



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2136/2022. számú ügyben
beszakadt fedelű akna veszélyes állapotának megszüntetése tárgyában
benyújtott közérdekű bejelentés kivizsgálásával összefüggésben

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya

Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatala
Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2136/2022. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A Panaszos **közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** kifogásolta, hogy egy forgalmas területen elhelyezkedő, beszakadt fedelű akna veszélyes állapota és a közlekedést nehezítő járda hiánya tárgyában benyújtott, többszörösen áttett közérdekű bejelentésére az eljáró szerv a szükséges intézkedéseket nem tette meg, és késedelmesen kapott tájékoztatást.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/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.”* [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: 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

- Alaptörvény
- Ajbt.
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

Megállapított tényállás

A Bejelentő 2022. január 15-én a Hivatal által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül KBV-AJBH-33/2022. számon – anonimitás kérése mellett – vélelmezetten közterületen található, balesetveszélyes akna és a közlekedést nehezítő járda hiánya miatt közérdekű bejelentést nyújtott be.

A Hivatal a közérdekű bejelentést 2022. január 20-án **Budapest XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata** (továbbiakban: Önkormányzat) részére továbbította. Az Önkormányzat megállapította, hogy az utazóközönség számára az Akadémiaújtelep vasúti megállóhelytől az 509. utca felé a Pesti út mentén húzódó járda kiépítése fővárosi hatáskörbe tartozik, ezért a bejelentést az üzemeltető Budapest Közút Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: Budapest Közút Zrt.) részére továbbította.

Tekintettel arra, hogy a beszakadt akna magánterületen helyezkedik el, az Önkormányzat szintén hatásköre hiányát állapította meg, mert a közforgalom számára megnyitott magánút esetén a biztonságos közlekedés biztosítása az ingatlan tulajdonos feladata.

A Hivatal a bejelentést az Önkormányzat 2022. február 24-ei záró levele és javaslata alapján még azon a napon a védett elektronikus rendszeren keresztül **Budapest Főváros Főjegyzője** (továbbiakban: Főjegyző) részére is elérhetővé tette. A bejelentő 2022. március 25-én a bejelentéséhez hiánypótlást csatolt, ezért a Hivatal a kiegészítés anonim kivonatát is továbbította.

A Főjegyző 2022. április 20-ai tájékoztatása szerint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonát csak a Pesti út térségi szakasza képezi, ahol a – Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. beruházásában megvalósult, és 2021 decemberében átadott – vasútállomás közvetlen megközelíthetősége, valamint a közösségi közlekedési átszálló kapcsolatok biztosítása érdekében a projekt keretében jelzőlámpás csomópont, valamint új buszmegállók is kialakításra kerültek az 506. utca környezetében. A Pesti utat itt keresztező, szintén új gyalogosátkelő használatával az 506. utcán át elérhető az 502. sor épületei előtt húzódó, meglévő járda, mely biztonságos alternatívát jelent az 509. utca irányába a Pesti út érintett szakasza mentén valóban nem végig kiépített, burkolt gyalogosfelületek helyett.

Az aknával érintett terület tulajdoni viszonyaira és nem közterületi elhelyezkedésére tekintettel azonban a Főjegyző is hatásköre hiányát állapította meg.

A kezdeményező a bejelentését kiegészítette és a balesetveszélyes akna tekintetében további intézkedést sürgetett, ezért a Hivatal a védett elektronikus rendszeren keresztül a bejelentést 2022. április 29-én **Budapest Főváros Kormányhivatala** (a továbbiakban: Kormányhivatal) részére is továbbította.

A panaszos a közérdekű bejelentés vizsgálata alatt, idő közben 2022. július 4-én benyújtott felülvizsgálati kérelmében kifogásolta, hogy a balesetveszélyes akna tekintetében addig érdemben egyik szerv sem intézkedett. Álláspontja szerint tulajdoni viszonyokra tekintet nélkül, amennyiben egy balesetveszélyes gödör forgalmas helyet érint, a veszély elhárítása az állami szervek részéről fokozott figyelmet és hatékonyabb fellépést igényel.

A Kormányhivatal a védett elektronikus rendszerben az ügyet 2022. augusztus 22-én zárta le. A hatóság építésügyi hatáskörében eljárva, hivatalból indított, jókarbantartási kötelezési eljárásban az érintett ingatlan tulajdonosait a beszakadt fedelű akna veszélyes állapotának megszüntetésére, valamint annak 2 méter sugarú körben – veszélyre figyelmeztető feliratok egyidejű kihelyezése mellett – a veszélyes állapot elhárításáig, azonnali hatállyal történő elkerítésére kötelezte.

A bejelentés tartalmi kivonatáról és az eljáró szervek vizsgálatainak összegzéséről szóló publikus kivonatot a kormányhivatal válaszára követően a Hivatal a honlapján elérhető tette.

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 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság 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 teljeskörűen.

Az Önkormányzat és a Kormányhivatal, mint állami szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervezetek minősülnek.

Megállapítottam, hogy Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel **a védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be** 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 országgyűlési 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 alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 érveléssel 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 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 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 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].

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 közérdekű bejelentésekre adott, a védett elektronikus rendszerben rögzített záró levelekből a 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 Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, *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.*

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.*

A felülvizsgálati eljárás a védett elektronikus rendszerben rögzített, többszörösen kiegészített és áttett közérdekű bejelentés intézésének vizsgálatára irányult.

Az ügyben rögzített iratok alapján megállapítottam, hogy az elsőként eljáró szerv, az Önkormányzat a hatásköre hiányáról szóló tájékoztatást 8 napon túl teljesítette és záró levele nélkülözötte a közfeladatot ellátó szerv iratainak azonosíthatóságát szolgáló minimális formai követelményeket (fejléc, iktatószám, dátum, aláírás hiánya) is.

A közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében rögzített bejelentésekre speciális eljárásjogi rendelkezések vonatkoznak. Így különösen kiemelendő, hogy a bejelentések intézésének nyomon követhetősége érdekében, amennyiben a közérdekű bejelentés elintézésére az eljáró szervnek nincs hatásköre, az erről szóló tájékoztatást a törvényben rögzített határidőben, azaz 8 napon belül kell fel tölteni a rendszerbe.

Az Önkormányzat azonban a bejelentést közvetlenül továbbította a Budapest Közút Zrt. részére, amely zártkörűen működő egyszemélyes részvénytársaságként nem minősül az Ajbt. 38/A. §-ban rögzített, az alapvető jogok biztosa által vizsgálható – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti – hatóságnak, állami szervnek, így a védett elektronikus rendszer használata során a bejelentés hozzáférhetősége sem biztosítható számukra, csupán a felette tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorló szerv számára, ez esetben Budapest Főváros Önkormányzata részére.

Az Önkormányzat határidőn túli, hatáskör hiányáról szóló tájékoztatása miatt a bejelentés a Főjegyző számára csak 2022. február 24-én vált továbbíthatóvá.

A Főjegyző Budapest XVII. kerület Akadémiaújtelep vasúti megállóhely közelében a gyalogos közlekedés kritikája tekintetében a bejelentést megalapozatlannak nyilvánította, mivel a megjelölt útszakaszon jelzőlámpás csomópontot, illetve új buszmegállókat alakítottak ki. Az új gyalogosátkelő és meglévő járda használatával a biztonságos gyalogos útvonal biztosítottá vált, ezért a járda hiányára vonatkozó részében külön intézkedést nem tartott szükségesnek.

A Főjegyző a tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett, és a kiegészített kezdeményezésre a szükséges tájékoztatást határidőben megadta.

A beszakadt fedelű akna tekintetében hatáskörrel és intézkedési jogosultsággal rendelkező állami szervet azonban egyik eljáró szerv sem jelölt meg.

A Kormányhivatal számára a bejelentés anonim kivonata a Főjegyzői választ követően – 2022. április 29-én lekérdezhetővé vált, azonban a hatóság a vizsgálata eredményéről szóló tájékoztatást a védett elektronikus rendszerben csupán 2022. augusztus 22-én tette elérhetővé.

Összefoglalás

Megállapítottam, hogy az Önkormányzat a hatáskör hiányáról szóló és a formailag hiányos záró levelét nem határidőben töltötte fel a védett elektronikus rendszerbe, illetve a bejelentést párhuzamosan a Pkbt. szervei hatálya alá nem tartozó állami szerv részére is továbbította, *ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

Megállapítottam továbbá, hogy a Kormányhivatal a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett; építésügyi hatáskörében eljárva, hivatalból indított jókarbantartási kötelezési eljárásban az érintett ingatlan tulajdonosait a beszakadt fedelű akna veszélyes állapotának megszüntetésére, valamint a veszélyes állapot elhárításáig, azonnali hatállyal történő elkerítésére kötelezte, azonban **a bejelentő felé fennálló – határidőben történő – tájékoztatási kötelezettségét késedelmesen teljesítette, az eljárás meghosszabbodása indokainak megjelölése nélkül közbenső tájékoztatást nem adott, és vizsgálata során az érdemi intézkedése határidejét nem rögzítette.**

Fenti eljárásával a Kormányhivatal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.

Intézkedés

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Jegyzőjét**, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a védett elektronikus rendszerében rögzített bejelentések speciális eljárásjogi rendelkezéseinek betartására.
2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **Budapest Főváros Kormányhivatala főispánját**, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a **közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó szabályozás betartására, így különösen arra, hogy a közérdekű bejelentésben foglaltak kapcsán mindenre kiterjedően és határidőben tájékoztatják a panaszost.**

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos