

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4682/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az AJB-8334/2012. számra iktatott állampolgári panasz ombudsmani vizsgálata során felmerült annak gyanúja, hogy közlekedési hatósági eljárásokban – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben és a vonatkozó közlekedési jogszabályokban szabályozott – a közigazgatási eljárás megindításáról szóló értesítések és a hatósági döntések hirdetményi úton történő kézbesítéskor sérülnek az ügyfelek alapvető jogai. Konkrétan a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog érvényesülése látszott aggályosnak. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot folytattam a vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban. Felkértem a nemzeti fejlesztési minisztert és a Nemzeti Közlekedési Hivatal (a továbbiakban: NKH) elnökét álláspontjuk kifejtésére.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elve, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *A jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kktv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT);
- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (Ngkbtv.);
- Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet (R.);
- Az egyes közlekedésfejlesztési projektekkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

1. Az AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés tartalmából

Az AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés¹ szerint a Csongrád megyei

¹ Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208334.rtf/f7795430-1906-440c-b086-c38be1ccf643?version=1.0>

közlekedési hatóság egy útépitési engedélyezési eljárásban csak részben tett eleget a hirdetményi kézbesítésre vonatkozó jogszabályi előírásoknak, ezzel alapvető jogokkal összefüggő visszasságot okozott. Az ügyben megkeresett beruházást végző önkormányzat és a közútkezelő fenntartását jelezte a nagyszámú ügyfelekre vonatkozó – akkor hatályos – jogi szabályozás és a közlekedési hatóság eljárási cselekményeinek hirdetményi úton történő kézbesítésével összefüggésben. Véleményük szerint:

- „Az engedélyezési eljárás során az érdekelt felek hirdetmény útján történő értesítését nem tartjuk megfelelőnek, az könnyen elkerüli a kevésbé érdeklődő ügyfelek figyelmét. Az írásbeli értesítés véleményünk szerint sokkal hatékonyabb, azonban az eljáró hatóságnak ez lényegesen több adminisztrációt jelent.”
- „A szabályozás nem biztosítja megfelelően sem az érintett érdekeinek védelmét, sem az ellenérdekelt felek információhoz jutását, mivel az senkitől nem várható el – legyen akár állampolgár vagy valamely jogi személy képviselője –, hogy akár heti rendszerességgel végigjárja azokat a hivatalokat, amelyekben a kifüggesztés intézménye működik.”

2. A nemzeti fejlesztési miniszter tájékoztatása²

2.1 Az országos közlekedési hálózat fejlesztési elemeit az OTrT tartalmazza. Annak alapján kell elkészíteni a térségi, valamint a helyi településrendezési terveket. Ezeket a terveket széles társadalmi egyeztetés keretében fogadják el. A konkrét hálózatfejlesztések megvalósítását és a közlekedési hatósági engedélyek kiadását környezetvédelmi engedélyezési eljárás előzi meg, amelynek során a környezetvédelmi hatóság közmeghallgatást tart. A közlekedési hatósági engedély csak jogerős környezetvédelmi engedély birtokában adható ki. Az ügyfelek több szakaszban és fórumon, a helyi önkormányzat által elfogadott településrendezési tervből is értesülhetnek a tervezett közlekedésfejlesztési elképzelésekről. A hatósági eljárásokat – a legtöbb esetben – az Ngkbtv. és a Korm.r. alapján kell lefolytatni. A Korm. r. 1. számú mellékletében meghatározott beruházások kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházásnak minősülnek, hogy az Európai Unió támogatásából finanszírozott projektek megvalósítása gyorsabb, egyszerűbb és egységesebb eljárási rendben történjen.

A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja értelmében az eljárási cselekményekről, valamint a Korm.r. 5. § (2) bekezdése szerint hirdetményi értesítésnek, illetve közlésnek van helye.

A kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházások – az írásbeli értesítés bonyolult, időigényes, a Ket. közlési szabályainak megfelelő – engedélyezése oly mértékben elhúzódik, illetve a gyakorlatban kivitelezhetetlen, hogy veszélyezteti annak határidőre, az EU támogatás felhasználásával történő megvalósítását.

2.2. A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerint az első fokú határozat ellen nem nyújthat be fellebbezést az az ügyfél, aki az eljárás megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére az első fokú engedélyezési eljárásban nem vett részt. *A közlekedési hatóság az érintettek számára az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról szóló értesítést, valamint a kérelmet elbíráló döntést – tértivevényes levéllel – postai úton is megküldi a R. 14. § (1) bekezdésében felsorolt ügyfeleknek. Az értesítés megtörténtét a tértivevény visszaérkezése igazolja.* A Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga nincs jogcímhez kötve. Fellebbezni bármely okból lehet, amely miatt az érintett a döntést sérelmesnek tartja. Ezen kívül az ügyfél az első fokú eljárásból nem zárható ki. *A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerinti jogszabályi lehetőséggel a közlekedési hatóság ez idáig nem élt.*

2.3. A Kkt. jogvesztő előírásairól az eljáró hatóság nem ad külön tájékoztatást, mivel

² KIF/17058-1/2013-NFM

az érintettek (útépítéssel érintett ingatlantulajdonosok, szomszédok) *ügyféli jogállását az eljárások során végig meglévőnek tekintik, kivéve, ha az ügyfél arról kifejezetten lemond.*

2.4. A hatóság eljárásaiban a Ket. és az R., valamint a Kkt. biztosítja az ügyfelek jogait. Az útépítési eljárásokban jelentős számú ügyfél (általában több száz) érintett a terület igénybevételeivel vagy szomszédként.

2.5. A Ket. 28/D. § alapján külön törvény vagy kormányrendelet szabályozhatja a jelentős számú ügyfelekre vonatkozó kapcsolattartási formákat. Az R. erről külön nem tesz említést, ezért közli a hatóság a döntéseit az ügyfelekkel – figyelemmel a már hivatkozott 14. § (1) bekezdésére – postai úton. A R. 14. § (2) bekezdésében foglalt hatásterület az útépítési eljárások során nehezen értelmezhető. Ez az oka annak, hogy a közlekedési hatóság postai úton értesíti a terület igénybevételel érintetteket (akik ténylegesen érintettek lehetnek az útépítésben, mivel az építető megvásárolja az ingatlanukat vagy annak egy részét). Ezen felül a hatóság döntéseit hirdetményi úton is közli a hivatal épületében, az útépítéssel érintett önkormányzatnál, valamint a hatóság honlapján és a www.magyarorszag.hu honlapon. Ez utóbbit azért tartják szükségesnek, mert a postai kézbesítés 100%-os teljesülése a legritkább esetben fordul elő. *Amennyiben csak a postai kézbesítésre hagyatkozna az eljáró hatóság – úgy a jelentős számú ügyfél miatt – a gyakorlatban az engedélyeket nem lehetne jogerősíteni.*

2.6. A Ket. 80. § (3) bekezdése alapján a közlekedési hatóság minden esetben él a hirdetményi úton történő közléssel, tekintettel arra, hogy *a Kkt. szerinti hatásterület nem határolható le, az ott élő érintett ügyfélkör nem határozható meg.*

3. Az NKH elnökének tájékoztatása³

3.1. A közúthálózat országos és helyi közutakból áll. Bár a teljes közúthálózatnak a kisebb része országos közúthálózat, jelentősége mégis nagyobb, ennek nagyobb a hatásterülete. Helyi közút esetén kevésbé fordul elő, hogy a leginkább érintett állampolgárok nem tudnának az eljárás megindításáról, illetve annak állásáról.

Az országos közúthálózat építése sem előzmények nélküli. A Kkt. alapján az országos közúthálózat fejlesztése a Fejlesztési Program szerint történik, amely 15 évre határozza meg a fejlesztések sorrendjét, ütemezését. A Kkt. előírja a Fejlesztési Program részletes társadalmi egyeztetését, amelyben való részvétel mindenki számára biztosított. Kötelező annak országos napilapban történő közzététele és valamennyi észrevételre dokumentált tervezői válaszadás. Az egyeztetésen – az OTrT-vel összhangban – megállapított Fejlesztési Programot jelenleg a gyorsforgalmi- és a főúthálózat hosszú távú fejlesztési programjáról és nagytávú tervéről szóló 1222/2011. (VI. 29.) Korm. határozat rögzíti. A Kormányhatározat ciklusok szerinti ütemezésben tartalmazza a tervezett beruházásokat, amelyek nyomvonalát a kormányhatározat mellékletében megtalálható térkép tartalmazza. Ez a folyamat lehetővé teszi, hogy a lakosság, illetve a leendő ügyfél – érintettségének megfelelően – tájékozódjon az őt leginkább érintő változásokról, és azok várható időpontjáról. Mindezeket túl a konkrét projektek engedélyeztetésekor *a hatásterületen élő ügyfelek több eljárásban is megismerhetik az adott projektet, és tudomást szerezhetnek annak megindításáról.*

Túlzó az a megállapítás, hogy az ügyfeleknek heti rendszerességgel kellene „végigjárni azokat a hivatalokat, ahol a kifüggesztés intézménye működik”, mert a hirdetményt kifüggesztik az érintett önkormányzat hirdetőtábláján és az NKH honlapján is megjelenik. Ezzel elősegítve a leendő ügyfelek megfelelő tájékozódását.

Az NKH elnöke kifejtette a következőket is: *„Kétségtelen, hogy a postai kézbesítés nagyobb eséllyel találja meg az érdeklődő ügyfelet, de azt sem tartom életszerű megállapításnak, hogy ezek az eljárások „könnyen elkerülnek a kevésbé érdeklődő ügyfelek*

³ EH/JF/NS/A/761/5/2013.

figyelmét.” Úgy vélem, hogy az ésszerűség keretein belül mindenkinek lehetősége van az eljárások folyamatban létéről tudomást szerezni, azokat figyelemmel kísérni, több fórum áll rendelkezésre, ahol kifejezheti véleményét.” A megkeresésemre adott válasz – hasonlóan a miniszteri válaszhoz – tartalmazta továbbá, hogy az útépitési eljárások során a gyakorlatban igen nagyszámú ügyfél (általában több száz) érintett. Az NKH az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról szóló értesítésről, valamint az érdemi döntésről – tértivevényes levélként – postai úton is értesít. Az értesítést a tértivevény visszaérkezése igazolja. Az ügyfelek jogait a Ket. és az R., valamint a Kkt. Biztosítja.

3.2. A közlekedési hatóság postai kézbesítés útján közli a döntését az építetővel, a tervezővel, a közműszolgáltatókkal, valamint az útkezelővel (tulajdonossal), a terület igénybevételevel érintett ingatlan tulajdonosával, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használójával, a közösségi közlekedési szolgáltatóval és a közreműködő szakhatósággal. A Ket. 29. § (6) és 80. § (3) bekezdései, a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja, továbbá az R. 14. § (1) és (2) bekezdései alapján hirdetményi úton közlik a döntést a hatásterületen élő ügyfelekkel. A közlekedési hatóság szóban forgó eljárásait az Ngkbtv. és a Korm.r. alapján folytatja le, mellyel kapcsolatban az elnöki tájékoztató ugyanazt hangsúlyozta, amit jelentésem 2.1. pontjában a miniszteri válaszból idéztem.

3.3. *A gyakorlatban nem volt olyan ügyfél, aki részt kívánt volna venni útépitési eljárásban, de annak megindításáról nem értesült. Az engedélyezési eljárásokban elenyésző számú az olyan fellebbezés, amely az eljárásban részt nem vevő személytől származott.* A Ket. 15. § (6) bekezdése a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének hatálybalépése óta változott meg, aminek következményeként a Ket. nem a részvételhez köti a jogvesztést, hanem a nyilatkozattételhez, vagy kérelem előterjesztéséhez. A közlekedési hatóság a Kkt. jogvesztő előírásáról nem ad külön tájékoztatást az ügyfeleknek, mert azt az eljárás során végig meglévőnek tekinti, az csak akkor szűnik meg, ha az ügyfél arról lemond. *A Kkt. 29/B. § (5) bekezdésére tekintettel az NKH még nem utasított el fellebbezést, de arra nincs is lehetősége.* Azok, az elenyésző számú ügyfelek, akik részt vesznek az eljárásban vagy fellebbeznek, túlnyomórészt polgári jogi igénnyel élnek, mely polgári bíróság előtt érvényesíthető. *Az ügyfelek által jelzett problémák általában a polgári jog körébe tartozó, kisajátítással, kártalanítással kapcsolatos kérdésekben fordultak elő.*

3.4. A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja szerinti hirdetményi értesítésre vonatkozó előírás 2006. december 22. napja óta érdemben nem változott, ugyanakkor a Ket. 28/D. § (1) bekezdése 2012. február 1. napjától hatályos. *Emiatt a két jogszabályhely nincs teljes összhangban.* Az NKH az eljárásaiban csaknem minden esetben szükséges a közmeghallgatás, a helyszíni szemle és a hatósági egyeztetés, ezért a terület igénybevételevel érintetteket az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról postai úton is értesíti⁴, amit a tértivevény visszaérkezése igazol. A gyakorlatban érvényesülnek a Ket. 29. § (3) és (6) bekezdéseiben rögzített, az ismert és a hatásterületen élő ügyfelek értesítésére vonatkozó előírások.

3.5. Tekintettel arra, hogy az R. külön nem említ jelentős ügyfelekre vonatkozó előírást, az NKH az R. 14. § (1) bekezdés szerinti ügyfelekkel postai úton közli a döntéseit, míg a 14. § (2) bekezdése alapján a hatásterületen⁵ élő ügyfelekkel hirdetményi úton (a hivatal épületében, az érintett önkormányzatoknál, az NKH honlapján és a www.magyarorszag.hu honlapon).

3.6. A közlekedési beruházások területfoglalását – az engedélyezési tervek alapján – a beruházó állapítja meg. A beruházó dönt arról, hogy az engedélyezési terv részét képező terület igénybevételi (kisajátítási) terv alapján mely ingatlanok megvásárlását, illetve

⁴ R. 14. § (1) bekezdésében

⁵ A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja szerinti

kisajátítását kezdeményezi. Ugyancsak a terület igénybevételi terv alapján állapítja meg a közlekedési hatóság azt az ügyfélkört, akit az eljárásban ügyfélnek kell tekinteni. A közúti építmények hatásterületét a Ktv. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja határozza meg, mely szerint: „az engedélyezési eljárásokban hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.”

Mivel az útépités során nyomvonalas építmény jön létre, több km hosszú szakasz több száz ingatlant érinthet, amely ingatlanoknak számos – akár külföldön élő, akár kiskorú, akár gondnokság alatt álló személy – tulajdonosa lehet. *Ebből következik, hogy a hatásterület meghatározható, azonban az ott élő ügyfelek köre nem. A postai kézbesítés lehetetlen lenne minden hatásterületen élő ügyfél esetében.* Ezért is szükséges a hirdetményi úton való közlés, amellyel biztosítható az engedélyek jogerősítése is.

Az NKH a hatáskörébe tartozó valamennyi, az országos közúthálózatba tartozó autópálya, autóút és közúti határátkelőhelyek közlekedési építményei, műtárgyai engedélyezési eljárásban az eljárás megindításáról szóló értesítést szabályszerűen, a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak megfelelően végzi.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. továbbá lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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 ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú

alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A Testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*”⁶

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

⁶ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

3. A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁷ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.⁸

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.⁹

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

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

III. Az ügy érdemében

1. A közúti közlekedéssel kapcsolatos hatósági eljárásokban – a Ket. főszabályai¹⁰ alapján – a Ket., vagyis a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni, azoktól csak e törvény felhatalmazása alapján lehet eltérni.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint *„Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”* Az ügyféli minőség megállapítása a hatósági eljárás egyik legfontosabb kérdése és a tényállás tisztázásának alapja, hiszen a közigazgatási hatóság az adott ügy intézésekor az ügyfelet (ügyfeleket) érintő jogot vagy köteleességet állapít meg.

⁷ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁸ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

⁹ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

¹⁰ A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint *„A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni”,* míg a 13. § (3) bekezdése szerint *„Az (1) és (2) bekezdésben fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi”.*

Az érintett ügyfelek felderítése, az ügyfélkör megállapítása – amint az a Ket. indokolásából¹¹ is kitűnik – nem mindig egyszerű feladat. Ezért a Ket. lehetővé teszi, hogy a külön jogszabályok eltérő ügyfélfogalmat határozzanak meg, de – az egyszerűsítés érdekében – az ügyfélkör meghatározásához maga a Ket. is tartalmaz kiegészítő szabályokat. Ezek alapján – a Ket. hivatkozott 15. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül – ügyfélnek minősülnek azok a személyek, akiknek körét meghatározott ügyfajtában törvény vagy kormányrendelet állapíthatja meg, a jogszabályban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, és akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában részt nem vevő szervet is, ha feladatkörét az ügy érinti. Jogszabály ügyféli jogállást biztosíthat olyan civil szervezeteknek is, amelyeknek nyilvántartott tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy közérdek érvényre juttatására irányul.¹²

Az ügyfelekre vonatkozóan a Kkt. – a Ket. felhatalmazása nyomán – több speciális szabályt is meghatároz. Például a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés alapján az utak engedélyezésével kapcsolatos engedélyezési eljárásokban „*ügyfélnek minősül az építtető, a vagyongazdálkodó, a közművek tulajdonosa, kezelője, továbbá az ügyféli minőség vizsgálata nélkül azon személyek, mint, az ingatlantulajdonos, vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használó, akinek ingatlana a hatásterületen fekszik*”. Ez utóbbihoz kapcsolódóan „*hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.*”¹³

A megkeresésekre adott válaszok szerint a közúti közlekedéssel kapcsolatos ügyekben nem egyszerű az ügyfélkör megállapítása¹⁴, azonban ennek megfelelő felderítése, tisztázása alapja és feltétele a szabályosan lefolytatott hatósági eljárásoknak.

Az Alaptörvényben rögzített tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jogot a Ket. több alapvető előírása biztosítja. A 4. § (1) bekezdése szerint „*az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez (...) való jog (...)*”, míg az 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy „*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*”. Az 5. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy „*A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását*”.

¹¹ „*A törvény az Áe.-ben foglaltaknál sokkal részletesebben foglalkozik az ügyfél fogalmával és az ügyfelek körének meghatározásával. Ennek az az oka, hogy bizonyos eljárásfajtákban ez problematikus: nem mindig lehet egyértelműen megállapítani, hogy például egy tervezett létesítmény mely földrajzi területre gyakorol olyan hatást, amely az ügyfél jogállását megalapozhatja. Ugyanakkor a törvénynek meg kell maradnia az általánosság szintjén, s a különös eljárási szabályokra vár az a feladat, hogy az adott ügykategóriára nézve a lehetőséghez képest konkretizálják az ügyfelek körének meghatározásánál irányadó szabályokat. A létesítménnyel és a tevékenység gyakorlásával kapcsolatos eljárások esetében a törvény az ingatlan tulajdonosát, illetve az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati jogokat gyakorló jogosultat ügyfélként rendeli az eljárásba bevonni. Bár az ingatlan jogszerű használatának nem minden esetben feltétele az ingatlan nyilvántartási bejegyzés, az ügyféli kör meghatározásánál ettől eltérni nem indokolt. A szabályozás ugyanis nem eredményezheti azt, hogy az adott ügyben az ügyféli kör meghatározása a hatóságot megoldhatatlan feladat elé állítsa. Az eljáró közigazgatási szervtől nem várható el, hogy például az ingatlan bérlőjét felkutassa, annál is inkább, mert a szerződést nem minden esetben kötik meg írásban.*”

¹² Ket. 15. § (3)-(5) bekezdései

¹³ Kkt. 29/B. § (2) bekezdés a) és e) pontjai

¹⁴ A miniszter válasza szerint „*a hatásterület fogalom az útépitési eljárások során nehezen értelmezhető*” és „*a Kkt. szerinti hatásterület nem lehatárolható, az ott élő érintett ügyfélkör nem meghatározható*”. Az NKH tájékoztatása szerint az útépitések kapcsán létrejövő, több km hosszú nyomvonalas létesítmények több száz ingatlant érinthetnek, amelyeknek számos tulajdonosa lehet, „*a hatásterület meghatározható, azonban az ott élő ügyfelek köre nem.*”

