



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2174/2022. számú ügyben
a Fonyód, Sirály köz útburkolatának helyreállítása, valamint a
villanyoszlopok áthelyezése tárgyában benyújtott közérdekű
bejelentés kivizsgálásával összefüggésben

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Érintett szerv: Fonyód Város Önkormányzata

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2174/2022. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

A Panaszos **közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** kifogásolta, hogy Fonyód Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a Fonyód, Sirály köz útburkolatának helyreállítása, valamint az ott található villanyoszlopok áthelyezése tárgyában benyújtott közérdekű bejelentésére 30 napon belül nem válaszolt, a szükséges intézkedéseket nem tette meg.

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

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

Az érintett alapvető jogok

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

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

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)

Megállapított tényállás

Panaszos 2022. március 23-án közérdekű bejelentéssel fordult az Önkormányzathoz, melyben az alábbi témakörökben – elektronikus úton – benyújtott közérdekű bejelentései kivizsgálását sérelmezte:

- a Sirály köz, Bélatelep villanyoszlopai áthelyezését javasolta, mivel azok 0,8 m-t belógnak az utca sávjába, így munkagépek, nagyobb autók számára lehetetlen az utca ingatlanjainak a megközelítése;

- kifogásolta, hogy a Znet Telekom Zrt. őszi kábelfektetési munkáit követően az utca járhatatlanná vált.

Mivel Panaszos álláspontja szerint egyik beadványára sem kapott választ, ezért a felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az Önkormányzatot.

Az Önkormányzat válasza:

Az Önkormányzat tájékoztatása szerint a közérdekű bejelentés benyújtását követően 3 héten belül a szükséges intézkedéseket megtették. Az optikai kábel fektetésével kapcsolatos kivitelezési munkálatok befejezésének határideje 2022. június 30. napja volt. Panaszos bejelentésére az Önkormányzat 2022. július 4-én reagált, és a megtett intézkedésekről tájékoztatást nyújtott. Az Önkormányzat – fényképekkel alátámasztott – álláspontja szerint a kivitelező a burkolat helyreállítását elvégezte, az utca burkolata egységes, jól járható, a kivitelezés előtti állapotoknak megfelelő. Kifejtette továbbá, hogy a Panaszos által küldött fotók azt követően készültek, hogy a Panaszos saját építkezéséhez teherautók, valamint munkagépek közlekedtek az utcában, annak burkolata azonban nem alkalmas az ezen gépek által kifejtett terhelésre. Az utca aszfaltburkolattal való ellátására vonatkozó kérdésekre az Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy a tervezés és kivitelezés költségeinek vonatkozásában a lakók hozzájárulása szükséges.

A villanyoszlopok áthelyezésével kapcsolatban az Önkormányzat egyeztetést kezdeményezett az E.ON Hungária Zrt. képviselőjével, aki arról tájékoztatta, hogy a kérés teljesítése nem lehetséges, mert a telekhatártól 1 m védőtávolságot szükséges tartani. Az E.ON Hungária Zrt. az elektromos hálózat tervezésekor nem az ingatlanok kerítésének vonalát, hanem a tényleges telekhatárt vette figyelembe. A villanyoszlopok megszüntetése és az elektromos vezetékek földkábelrel történő kiváltása sem lehetséges, mert a Sirály köz közvilágítása is ezeken az oszlopokon van elhelyezve.

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

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

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

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

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok 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 alapvető jogok biztosa az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

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

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *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 eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási 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 félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.* Ezt tükrözik azok a korábbi

AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

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

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

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

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

Az ügy érdemében

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

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

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, *a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.*

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

Az Önkormányzat megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy az Önkormányzat a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett; a Sirály közburkolatának helyreállítását ellenőrizte, a villanyoszlopok áthelyezése ügyében egyeztetést kezdeményezett a szolgáltatóval. Az utak szilárd burkolatának hiánya önkormányzati és polgári jogi kérdés, nem pedig közigazgatási. A Möt. alapján helyi közügy – többek között – a helyi közutak és tartozékainak kialakítása, fenntartása, azonban ennek módja és minősége nincs kötelezően előírva.

Megállapítottam továbbá, hogy az Önkormányzat **a bejelentő felé fennálló – határidőben történő – tájékoztatási kötelezettségét azonban elmulasztotta. Ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.**

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **Fonyód Város Polgármesterét**, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos