továbbá az (1a) bekezdés alapján a „közlemény tartalmazhatja a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat is, ebben az esetben a közmeghallgatásról külön közzététel és közhírré tétel nem szükséges”.

A Kr. 8. § (2) bekezdése szerint „A környezetvédelmi hatóság a közlemény közzétételével egyidejűleg a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjének megküldi a közleményt, a kérelem és mellékleteinek nyomtatott példányát, a feltételezhetően érintett települések jegyzőinek a közleményt. A jegyző haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. A jegyző a közlemény közhírré tételét követő öt napon belül tájékoztatja a környezetvédelmi hatóságot a közhírré tétel időpontjáról és helyéről, a telepítési hely szerinti település jegyzője ezeken felül a kérelem és mellékletei nyomtatott példányába való betekintési lehetőség módjáról is.” A (3) bekezdés szerint a közzététel időtartama legalább harminc nap.

Ezen túlmenően – az eljárás megindítása kapcsán – a Ket. 30. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és az ügyféli jogállással rendelkező¹⁷ szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.* A Ket. 30. § (7) bekezdése szerint „A hirdetmény és közhírré tétel útján közölt értesítés tartalmazza az ügy tárgyát és rövid ismertetését, a vélelmezett hatásterület kiterjedését, a tájékoztatást arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba”.

Lényeges körülmény, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint „A környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

Az előzőek alapján az összevont eljárás megindításáról a környezetvédelmi hatóság – a Kr. és a Ket. előírásainak megfelelően – köteles értesíteni az ügyfeleket, a társadalmi nyilvánosságot. Annak érdekében, hogy a környezeti információ minden érdekelthez eljuthasson, a Kr. – garanciális szabályként – előírja, hogy az eljárás megindításáról szóló közleményt nem csak a környezetvédelmi hatóság honlapján, hanem a tevékenységgel érintett település közterületén és a helyben szokásos egyéb módon is közzé kell tenni. Az összevont eljárás megindulásának, a közmeghallgatás időpontjának közzététele nem egy szimpla közigazgatási eljárási előírás, hanem a nyilvánosság tájékoztatását, az adott tevékenységgel érintettek¹⁸, az érintett nyilvánosság¹⁹ Kvt. szerinti ügyféli jogainak biztosítását, valamint a környezeti információkhoz való hozzáférést – s mint ilyen az uniós előírások érvényesülését – szolgálja.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárásokban az eljárás megindításáról és a közmeghallgatás időpontjáról szóló szabályos közlésének alapvető és garanciális szerepe van a társadalmi nyilvánosság megfelelő biztosításában.

¹⁷ A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint „Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdeke érvényre juttatására irányul.”

¹⁸ A Kvt. 4. § 21. pontja szerint „érintett: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik.”

¹⁹ A Kr. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerint „érintett nyilvánosság: az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aa) amelyre az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés kihat, vagy kihat, vagy ab) amely az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntésben egyébként érdekelt, ideértve a Kvt. 98. § (1) bekezdésében foglalt környezetvédelmi szervezetet is”.

2. A tényállás szerint a jegyző a környezetvédelmi hatóságtól érkezett közleményt az önkormányzat hivatalos honlapján és a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján tette közzé.

A Kr. előírásai²⁰ alapján a jegyző gondoskodik a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről.

Mohács Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata 26. § (7) bekezdése szerint a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja az önkormányzat hivatalos honlapján és a Mohácsi Polgármesteri Hivatal helyi hirdetőtábláján történő megjelentetése. Vagyis a fenti jegyzői közzététel a településen az önkormányzati rendeletek helyben szokás módon való közzétételének megfelelő módon történt.

A fenti jegyzői közzététel a kormányhivatal válasza szerint „átlagos” helyben szokásos módnak, illetve a hirdetések közzétételére vonatkozó Ket. előírásnak felelnek meg. A Ket. 80. § (4) bekezdés szerint „A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi”.

A jegyzői válasz a közterületen történt közzétételnek a polgármesteri hivatalban történő közzétételt feleltette meg, ami – álláspontunk szerint – egyrészt nincs szinkronban a közterület törvények²¹ által alkalmazott fogalmaival, másrészt egyértelműen ellentétes a Kr. jogalkotói céljaival, vagyis a társadalmi nyilvánosság mind szélesebb bevonásával.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kr. részben uniós előírásokat harmonizál, ennek – és az előző cél – érdekében a közterületi közzétételt más eljárásokhoz képest – többlet kötelezettséget jelent, amit nem lehet szűkítően értelmezni. Másrészt a polgármesteri hivatalban történő közzététel esetén épp a közterület legfontosabb tartalmi eleme hiányzik, nevezetesen, hogy az mindenki számra korlátlanul (bármely korlátozás nélkül – hely, idő, stb.) hozzáférhető (ami zárt vagy zárható hely esetén nem áll fenn).²² Ezen kívül – miként a kormány megbízott válaszából is kitér – a polgármesterei hivatal hirdetőtábláján történő közzététel csekély hatékonyságú és a gyakorlatban nem tölti be a jogalkotó által neki szánt szerepet.

A Felügyelőség a 2001-54/2014. számú engedélyező határozatában – többek között – azt is rögzítette, hogy „számos, a közmeghallgatáson elhangzott észrevételben a megjelentek kifogásolták, hogy a közmeghallgatás nem került megfelelően kihirdetésre. Hiányolták, hogy a közmeghallgatás időpontját és helyszínét a helyi lapban és a mohácsi városi TV-ben sem közzölték”.

Lényeges és alapvető körülmény továbbá, hogy a Kr. 24. § (5) bekezdése szerint az összevont eljárásban a kérelem és mellékletei nyilvánosságra hozható közérdekű adatoknak minősülnek.

A Kvt. 12. § (2) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat – megismerni”.

²⁰ Kr. 24. § (7) és 8 § (2) bekezdései

²¹ Az Étv. 2. § 13. pontja szerint „E törvény alkalmazásában (...) Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.”

Az Étv. 54. § (4)-(5) bekezdései szerint „(4) A közterületi rendeltetése a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének, b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.), c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés, d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás, e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének, f) a műemlékek elhelyezésének, g) zöldfelületek kialakításának biztosítása. (5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.”

A Kftv. 27. § a) pontja szerint „E törvény alkalmazása során (...) közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közütként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat”.

²² Az AJB-8356/2012. számú – gyülekezési joggal kapcsolat – ombudsmani jelentés a közterület megítélésében szintén a hozzáférhetőségét tekintette alapvetőnek.

A (3) bekezdése azt is előírja, hogy az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. A (4) bekezdés szerint „a környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzáférést (...)”

Az előzőek alapján szükséges rámutatni arra, hogy a társadalmi nyilvánosság megfelelő biztosításához az állam, az önkormányzatok és szerveik részéről (pro)aktív, a tájékozódást érdemben elősegítő és megteremtő magatartásra van szükség, mert a hatékony és érdemi társadalmi előkészítés, tájékoztatás és párbeszéd elejét veszi (veheti) a későbbi problémáknak. Emiatt nem elegendő csupán a környezeti adatokhoz való hozzáférés biztosítása, a passzív közzétételi formák alkalmazása, mert ha az információk nem vagy nem megfelelően jutnak el az állampolgárokhoz, akkor a tervezetés vagy a döntéshozatal későbbi fázisában már sokkal súlyosabb és nehezebben feloldható konfliktusokat okoz.

A környezeti információhoz való hozzáférés fenti törvényi előírásaiból következően a jegyző feladata annak biztosítása, hogy a közlemény tartalma minél szélesebb lakossági körben megismerhető legyen, az „elterjedjen”. Ennek alapján nem fogadható el az az érvelés, mely szerint a jegyző a Kr. a közterületen történő közhírré tétel előírásának eleget tett volna a hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztéssel.

Mіндеzek alapján megállapítjuk, hogy elmaradt a Kr. által kötelezően előír közterületen történő közzététel, ami sérti a *jogállamiság elvét, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a panaszos tisztességes hatósági eljárásról való jogát.*

3. Vizsgálatunkkal kapcsolatos válaszok a közlés „helyben szokásos mód”-jának mibenléte, eseteinek meghatározása kapcsán jelentős eltérésekre, ellentmondásokra mutattak rá.

A kormányhivatal álláspontja szerint az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban történő közhírré tétel településenként, a jegyző mérlegelésétől függő módon, esetenként eltérően történhet. Nincs jogi akadálya annak, hogy a jegyző saját hatáskörben a hatósági közleményeket az önkormányzat SZMSZ-ében meghatározott helyben szokásos módon tegye közzé, azonban erre nem kötelezhető. Egy településen belül többféle „helyben szokásos” kihirdetési, hirdetményi, értesítési, tájékoztatási, közhírré tételi illetve közzétételi mód létezhet. Függetlenül attól, hogy a helyben szokásos mód tartalmát – amely egy ténykérdés – a képviselő-testület az SZMSZ-ben – önkormányzati körben – a rendelek kihirdetése kapcsán meghatározta, a jegyző más – államigazgatási – ügyekben ettől eltérő közzétételi módot alkalmazhat. Vagyis egy adott településen „többféle” helyben szokásos mód is lehet.

Az Igazságügyi miniszter szerint a jegyző az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzététele során nincs kötve az SZMSZ-ben foglalt helyben szokásos mód meghatározásához, akár a helyi rendeletben nem említett csatornákat is helyben szokásos módnak minősíthet. A miniszter szerint reálisnak tekinthető az a megoldás, hogy a jegyző az SZMSZ-ben foglalt meghatározást érti helyben szokásos mód alatt. Ezt az támasztja alá, hogy a jegyző tipikusan a helyi szabályozáshoz kapcsolódó ügyeket a képviselő-testületével azonos közigazgatási egységre kiterjedően, az önkormányzattal szoros együttműködésben látja el. A miniszter álláspontja szerint a helyben szokásos módon történő közzététel olyan jogintézmény, mely kellő rugalmasságot biztosít a helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodáshoz. A miniszter szerint tehát kizárólag a jegyző dönti el, mely csatornákat minősít helyben szokásosnak.

A Miniszterelnökség szerint a jegyző nem dönthet korlátlanul arról, mely közzétételi módokat tekinti helyben szokásosnak. Ha a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja meg van határozva, az az egyéb közzétételi kötelezettségek vonatkozásában is irányadónak tekintendő.

A fenti eltérő vélemények azt jelzik, hogy a „helyben szokás mód” értelmezése, tartalma nem egyértelmű, ami óhatatlanul kihat (kihathat) a joggyakorlatra, bizonytalansággal terheli (terhelheti), ami magában hordozza jogbiztonság követelményének sérelmét.

3.1. Az Alaptörvény 32. cikk (1)-(2) bekezdései²³ alapján az önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi közügyek intézéséhez kapcsolódik. Az Alaptörvény²⁴ és a Mötv.²⁵ előírásai alapján az önkormányzati szervek tekintetében élesen elválnak az önkormányzati és az államigazgatási szerepek. A Mötv. 84. § (1) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.”

Az előzőekből következik, hogy a jegyző államigazgatási feladat és hatáskörében – a fenti feladatkörtől függetlenül – önállóan jár el. Ugyanakkor az önkormányzati és az államigazgatási feladatok elkülönülése nem ad (adhat) alapot arra, hogy a közzététel „helyben szokásos módja” tartalmát egy adott településen belül ügyenként, eljárásonként vagy feladatkörönként eltérően lehessen értelmezni és alkalmazni, mert ez magát a szokásosságot kérdőjelezi meg. A szokásos szó²⁶ fogalma épp az, hogy az adott szokás (cselekvés, viselkedés, tevékenység) a közösségen belül általánosan kialakult és követett, vagyis azt nem lehet ad-hoc jellegűen, esetről-esetre értelmezni és különösen nem alkalmazni, mert ez épp annak általános (szokásos) voltát kérdőjelezi meg.

3.2. A Mötv. 51. § (2) bekezdése önkormányzati rendeletre vonatkozik, amelyet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A Mötv. 53. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Az előzőek alapján a jegyző a Mötv. előírásai alapján – miként az igazságügyi miniszter jelezte – nincs kötve az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzététele során az SZMSZ-ben foglalt helyben szokásos módhoz, mert az de jure csak az adott – önkormányzati – szabályozási körre vonatkozik, ugyanakkor azt de facto – a fentiekben kifejtett jelentésbeli tartalom alapján – nem is hagyhatja figyelmen kívül. Amennyiben az önkormányzat az adott településre vonatkozóan (helyben) nem határozta meg a „helyben szokásos mód” mikéntjét, úgy ennek meghatározása és eldöntése értelemszerűen a jegyzőre hárul. Amennyiben az adott helyi közösség – bármilyen módon – meghatározta a helyben szokásos közzétételi, kihirdetési (nyilvánosságra hozatali, stb.) módot (módokat), az egyben azt is jelenti, hogy a közösség – függetlenül az adott esetkörtől – ezt ismeri el általánosnak (szokásosnak).

²³ „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről; i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitiüntetések és elismerő címeket alapíthat; j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat; k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

²⁴ Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.”

²⁵ Mötv. 18. § (2) bekezdése szerint „Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül”.

²⁶ Magyar Értelmező Kéziszótár (Akadémia Kiadó, 2003) „Szokás: 1. A gyakorlat során kialakult és valamely közösségben általánosan követett cselekvési mód. (...)”, „Szokásos: 1. Általános vagy egyéni szokás szerint. (...) 2. Törvényszerűen vagy az általános tapasztalattal egyezően, szabályszerűen előforduló, jelentkező (...)”.

Vagyis ami ettől eltér, ezzel nincs összhangban, az valójában nem tekinthető „helyben szokásosnak”.

Egyetértve a Miniszterelnökség álláspontjával, ha a helyben szokásos mód meghatározásra és rögzítésre került – különösen egy önkormányzati (jogi) normában –, akkor az önkormányzat jegyzője más ügyben, eljárásban már nem döntheti el, hogy mi a helyben szokásos mód.

Tekintettel arra, hogy a „helyben szokásos mód”-ot számos jogszabály alkalmazza, ezért nem megengedhető, hogy annak értelmezése vagy alkalmazása során kétség, bizonytalanság merüljön fel. A kormány megbízott álláspontjával szemben nem a Kr. szabályozása okozza a jogbizonytalanságot – hiszen az igazságügyi miniszter szerint a helyben szokásos mód „általános jogintézmény” –, hanem meghatározásának nem kellően szabályozott módja. A közterületi és a helyben szokás módon való közzététel az állampolgárok megfelelő tájékoztatást (és jogkövető magtartását), a környezeti nyilvánosság érdekeinek érvényesítését szolgálja, így annak tartalma, értelmezése egyértelműnek és vitathatatlanak kell lennie.

Az előzőek alapján a „helyben szokásos mód” meghatározása értelemszerűen csak helyben – az adott település, közösség szintjén – történhet. Álláspontunk szerint, amennyiben egy képviselő-testület rendeletben szabályozta a rendeletek kihirdetése vonatkozásában a helyben szokásos kihirdetési módot, akkor általánosságban is állást foglalt abban a ténykérdésben, hogy az adott településen mi a helyben szokásos közzétételi mód. A különböző ügyfajtákra vonatkozó eltérő gyakorlat, illetve a jegyző ún. „döntési szabadsága” a közzététel helyben szokásos módjának tartalma, értelmezése tekintetében a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz (idézhethet) elő.

Mіндеzek alapján megállapítjuk, hogy a jogalkalmazói értelmezési bizonytalanságok alapján a jogi szabályozásban a „helyben szokásos mód” tartalmi meghatározásának módja nem egyértelmű, hiányos, emiatt tartalma, értelmezése bizonytalanná válhat, ami sértheti a *jogállamiság elvét, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes hatósági eljárásból való jogot.*

IV. Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1.) az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkérem az *igazságügyi minisztert, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszter közreműködésével – a jelentésben foglaltakra figyelemmel tekintse át a hatályos jogi szabályozást, és fontolja meg a „helyben szokásos módon” való közzététel esetkörének egyértelműsítését;*
- 2.) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Baranya Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a Kr. hatálya alá tartozó eljárásokban a jelentésben foglaltak szerint alkalmazza a közterületen való közzétételre vonatkozó rendelkezés(eke)t és azokat az irányítása alá tartozó hatóságokkal is tartassa be.*

Budapest, 2016. október

Szabó Marcel

Székely László