

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7891/2012. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-7873/2012. számú ügy)**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A hivatalhoz érkezett beadvány szerint a panaszos az ingatlanával szemközt, 16,8 m távolságra épült szennyvízáttemelő működését kifogásolta, amellyel kapcsolatban a 2012. év során panasszal fordult a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (továbbiakban: Felügyelőség) az átemelő által okozott bűzhatás megszüntetése iránt. Sérelmezi, hogy a Felügyelőség levélben válaszolt a panaszra, nem folytatott le eljárást, így – döntés hiányában – jogorvoslati jogával nem tudott élni. A panaszos által csatolt dokumentumok alapján a Felügyelőség a panaszt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény szerinti közérdekű bejelentésként kezelte. Ugyanakkor 2012. július 13-án a Felügyelőség hatósági ellenőrzést tartott az átemelőnél, melynek során határidő előírása mellett felhívta az üzemeltető FCSM Zrt-t a passzív biofilter tölteteinek a cseréjére.

A másik beadványban a panaszos megírta, hogy évek óta folyamatosan bejelentéssel él az önkormányzat felé, a szomszéd ingatlanon található építési hulladék, és az ott található befejezetlen, balesetveszélyes épület miatt. A panaszos legutóbb a Felügyelőséghez fordult, amely szintén közérdekű bejelentésnek minősítette a beadványt, és a kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott. Ennek eredményeként áttette az ügyet a jegyzőhöz, mint a települési szemétszállítási közszolgáltatás igénybevételét ellenőrző szervhez. A panaszos azt sérelmezi, hogy évek óta nem történik előrelépés a szomszéd ingatlan rendezetlenségével összefüggésben.

A panaszok alapján a Felügyelőség eljárási gyakorlatát illetően felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Felügyelőséget, valamint Gödöllő Város címzetes főjegyzőjét. Az Ajbt. 26. § (2) alapján pedig felkértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot álláspontjának ismertetésére.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- *petíciós jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)
- *jogorvoslathoz való jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

A megállapított tényállás

Az AJB-7891/2012. számú ügy

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a panaszos levéllel fordult a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz, amely áttette azt a Felügyelőségre kivizsgálás céljából, majd a Felügyelőségen a panaszos személyesen három alkalommal tett bejelentést. A bejelentés kivizsgálása érdekében a Felügyelőség a Ket. 88. §-a alapján hatósági ellenőrzést tartott az átemelőnél. Az erről készült jegyzőkönyv tartalmazza, hogy a telep rendszeres ellenőrzése heti két alkalommal történik. Két passzív biofilterrel rendelkezik, amelynek töltetét legutóbb 2006-ban frissítették. Az ellenőrzés során az FCSM Zrt. végzett környezeti légtérmerést és csatorna légtérmerést, valamint mintát vett az átemelő aknában található szennyvízből. Szaghatás nem volt érzékelhető, sem a zárt aknák mellett, sem az utcán. A jegyzőkönyvben a Felügyelőség határidő tűzésével előírta a passzív biofilterek cseréjét, amit az FCSM Zrt. határidőben teljesített. A mérés eredményéről készült jegyzőkönyv szerint az átemelő telep üzemi területén belül, zárt aknák mellett, valamint a zsilipakna és az átemelő akna légterében volt érezhető enyhe csatornaszag.

A Felügyelőség 2012. szeptember 4-én kelt levelében a Panasztörvény 142. § (4) bekezdése alapján tájékoztatta a panaszost a kivizsgálás eredményéről. Ebben ismertette a helyszíni ellenőrzés tényét, továbbá azt, hogy az átemelő érvényes vízjogi üzemeltetési engedély alapján működik, a passzív biofilterek utolsó cseréje 2006-os, a légtérmerés eredményét, az üzemszerű működést, az előírt cserekötelezettséget, és azt, hogy a cserével a szaghatással kapcsolatos probléma végleg meg fog oldódni.

A tájékoztatást követően a panaszos beadványt intézett a Felügyelőséghez, amely szerint a lefolytatott eljárás irataiba szeretne betekinteni, a helyszíni jegyzőkönyvből példányt, a vízjogi engedélyről és a hivatkozott jogszabályokról tájékoztatást kér, valamint, a legközelebbi helyszíni ellenőrzés során jelen szeretne lenni. A Felügyelőség válasza szerint a Panasztörvény nem ad lehetőséget a bejelentő számára a közérdekű bejelentés kivizsgálása során keletkező iratokba való betekintésre, és nem írj elő a bejelentő kivizsgálásba történő bevonását. A Panasztörvény 142. § (4) bekezdése értelmében a szerv a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről értesítési a beadványozót. A környezetvédelmi hatóság tájékoztatta arról is, hogy a megtartott helyszíni ellenőrzés szabályos és eredményes volt, így a kért ismételt helyszíni ellenőrzést a Felügyelőségnek nem áll módjában megtartani. A vízjogi üzemeltetési engedélybe pedig akkor tekinthet bele, ha a Felügyelőség megállapítja az ügyféli jogállását, amelyhez kérelmet kell benyújtani. Tájékoztatta még az építésügyi követelményekről, amely szerint a műszaki védelemre tekintettel nem indokolt védőtávolság kijelölése. A Felügyelőség szerint részéről az ügy további intézkedést nem igényel.

A Felügyelőség megkeresésemre kifejtett álláspontja szerint azért a Panasztörvénynek a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályait alkalmazta, mivel a bűzhatás olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amelynek megszüntetése a közösség érdekét szolgálta.

Álláspontja szerint közigazgatási hatósági eljárás megindítása nem vált szükségessé, mivel a helyszíni ellenőrzés során az átemelő működésében nem tártak fel olyan hiányosságot, amely további intézkedést tett volna szükségessé. A Felügyelőség nyilvántartása alapján sem a 2013. évben, sem korábban nem érkezett más lakosoktól közérdekű bejelentés az átemelő működését illetően.

Az AJB-7873/2012. számú ügy

A panaszos megírta, hogy évek óta folyamatosan bejelentéssel él az önkormányzat felé a szomszéd ingatlanon található építési hulladék, és az ott található befejezetlen, balesetveszélyes épület miatt. Két éve a kormányhivatalt is megkereste, mely áttette az ügyet az önkormányzathoz. A jegyző válaszlevelében arról tájékoztatta az áttevőt, hogy a szóban forgó ingatlanon intézkedést igénylő körülmény nem áll fenn.

A panaszos legutóbb a Felügyelőséghez fordult, amely a közérdekű bejelentés kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott. Ennek eredményeként a beadványozónak szóló tájékoztatásában megállapította, hogy az ingatlanon félbehagyott épület, nagy mennyiségű fa hulladék, hat darab 200 literes hordó, és egy 5 m³-es konténer található. Az ingatlanon nem folyik hulladékkezelési tevékenység, mert a rendelkezésükre álló adatok szerint az ingatlanon nincs bejelentett vállalkozási tevékenység. A Felügyelőség a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet, a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet alapján állapította meg hatáskörének hiányát és áttette az ügyet a jegyzőhöz, mint a települési szemétszállítási közszolgáltatás igénybevételét ellenőrző szervhez.

Megkeresésemre adott válaszában a Felügyelőség kifejtette, hogy minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a Panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható.

Gödöllő Város címzetes főjegyzője arról tájékoztattott, hogy az ingatlan állapota jelenleg nem veszélyes, az ingatlan kerítésével kapcsolatos eljárása nyomán az a közterületi tartózkodást és a közúti forgalmat nem veszélyezteti. Közegészségügyi problémákat nem állapítottak meg. A kormányhivatal áttette a panaszos birtokvédelmi eljárásra vonatkozó kérelmét a jegyzőhöz, amely azonban az eljárást megszüntette, tekintettel arra, hogy a jegyző birtokvédelmi ügyekben csak az egy éven belül kezdődött zavaró tevékenységek esetén rendelkezik hatáskörrel. A Felügyelőség áttétele okán az ingatlan tulajdonosának részvételével hulladékgazdálkodás ellenőrzésére irányuló eljárásban helyszíni szemlét tartottak. A tulajdonos nyilatkozata szerint az ingatlanon tárolt építési anyagokat, deszkát, betongerendákat, járművek maradványait mind további felhasználásra vagy értékesítésre szánja, nem hulladékként tárolja azokat. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. XLIII. törvény 3. § a) pontja és a tulajdonos nyilatkozata alapján ezért a hatóság az eljárást megszüntette.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek gyakorlatának szélesebb körű áttekintése érdekében jelen vizsgálatban más ügyekben előfordult – közérdekű bejelentéssel kapcsolatos – eljárásokat is ismertetek azzal, hogy ezeket az ügyeket hivatalom egyéb okból vagy elutasította, vagy jelenleg vizsgálat folyik, amelyek tárgya azonban más problémára irányul. Ezért ebben a vizsgálatban szorosan véve csak a közérdekű bejelentések elintézési rendjét tekintem át annak érdekében, hogy a több eset elemzéséből egyértelmű következtetések levonására kerüljön sor.

A jelen vizsgálatban, és a példaként felsorolt ügyekben, valamint a korábbi jelentésekben a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek eljárását vizsgáltam. 2014. január 1-jén hatályba lépett jogszabály módosítások megváltoztatták a felügyelőségek szervezetrendszerét, amely szerint a vízügyi hatóság kivált a zöldhatóságokból, ez a tény azonban nem érinti a vizsgálat megállapításait.

Az AJB-353/2014. számú ügy

A bejelentés szerint a belterületi vízrendezés kapcsán kiadott vízjogi létesítési engedélytől eltérően valósult meg a vízimunka, vagy egy része meg sem épült.

Az illetékes felügyelőség a bejelentésben foglaltak megalapozottságát a Panasztörvény alapján vizsgálta, közérdekű bejelentésként minősítve. A bejelentés megalapozottságának vizsgálata és a tényállás tisztázása céljából helyszíni ellenőrzést tartott a Ket. 88. § (2) bekezdése alapján. Az erről szóló értesítés a helyszíni ellenőrzés tárgyaként a község belterületi csapadékvíz elvezetése és vízrendezése, valamint a vízimunka elvégzésére kiadott vízjogi létesítési engedélyben foglaltak megvalósulását jelölte meg.

A helyszíni ellenőrzés és a lefolytatott vizsgálat eredményei alapján a felügyelőség az alábbiakat állapította meg. A bejelentés több pontban megalapozott volt, ezek egy része esetében az építető műszaki ellenőrnek nyilatkozata szerint a műszaki ellenőr felhívta a kivitelezőt, hogy a bejelentés és a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve szerinti műtárgyakat a hiánypótlási munkák keretében a kivitelező egészítse ki. Másik része esetében a műtárgyak megfelelőségét a vízjogi üzemeltetési engedély kiadása tárgyában folyamatban lévő közigazgatási eljárás során vizsgálja a felügyelőség.

A bejelentés vizsgálatáról szóló tájékoztató levelében a felügyelőség külön kiemelte, hogy a bejelentés alapján lefolytatott megalapozottsági vizsgálatban azt ellenőrzi és vizsgálja, hogy a megépült csapadékvíz elvezető rendszer megfelel-e a munkálatokra kiadott vízjogi létesítési engedélyhez tartozó terveknek, kisebb eltérések esetén pedig a megépült vízilétesítmény kielégíti-e a vonatkozó szakmai követelményeket, az adott mű alkalmas-e a létesítés célja szerinti feladatának ellátásra.

AJB-8221/2013. számú ügy

A bejelentő a felügyelőséghez fordult abban az ügyben, hogy a szomszéd ingatlan tulajdonosa hosszabb ideje az ingatlanon lévő ásott kútba engedti a szennyvizet, ettől a panaszos ingatlana ázik, a szippantott szennyvizet pedig az udvarában elloccsolja, amely miatt elviselhetetlen bűz van. A felügyelőség a Panasztörvény 142. § (4) bekezdése alapján a beadványozónak írt tájékoztatásában az alábbiakat állapította meg.

A bejelentés a Panasztörvény 141. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentésnek minősül, amely javaslatot tartalmazott hatósági ellenőrzés tartására az ingatlanon. Mivel a közérdekű bejelentés nem minősül kérelemnek, kérelemre induló hatósági ellenőrzés nem indítható az alapján. A közigazgatási hatóság saját hatáskörében, hivatalból rendeli el a hatósági ellenőrzést, amikor valamilyen külső jelzés (például lakossági bejelentés) következtében irányul figyelem az ellenőrzés lefolytatásának szükségességére. A Panasztörvény 141. § (5) bekezdése alapján a közérdekű bejelentés azon részét, amely a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 36. § (2) bek. d) pontja szerinti szabályozás alá tartozik, vagyis a bűzterheléssel kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyet a megyei kormányhivatal járási hivatalához teszi át. A felügyelőség a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 38. § (1) bek. alapján a felszín alatti vizek szennyezésével kapcsolatban hatáskörrel rendelkezik.

A felügyelőség a bejelentés kivizsgálását ezzel befejezte, a bejelentésben szereplő körülmények alapján hatósági ellenőrzés eljárás megindítását indokoltnak tartja, így a Ket. 88. § (1) bek. szerinti ellenőrzésre irányuló eljárást indít. A levélben tájékoztatta arról is a bejelentőt, hogy a Panasztörvény 143. § (1) bek. értelmében a Ket. 94. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer az, hogy az ellenőrzött a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, a hatóság felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, vagy hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, vagy egyéb hatáskörrel rendelkező szervnél eljárást kezdeményez.

Majd a felügyelőség a bejelentőnek szóló későbbi tájékoztatásban megírta, hogy kivizsgálta a panaszt hatósági ellenőrzés keretében, amelyről jegyzőkönyv készült. Ez alapján a Ket. 94. § (1) bek. c) pontja szerint kezdeményezni fogja a hatáskörrel rendelkező hatóságok eljárását. (Ennek eredményeképpen az illetékes járási hivatal lefolytatta a levegőtisztaság-védelmi eljárást.)

Az AJB-7297/2013. számú ügy

A panaszos megírta, hogy közérdekű bejelentésben a felügyelőséghez fordult engedély nélküli kútépítés ügyében. A felügyelőség levelében értesítette a bejelentőt, hogy a Panasztörvény alapján megkezdte a kivizsgálást, azonban az várhatóan 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe. A bejelentő az azóta eltelt időben nem kapott értesítést az ügy állásáról.

A panaszos egy másik esetben szintén közérdekű bejelentéssel fordult az illetékes felügyelőséghez engedély nélküli kútépítés ügyében. A felügyelőség az ügyet helyszíni szemle nélkül lezárta, tekintettel arra, hogy talajvizes kút építésére kapott engedélyt a vízhasználó, így álláspontja szerint nem rendelkezett hatáskörrel. Idő közben a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Hatósági Főosztály Környezetvédelmi Iroda munkatársa helyszíni ellenőrzést tartott, majd a kormányhivatal eljárását követően az ügy visszakerült a felügyelőséghez. A panaszos tájékoztatása szerint az ügyben érdemi intézkedés meghozatalára szintén nem került sor 2013. év végéig.

Az AJB-815/2012. számú ügy

2004. augusztus 23-án kelt levelében több lakó kérelmet nyújtott be az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez az utcában tapasztalható, a szennyvízáttemelőből származó bűz okának kivizsgálása és megszüntetése érdekében. A felügyelőség hatósági ellenőrzést tartott a közérdekű bejelentés kivizsgálására, ezt követően az üzemeltetőt határozatban kötelezte arra, hogy tevékenységét úgy végezze, hogy azzal bűzterhelést ne okozzon. A panaszosok még háromszor tettek bejelentést a felügyelőségen, amelyek alapján mindhárom esetben hatósági ellenőrzésre került sor az áttemelőnél. Az egyik hatósági ellenőrzés célja a vízjogi üzemeltetési engedélyben előírtak teljesítésének ellenőrzése volt. Ezt követően ismételt bejelentés érkezett a felügyelőségre az eddig is panaszt tevőktől. Az újabb bejelentést követően levegőtisztaság-védelmi ellenőrzésre irányuló eljárást indított a felügyelőség, és a tanúmeghallgatások következményeként megállapította, hogy az áttemelő lakosságot zavaró bűzhatást kelt, ezért az üzemeltetővel szemben levegőtisztaság-védelmi kötelezésre irányuló eljárást indított hivatalból. Az eljárást később megszüntette, tekintettel arra, hogy a vízjogi üzemeltetési engedély idő közben elvesztette az érvényességét, ezért az üzemeltető részére jogszerűen nem írható elő az engedély szerinti megfelelő üzemeltetés, és az üzemeltetés felülvizsgálata. A felügyelőség a közérdekű bejelentésekben foglaltak orvoslásához szükséges intézkedések megtételéről a vízjogi üzemeltetési engedély módosítása során gondoskodott.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium válasza

A Ket. által szabályozott ügyek és a panasz, valamint a közérdekű bejelentés elhatárolását az alábbiak szerint határozta meg a minisztérium.

A Ket. 12. § (2) bek. a) pontja szerinti közigazgatási hatósági ügyben folytatandó eljárások megindítására irányul a Ket. 29. §-a szerinti kérelem, amelynek egyik esete lehet, amikor a kérelem valamilyen jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul. A Ket. szerinti kérelem olyan átfogó kategória, amely alatt érteni kell adott esetben az egyes speciális eljárási jogszabályokban nevesített más beadványokat is, amelyek a tartalmi elbírálás elvének megfelelően kérelemként funkcionálnak.

A panasz ezzel szemben olyan beadvány, amely ugyan egyéni jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, azonban elintézése nem tartozik más, így különösen bírósági közigazgatási eljárás hatálya alá. A panasz – mivel, ha eredményes a panaszt tevő jog vagy érdeksérelemét orvosolja főszabály szerint – olyan szerv vagy olyan egyébként a Ket. hatálya alá tartozó ügyfél ellen irányul, aki a panaszos számára egyéni jog vagy érdeksérelemet okozott.

A panasz a hatósági eljárás megindítása iránti kérelemhez képest kiegészítő jellegű jogintézmény. Nem helyes tehát az az értelmezés és joggyakorlat, hogy a hatóság a beadványt elsődlegesen panaszként értelmezi, ha egyébként megvan a jogszabályi feltétele a Ket. szerinti kérelemként való elintézésnek. Másfelől, ha a Ket. szerinti kérelemként nem értelmezhető a beadvány, akkor minden olyan beadvány panasznak minősül, amely egyéni jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, attól függetlenül, hogy kinek a tevékenysége nyomán merül fel.

A közérdekű bejelentés pedig olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Ez az eljárás nem a bejelentő jogsérelemének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A panasz és a közérdekű bejelentés érdemi elbírálásához az is kell, hogy az elbíráló szerv hatáskörrel és illetékességgel rendelkezzen.

A panaszok, közérdekű bejelentések a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályaihoz is kapcsolódnak. A panaszt, közérdekű bejelentést követően a hatóság a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést is indíthat, ha ennek jogszabályi feltételi fennállnak, azonban ezekben az esetekben a hatóság hivatalból indítja meg az eljárást, vagyis ettől még a panasz, közérdekű bejelentés nem minősül kérelemnek.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, jelen esetben az ellenőrzést, ha annak feltételi fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg.

A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági ellenőrzési eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig panaszos.

Ha a beadványozó a hatósági ellenőrzési eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslására érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét.

Amennyiben a panaszos vagy bejelentő a beadvány elbírálását bármely okból sérelmesnek tartja, lehetősége van az elbíráló szerv felügyeleti szervéhez újabb panaszt benyújtani, vagy újabb bejelentéssel élni. Ez a panaszok tekintetében a minisztérium szerint funkcionálisan jogorvoslatnak tekinthető, így az érdemi jogorvoslás biztosított. A közérdekű bejelentés esetében a jogorvoslat fogalmilag kizárt, tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem állhat fenn egyéni jog vagy érdeksérelem. Ettől függetlenül azonban újabb bejelentésben jelezhető a probléma a felügyeleti szervnek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszásságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódnása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír: egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.

¹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság szintén akként értelmezte a jogot, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. 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, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy érdemében

A jelen vizsgálattal érintett, és a példaként felsorolt ügyekben, valamint a korábbi jelentésekben a felügyelőségek a Panasztörvény alapján jártak el². 2014. január 1-jén hatályba lépett a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény³, amely a Panasztörvényt hatályon kívül helyezte. A vonatkozó szabályok tartalmilag azonosak maradtak, így jelen vizsgálat a Panasztörvény rendelkezéseire hivatkozik azzal, hogy a szabályozás egyezősége folytán a megállapítások a 2013. évi CLXV. törvény kapcsán is helytállóak.

Tapasztalatom szerint a felügyelőségek a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény 141-143. §-ai szerint járnak el, vagy legalábbis a beadványozó felé az eljárás jogalapjaként ezen rendelkezéseket jelölik meg. Hivatalomhoz egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók ezt az eljárásrendet kifogásolják, például azért, mert így ügyükben nincs érdemi döntés, amellyel szemben jogorvoslati joggal élhetnének. Több korábbi vizsgálat⁴ foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a felügyelőségek mely esetekben járhatnak el a Panasztörvény alapján. *A biztos által kialakított jogértelmezési gyakorlat szerint a Panasztörvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg. Amennyiben a beérkező panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog szerint történhet. Az ilyen beadványok elbírálására szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés – önmagában is –, amennyiben az ágazati jogszabályok szerinti eljárás megindításainak a feltételei a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján (még) nem állnak fenn.*

² 2004. évi XXIX. törvény „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás”

³ 2013. évi CLXV. törvény „1. A panasz és a közérdekű bejelentés” cím 1-3. §-ok

⁴ AJB-840/2012., AJB-863/2012., AJB-1326/2012., AJB-6236/2012., AJB-7723/2012. számú jelentések

A Ket. 88. §-a szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles. A Ket. 31. § (1) bekezdése j) pontja pedig önálló jogalapot biztosít a hatósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha az ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. § szerinti intézkedéseket tenné szükségessé. A hatóságot továbbá eljárási kötelezettség terheli a Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében, amelyből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

Ezen megállapítások azért is fontosak, mert a Panasztörvény alapján tett (hatósági) intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség – eltekintve attól, hogy a panaszos az érintett szerv felügyeleti szervéhez fordulhat -, amelyből következően sérül a jogorvoslatihoz való jog.

