

**Az alapvető jogok biztosa**  
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**  
**Közös jelentése**  
**az AJB-1808/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a tulajdonában álló ingatlan előtt üzemelő autóbusz-megállóhellyel kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban kifogásolta, hogy a háza előtti utat 2010-ben felújították, és során a buszmegálló véleménye szerint 10 cm-rel közelebb került a házhoz. Sérelmezte továbbá, hogy a buszmegálló miatt lakóingatlanán repedések képződtek, valamint a megálló autóbuszok zajhatása jelentősen zavarja pihenését. A panasz szerint az ügyben többször fordult az önkormányzathoz, ugyanakkor a buszmegálló áthelyezését nem sikerült elérnie. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a jogorvoslatához való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

**Vonatkozó jogszabályok**

- 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

**A megállapított tényállás**

A panasz vizsgálata érdekében a Hivatal megkereste Nyíregyháza Megyei Jogú Város jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző). A panaszhoz csatolt iratok, valamint a jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. A panaszos 2010. június 17-én beadvánnyal fordult a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz a tárgyi autóbusz-öböl megszüntetése érdekében. A jegyző – a Nemzeti Közlekedési Hatóság hivatalból történt megkeresése eredményeképp – hatósági eljárást indított, amelyet 2010. szeptember 6-i végzésével<sup>1</sup> megszüntetett. A végzés ellen a panaszos fellebbezést nem nyújtott be, így az jogerőre emelkedett. Ezt követően a panaszos 2012. december 30-án az ingatlanában keletkezett károkkal összefüggésben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult. Beadványa szerint a lakóingatlan előtti buszöböl az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet előírásainak nem felel meg.

A Felügyelőség a beadványban foglaltak vizsgálata alapján hatáskörének hiányát állapította meg, és a beadványt áttette Nyíregyháza Megyei Jogú Város Jegyzője Hatósági Főosztály Építésügyi Osztályához (a továbbiakban: Építésügyi Osztály). Az Építésügyi Osztály megállapította, hogy az építésügyi hatóságnak nincs hatásköre eljárni a panaszbeadvány tekintetében, ezért azt áttette Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztályához (a továbbiakban: Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály).

A Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály válaszlevelében<sup>2</sup> tájékoztatta a panaszost, hogy 2010-ben az Építésügyi Osztály, 2011-ben és 2012-ben a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály már vizsgálta az ügyet.

<sup>1</sup> Nyíregyháza Megyei Jogú Város Jegyzőjének 42229-3/10. IV. ügyiratszámú végzése

<sup>2</sup> Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztályának 14859/2013.X. ügyiratszámú levele

Tájékoztatta továbbá, hogy a buszöböl 2010-ben történt felújítása „nem járt geometriai módosításokkal, ami azt jelenti, hogy az autóbusz öböl nem került átépítésre, csak felújításra.”

A panaszos időközben több alkalommal kártérítési igénnyel lépett fel az önkormányzattal szemben.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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, 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 Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Fentiekre tekintettel vizsgálatunk kizárólag az ügyben megindított hatósági eljárásra terjed ki, a buszmegállóval kapcsolatos kártérítési igények polgári peres úton érvényesíthetőek.

### II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint 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 azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.<sup>3</sup> A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”<sup>4</sup>

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti a jogorvoslatihoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

<sup>3</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

<sup>4</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>5</sup> A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen.

### III. A vizsgált ügy tekintetében

A beérkezett iratok vizsgálata alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a 2010-ben indult eljárás során részletesen megvizsgálta az autóbusz-megállóhely áthelyezésének lehetőségét, értékelt a vonatkozó jogszabályokat, majd az eljárást – a később jogerőssé vált – megszüntető végzésével lezárta. Az eljárás eredményeképpen a buszmegálló helyzetében nem történt változás.

Az ezt követően a panaszos által a Felügyelőre benyújtott kérelmet a Felügyelőség – hatáskörének hiányát megállapítva – a Ket. 22. § (2) bekezdése<sup>6</sup> alapján áttette az Építésügyi Osztályhoz. Az Építésügyi Osztály a panaszbeadvány vizsgálatát követően szintén hatáskörének hiányáról döntött, és a fenti jogszabályhely értelmében áttette a panaszt a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztálynak.

A Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály a beadványban foglaltakra érdemben válaszolt, ugyanakkor válaszlevele nem felelt meg a Ket. alaki előírásainak. A válaszlevél az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, amelyet azonban a Ket.<sup>7</sup> szerinti formában kellett volna meghoznia. Ebből eredően nem rendelkezett a döntés elleni fellebbezési lehetőségről sem, amely az ügyfelet megillette volna, alakszerű döntés hiányában a beadványozó jogorvoslathoz való joga sérült.<sup>8</sup> Fentiekre tekintettel a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály eljárása során *a jogbiztonsággal és a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.* A vizsgált eljárás megindításának időpontjára tekintettel ugyanakkor a konkrét eljárásra vonatkozó intézkedést nem teszünk.

### Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2016.

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

<sup>5</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

<sup>6</sup> A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

<sup>7</sup> A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

<sup>8</sup> Válaszában továbbá nem tért ki arra sem, hogy amennyiben a beadványt nem a Ket. szabályai alá tartozónak minősíti, akkor mely jogszabály alapján, milyen minőségében válaszol a beadványozónak.