Megjegyzendő, hogy ez a helyzet 2014. január 1-je óta változott, az Ajbt. külső kontrollt biztosít a beadványt vizsgáló szerv eljárása felett, igaz, csak a közérdekű bejelentések esetén. Az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentések hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához meghatározott feltételek fennállása esetén.⁵

1. A Ket. 88. §-ának és a Panasztörvény 141. § (2) bekezdésének értelmezése

A vizsgált AJB-7873/2012. számú ügyben a Felügyelőség kérdésemre kifejtette, hogy minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a Panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható.

A másik, jelen vizsgálatban érintett ügyben (AJB-7891/2012. számú ügy) a beadvány tartalma szerint szennyvízátelövő működésével összefüggő zavaró szaghatás volt a probléma, amellyel kapcsolatban egy állampolgár intézett beadványt a Felügyelőséghez, mástól panasz nem érkezett. A Felügyelőség a panasz kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott.

E szerint az eljárási gyakorlat szerint a Felügyelőség először helyszíni ellenőrzést tart, majd az ott gyűjtött adatok alapján eldönti, hogy fennáll-e a hatásköre, és kell-e ágazati eljárást indítani. A helyszíni ellenőrzés tehát arra szolgál, hogy a Felügyelőség meggyőződjön a panasz ténybeli alapjairól és jellegéről, és olyan, mintha a hatóság először ekkor vizsgálná meg, hogy az ügyben rendelkezik-e hatáskörrel.

⁵ Ajbt. 11/A. „Közérdekű bejelentések vizsgálata” cím. „38/A. § Az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.” „38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.”

Álláspontja szerint akkor van hatásköre, ha jogsértés orvoslására irányuló ágazati anyagi és eljárásjogi normák által meghatározott hatósági eljárás megindításának van helye. Ez a hatóság gyakorlatában azt jelenti, hogy a beadvány beérkezését követően hatósági ellenőrzést tart helyszíni ellenőrzés keretében, majd ezt követően – ha nem indít ágazati jogszabályon alapuló eljárást – a tényekről levélben tájékoztatja a beadványozót a Panasztörvényre való hivatkozással.

A Ket. 89. § b) pontja szerint a hatósági ellenőrzés egyik eszköze a helyszíni ellenőrzés. A Ket. 12. § (2) bekezdése értelmében: „Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy): a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. *Meglátásom szerint, amikor a Felügyelőség helyszíni ellenőrzést végzett a szennyvízátemelőnél, ott hatósági ellenőrzést végzett, amely a Ket. 12. §-a alapján közigazgatási hatósági ügynek minősül.* Ennek megfelelően az ellenőrzésről jegyzőkönyvet vettek fel, amelyben előírták a passzív biofilterek cseréjét, valamint az ellenőrzés során légtérmerést is végeztek, vagyis a jogszabályok hatályosulását vizsgálták. Ennek ellenére a panaszos részére a Felügyelőség a Panasztörvényre alapított tájékoztató levelet küldött, amely a tényeket ismertette.

Fentiekkel ellentétes egy másik felügyelőség gyakorlata (AJB-8221/2013. számú ügy), ahol a szaghatásra vonatkozó panasz esetében először azt vizsgálta meg a felügyelőség, hogy a jogszabályok alapján mely hatóságnak van hatásköre egy ilyen jellegű ügyben, és ezt követően egyrészt áttette a bejelentés egy részét, másrészt hatósági ellenőrzést indított a tekintetben, amelyre volt hatásköre.

A minisztérium megfogalmazása szerint a panaszt, közérdekű bejelentést követően a hatóság a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést is indíthat, ha azok feltételei fennállnak, és ezekben az esetekben a hatóság hivatalból indítja meg az eljárást.

Mi a feltétele a hatósági ellenőrzés indításának? A Ket. 88. §-a szerint⁶: „A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.” A DVD jogtárban elérhető kommentár szerint:

„A hatósági ellenőrzés a közigazgatási ellenőrzés egyik résztípusa, önálló közigazgatási tevékenységfajta. A Ket. szerinti hatósági ellenőrzés sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült eljárás, melyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ. Előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés olyan elkülönült, önálló hatósági tevékenységként működik, melyet nem követ felügyeleti típusú hatósági eljárás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság felhívást alkalmaz és azt az ügyfél teljesíti.” „A hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hatósági ellenőrző tevékenységet. A hatósági ellenőrzés tartalma csak és kizárólag a jogszerűsége vonatkozhat. A hatósági ellenőrzés preventív jellegű, vagyis az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény nincs.”

A DVD jogtár kommentár szerint a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében három lehetőséggel élhet a hatóság: 1. a Ket. szerinti végrehajtási eljárást indít, 2. saját ágazati szabályozása által lehetővé tett hatósági eljárást indít, melyben alkalmazza a saját ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket, 3. hatósági intézkedést alkalmaz, vagyis a hatóság felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, és ha annak az ügyfél eleget tesz, akkor hatósági eljárásra már nincs szükség.

⁶ 2012. II. 1-jétől hatályos szöveg

A Felügyelőség gyakorlata (minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható) a Panasztörvény és a Ket. alkalmazását vegyíti egymással, amely jogértelmezés véleményem szerint téves, és ellentmond a Ket. 88. §-ának és a kommentárban foglaltaknak. *„A hatósági ellenőrzés elkülönült eljárás, melyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ.”* (DVD jogtár kommentár 88. §) A Felügyelőségi gyakorlat azt jelenti, hogy a jogszabálysértés megállapítását követően az újabb hatósági eljárás megindításától kezdve tekinti úgy, hogy rendelkezik hatáskörrel, eddig a pontig a Panasztörvény szerint jár el, annak ellenére, hogy közben a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést végez.

Ennél a jogértelmezésnél felmerül az a kérdés, hogy akkor a hatósági ellenőrzés során a Felügyelőség valójában mit is ellenőriz?

Az AJB-353/2014. számú ügyben a helyszíni ellenőrzésről szóló értesítés az ellenőrzés tárgyaként a község belterületi csapadékvíz elvezetése és vízrendezése, valamint a vízimunka elvégzésére kiadott vízjogi létesítési engedélyben foglaltak megvalósulását jelölte meg. Az illetékes felügyelőség a tájékoztató levelében külön kiemelte, hogy a bejelentés alapján lefolytatott megalapozottsági vizsgálatban a felügyelőség azt ellenőrzi és vizsgálja, hogy a megépült csapadékvíz elvezető rendszer megfelel-e a munkálatokra kiadott létesítési engedélyhez tartozó engedélyes terveknek, kisebb eltérések esetén pedig a megépült létesítmény kielégíti-e a vonatkozó szakmai követelményeket, az adott mű alkalmas-e a létesítés célja szerinti feladatának ellátásra, *tehát a jogszabályok hatályosulását vizsgálta.*

A Ket. 88. §-a és a kommentár alapján meglátásom szerint a hatósági ellenőrzés feltételei: 1. jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében eljáró hatóság, 2. jogszabálysértésre utaló körülmény fennállása esetén, de lehet anélkül is, 3. a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését ellenőrzi.

Fentiek alapján álláspontom szerint a hatósági ellenőrzés lefolytatásának előfeltétele a hatáskör fennállása a hatóság részéről. A Panasztörvény 141. § (2) bekezdésének panaszra vonatkozó szabályozása pedig azt mondja, hogy „ha az ügy nem tartozik más eljárás hatálya alá”. A „más eljárás” jelen esetben a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés önmagában is, amelynek során a jogszabályok hatályosulását ellenőrzi, a jogszabálysértésre utaló körülményt vizsgálja meg a Felügyelőség (vagy ágazati eljárás). Amennyiben a panaszt csak hatósági ellenőrzés lefolytatásával tudja vizsgálni a Felügyelőség, úgy a továbbiakban a Panasztörvény szerinti eljárásnak már nincs helye.

Jogértelmezésem szerint kizárt, hogy a Panasztörvény eszközeként funkcionáljon a hatósági ellenőrzés, a folyamat ekkor egyszerűen átmegy közigazgatási eljárásba. Tehát, ha a hatóságnak fennáll a hatásköre, csak akkor indíthat hatósági ellenőrzést, ettől kezdve azonban már nem a Panasztörvény szerinti panasz elintézésről van szó, hanem közigazgatási hatósági eljárásról. Ebből következik, hogy a Panasztörvény hatálya alá tartozó panaszokat nem lehet közigazgatási hatósági hatáskörben elintézni, a két eljárás (Ket. és Panasztörvény) kizárja egymást.

Vagyis hatósági ellenőrzés vagy ágazati eljárás indítását követően a Panasztörvény a továbbiakban már nem alkalmazható.

Más kérdés, hogy előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés esetén kiderül, hogy a bejelentés tartalmához képest a tények alapján az ügy mégsem tartozik a hatóság hatáskörébe, ekkor azonban a hatósági ellenőrzést, mint önálló eljárást meg kell szüntetni.

Álláspontom szerint a Ket. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosítása ezt a jogértelmezést támasztja alá: „31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha k) hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye.” A DVD jogtár kommentár szerint: „Szükséges kiegészíteni a Ket.-nek az eljárás megszüntetésre vonatkozó szabályait tekintettel arra, hogy jelenleg nincs egyértelmű megoldás arra az esetre vonatkozóan, ha a hivatalból eljáró hatóság a joghatóságának vagy hatáskörének hiányát folyamatban lévő ügyben állapítja meg, azonban a hatóság joghatóságának, hatáskörének hiánya már az eljárás megindításakor fennállt és nincs helye áttételnek sem. Az illetékesség hiánya logikailag nem okozhat problémát, mert elvileg illetékesség hiányában mindig van másik illetékes hatóság, ha pedig nincs, mert az illetékesség országos, akkor pedig illetékesség hiánya esetén valójában hatásköri kérdéssről van szó.” A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint: „A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.” alapján a hatóságnak kötelezettsége is vizsgálnia hatáskörét a hatósági ellenőrzés során is, amelynél kiderülhet, hogy mégsem rendelkezett hatáskörrel az ügyben. A DVD jogtár kommentár ehhez azt fűzi, hogy „A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség vizsgálata a legalitás elvéből következik. Alapelv, hogy a közigazgatási hatóság csak azt teheti meg és olyan módon, ahogyan azt jogszabály megengedi. A hatóság a vizsgálatot hivatalból, azaz az ügyfél vagy más erre irányuló beadványa hiányában is köteles megtenni már az eljárás megindításakor, továbbá az eljárás egyes szakaszaiban is. Ennek oka, hogy a joghatóság, a hatáskör és az illetékesség az eljárás bármely szakaszában megszűnhet. Az ügyfél sincs elzárva attól, hogy ilyen tartalmú beadvánnyal éljen, a joghatóságra, a hatáskörré és az illetékességre vonatkozó kifogás azonban nem köti a közigazgatási hatóságot.”

Összességében megállapítom, hogy a panasz jogintézménye egyrészt az egyéni jog és érdeksérelem reparálására irányul, de egyszerre a hatóság hatáskörének a gyakorlását is elősegíti, mivel ezen keresztül jut a hatóság tudomására a „jogszabálysértésre utaló körülmény fennállása”. Ebben az esetben pedig a folyamat átfordul a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a vizsgálatába, amely csak hatósági eljárásban valósítható meg. A hatósági ellenőrzéskor pedig azt vizsgálja a hatóság, hogy valóban fennáll-e a jogszabálysértés.

Ehhez kapcsolódik a Ket. 50. § (4) bekezdése, amely szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv. Fentiek alapján álláspontom szerint, ha a beadvány alapján hatósági ellenőrzésnek vagy ágazati eljárás alkalmazásának van helye, úgy a hatóság ettől a ponttól kezdve nem alkalmazhatja a Panasztörvényt, a továbbiakban csak a Ket. és az ágazati normák alapján járhat el, vagyis a Panasztörvény alkalmazása átfordul a Ket. és ágazati eljárások alkalmazásába. *Az ezzel ellentétes hatósági jogalkalmazás a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban okoz visszásságot.*

Álláspontom szerint a hatósághoz érkező beadványok alapján a hatóságnak először azt kell vizsgálnia, hogy a beadvány tartalma alapján van-e a hatáskörébe – vagy más hatóság hatáskörébe – tartozó, megindítható eljárás és amennyiben ilyen nincs, úgy panaszként funkcionál tovább a beadvány. Fentiek alapján a vizsgált AJB-7891/2012. számú ügyben álláspontom szerint fogalmilag kizárt, hogy a Felügyelőség a beadványt a Panasztörvény alapján válaszolta meg, mivel a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést végzett az ágazati jogszabályok hatályosulásának vizsgálatára, vagyis, nem a Panasztörvény volt az eljárásának jogalapja, hanem a Ket. Az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

Megállapítom, hogy az egyedi ügyben a Felügyelőség eljárása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.

Kérdésként merül fel, hogy a felügyelőségek, és a többi hatóság a gyakorlatban hogyan alkalmazza a Panasztörvényt. A bemutatott különböző felügyelőségi eljárások – és a korábbi vonatkozó jelentések – alapján meglátásom szerint megállapítható, hogy a felügyelőségek esetében jogalkalmazói szinten nem egységes és nem megfelelő a gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a beérkező beadványokat hogyan értékeli, illetve, hogy a panasz kivizsgálása hogyan és mikor fordul át közigazgatási hatósági eljárásba.

A petíciós jog intézménye fontos garanciája a demokratikus állami működés biztosításának, ugyanakkor a hatóságok munkaterhe a joggyakorlatot elmozdíthatja abba az irányba, hogy a hatóság inkább a Panasztörvény alapján vizsgálja a beadványozók ügyeit, annak ellenére, hogy valójában közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve azt le is folytatja, de a beadványozók felé a Panasztörvényt jelöli meg eljárési szabályként. A panasz és közérdekű bejelentés az Alaptörvény XXV. cikkén, vagyis a petíciós jogon alapul, azonban *a helytelen jogalkalmazói gyakorlat a hatósági tevékenység kiüresedéséhez vezethet, amely ebben az esetben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.*

2. A Ket. és Panasztörvény egymással párhuzamos alkalmazásából eredő visszásságok

Az AJB-7891/2012. számú ügy további része jól mutatja azt a problémát, amit a Panasztörvény és a Ket. egymással párhuzamos hatósági jogalkalmazása vet fel. A panaszost a Felügyelőség tájékoztatta a helyszíni ellenőrzés tényéről, az annak során tett előírásról. Ezt követően a beadványozó jelezte a Felügyelőség felé, hogy igényt tart a jegyzőkönyv egy példányára, szeretne betekinteni az eljárás során keletkezett iratokba, és a legközelebbi helyszíni szemlén jelen kíván lenni. A Felügyelőség elutasította ezen igényeket, tekintettel arra, hogy a Panasztörvény alapján erre nincs lehetősége a panaszosnak. Ugyanakkor ügyféli jogállását később mégis megállapította, és betekintést engedett a vizilétesítmény engedélyeibe. Tehát a panaszos a hatósági ellenőrzési eljárásban ügyféli jogaival szeretett volna élni, azonban a Felügyelőség a Panasztörvényre hivatkozással elutasította, míg, amennyiben a hatósági ellenőrzési eljárásban megállapítják ügyféli jogállását, úgy a fent felsorolt igényekkel élni tudott volna. Hivatalból indított eljárásban a minisztérium szerint a hatóság hivatalból vizsgálja a lehetséges ügyfelek körét.

A Ket. és a Panasztörvény párhuzamos alkalmazása oda vezet, hogy a Felügyelőség a hatósági ellenőrzés lefolytatása ellenére úgy tekinti, hogy az ügyet a Panasztörvény alapján vizsgálja, és a beadványozó tekintetében a Panasztörvényt alkalmazza, így „nem kell” hivatalból vizsgálnia a beadványozó ügyféli jogállását. Az ügyben meglátásom szerint a beadványozó érintettsége miatt a Ket. 15. §-ára tekintettel megállapítható lett volna a beadványozó ügyféli jogállása.

Azzal, hogy a Felügyelőség hivatalból nem vizsgálta a beadványozó ügyféli jogállását, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.

A beadványozót teljesen más jogok és kötelezettségek illetik meg a Panasztörvény és a Ket. szerinti ügyféli minőség esetében.

A Panasztörvény szerint „142. § (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost, illetőleg a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi.”

Ehhez képest a Ket. ügyféli jogai a következők:

„5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

„5. § (4) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, (...)”.

„51. § (1) Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.”

„57. § (5) A szemlén az ügyfél jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.”

„68. § (1) Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban.”

Amennyiben a Felügyelőség a Panasztörvényre hivatkozással kirekeszti az ügyfelet az eljárásból, és ezzel a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásából, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idéz elő visszásságot.

Ebben az esetben a Ket. egyéb alapelvei sem érvényesülnek:

„1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. (3) A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdeklő ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.”

További jelentőséggel bír a két eljárás megkülönböztetése és helyes alkalmazása, mert a Panasztörvény esetében nincs konkrét eljárási határidő megadva arra az esetre, ha a hatóság nem tudja 30 nap alatt befejezni a panasz kivizsgálását, illetve a Panasztörvény nem rendelkezik arról, hogy az el nem járó hatóságot mely szerv utasíthatja eljárásra. Ezzel szemben a Ket. pontosan meghatározza a határidő meghosszabbítására vonatkozó szabályokat, illetve a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján a hatóság felügyeleti szerve eljárásra utasíthatja a mulasztó hatóságot.

Összességében az ügyféli jogok, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű a két jogszabály helyes alkalmazása.

Az AJB-995/2011. számú jelentés az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat panasz kivizsgálási eljárásait vizsgálva szintén megállapította, hogy „Az általános jellegű petíciós jog gyakorlása ugyanakkor funkcióját tekintve az Alkotmánybíróság szerint sem minősül jogorvoslatnak⁷, az állami szerveket ugyanis ennek keretében csak válaszadási, tájékoztatási kötelezettség terheli, a panaszt elbírálja, de annak alapján az eljárás lefolytatását mindenkor mérlegelheti.” „Az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő személyek számára jelenleg is fennálló petíciós jog álláspontom szerint nem alkalmas arra, hogy kiváltsa vagy pótolja a

⁷ Vö. 987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527., 528-530.

korábban működő hatósági jogvédelmi mechanizmust: az eljárási garanciák és jogorvoslat hiányában a megyei szakigazgatási szervek „mazsolázhatnak” a panaszok közt, egyes ügyekben – különösebb indokolás nélkül – szakfelügyeleti eljárást folytathatnak le, míg másokban nem, ami az önkényes és kiszámíthatatlan jogalkalmazás veszélyét is felveti.”

3. Panasz és közérdekű bejelentés elhatárolása

A tényállásban ismertetett ügyekben az is megfigyelhető, hogy tekintet nélkül a beadvány jellegére, azt egységesen minden egyes esetben közérdekű bejelentésnek minősítették a felügyelőségek – függetlenül attól, hogy milyen intézkedést tettek – panaszként egyszer sem említették azokat.

Álláspontom szerint a Panasztörvényen belül a panasz és a közérdekű bejelentés fogalma is összemosisodik a jogalkalmazás során.

A minisztérium válaszára is tekintettel hat ügyben kettőt közérdekű bejelentésnek kellett volna minősíteni (AJB-7297/2013., AJB-353/2014. számú ügyek), mivel ebben a két esetben nem egyéni jog vagy érdeksérelemről van szó, és nem is annak a reparációjára irányult a bejelentés. A bejelentő egy „kivülálló harmadik személy”, aki egy bizonyos körülményre vonatkozóan bejelentést tett a felügyelőséghez (illegálisan fúrt kutak, a vízjogi létesítési engedélytől eltérően megvalósított vízimunka). A többi esetben (7891/2012., AJB-7873/2012., AJB-8221./2013., AJB-815/2012. számú ügyek) a beadványok panasznak minősülnek, mivel a bejelentés tartalma egyéni érdeksérelmet jelölt meg, és annak korrekciójára irányult. Abban az esetben is panasznak minősítendő a beadvány álláspontom szerint, ha egyszerre többen tesznek bejelentést ugyanazon jelenség ellen (az utca lakói a szennyvízátelelő működése kapcsán), mert ebben az esetben pusztán arról van szó, hogy egyszerre több egyén érdekét is sérti az adott tény.

Tehát ebben a négy ügyben véleményem szerint a felügyelőségek hibásan értékelték a beadványokat közérdekű bejelentésként, azokat panasznak kellett volna minősíteni. Tekintettel arra, hogy a panasz az egyéni jog és érdeksérelem orvoslására irányul, a panaszok közérdekű bejelentésként történő elintézése a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A két jogintézmény megkülönböztetése azonban nemcsak a felügyelőségek esetében okoz problémát. Az ombudsman – AJB-995/2011. számú jelentésében – az ÁNTSZ panasz kivizsgálási eljárásait vizsgálva rögzítette, hogy nem ért egyet azzal, az egészségügyért felelős államtitkár, illetve az országos tisztifőorvos által egyaránt kifejtett jogi állásponttal, miszerint az átvett ügyekben a panaszokban – megfelelő hatósági hatáskör híján – a Ptv. 141-143. §-a alapján kellett az illetékes egészségügyi államigazgatási szerveknek „eljárnia”, az egyéni kérelmeket közérdekű panasszá átminősítve (kérdés, hogy a közérdekű bejelentés elbírálása egyáltalán eljárásnak minősül-e). Az átvett panaszok vonatkozásában a Ptv. alkalmazására, külön eljárásrend kialakítására semmilyen jogszabály sem jogosította fel a jogutód szerveket. A panaszosok a Felügyelethez az egyéni jogorvoslat igényével, nem pedig közérdekű bejelentés céljával nyújtották be kérelmüket, sőt az átadott ügyek egy jelentős részében már eleve javában folyt a hatósági eljárás (pl. megtörtént a szakvélemény, illetve az egészségügyi intézmény álláspontjának beszerzése).

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy készítsen felmérést a hatóságok joggyakorlatáról a Panasztörvény és a Ket. alkalmazásával összefüggésben, és amennyiben az az egységes és helyes joggyakorlat kialakítása érdekében szükséges, tegye meg a megfelelő intézkedést.

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert, és a belügyminisztert*, hogy az egységes és helyes joggyakorlat kialakítása érdekében összehangolt intézkedéseikkel, a Panasztörvény és a Ket. alkalmazása kapcsán segítsék a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint a vízügyi hatóságok első és másodfokú szerveinek feladatellátását.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.