A Ket. 1-8. §-ához tartozó indokolás szerint „(...) *Az alapelvek törvénybe való beépítésével általános irány szabható a későbbi jogalkotásnak (a különös eljárási szabályok megalkotásának és az általános eljárási törvény későbbi módosításainak), a hatósági jogalkalmazásnak.* Az alapelvek fejlesztik az ügyfelek és a hatósági jogalkalmazók általános jogtudatát, a jogérvényesítéshez kapcsolódó szervező munka eredményességét. Ezek az alapelvek jogi- és eljárás-szervezési alapelvek. *A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskör gyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg.* Az eljárás-szervezési alapelvek olyan célokat fogalmazznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében. *E fejezet már olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket az Európai Unió tagállamainak jogfejlődése eredményeként az uniós alkotmány tervezetében részben kodifikáltak. Ilyenek a tisztességes eljáráshoz, a részrehajlás nélküli, határidőben hozott döntésekhez, valamint az ügyfeleknek okozott károk megtérítéséhez kapcsolódó jogok.*”

Mindezekből következik, hogy *az ügyfélkör hatóság által való megállapításának nehézségei nem vezethetnek oda, hogy az ügyfelek Alaptörvényben biztosított alapvető jogai – tisztességes hatósági eljáráshoz, jogorvoslathoz való jog, stb. – sérüljenek.*

2. A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerint *„Az elsőfokú határozat ellen nem nyújthat be fellebbezést az az ügyfél, aki az eljárás megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére az első fokú engedélyezési eljárásban nem vett részt.*” E rendelkezés 2009. október 1-jén lépett hatályba.¹⁵ Az azt bevezető törvény¹⁶ indokolása szerint: *„Az ügyféli jogok visszaélészerű gyakorlásának megakadályozása, az eljárások ésszerű időn belül történő lefolytatása érdekében ugyanis a törvény szerint elfogadható az ügyféli jogok ilyen korlátozása. Kiemelt érdek, hogy már az első fokú eljárásban minden szükséges szempontot és ténytet a hatóság elé tárjanak az ügyfelek, hogy a jogerős és végrehajtható döntés meghozatalát ne a jogorvoslati vagy megismételt eljárás hátráltassa, ehhez pedig a társadalmi és érdekvédelmi szervezeteknek már az első fokú eljárásba be kell kapcsolódniuk érintettség esetén. A törvény e jogintézményt kivételesen alkalmazza, és a korlátozás ellensúlyaként további garanciális értesítési szabályokat állapít meg.* Eszerint a Ket. szerinti adatbázisban regisztrált ügyfélnek minősülő szervezeteket külön értesíteni kell az eljárás megindításáról e-mail címükön. *Ezzel a törvény e szervezetek eljárásba történő bekapcsolódását segíti elő, hiszen a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek erre irányuló előzetes jelentkezésük esetén garantáltan tudomást szereznek az eljárás megindulásáról.* Az elektronikus levélen keresztül történő értesítés megfelel a modern technikai elvárásoknak, emellett aránytalan anyagi megterhelést sem jelent a hatóságok számára. (...)”

A Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban mind a miniszter, mind az NKH elnöke úgy nyilatkozott, hogy annak alapján a közúti közlekedési hatóságok *egyetlen kérelmet sem utasítottak el.* A miniszter azt is jelezte, hogy a Ket. szerint a fellebbezés nincs jogcímhez kötve, az ügyfél az elsőfokú eljárásból nem zárható ki, a közlekedési hatóság *ezzel a jogszabályi lehetőséggel ez idáig nem élt.*

Az NKH elnöke azt közölte, hogy a Kkt. szóban forgó előírásának hatálybalépése óta a Ket. 15. § (6) bekezdése megváltozott, *„a Ket. nem a részvételhez köti a jogvesztést, hanem a nyilatkozattételhez, vagy kérelem előterjesztéséhez. Emiatt a két jogszabályhely között ellentmondás van, ezért a Kkt. alkalmazása aggályos lenne”.*

¹⁵ Valamint a 29/B. § (6) bekezdése (amely szerint *„A hatóság az eljárás megindításáról a kormányrendeletben meghatározott adatbázisban regisztrált, ügyfélnek minősülő szervezetet az általa megadott elektronikus levélcímen értesíti az eljárás megindításától számított öt munkanapon belül”*).

¹⁶ A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény

A miniszter viszont nem zárta ki a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének jövőbeli alkalmazását.

Álláspontom szerint viszont a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése olyan mérlegelést nem tűrő előírás, amely kizárja az ügyfél jogorvoslati lehetőségét a közigazgatási – és ebből eredően a bírósági – eljárásban olyan esetekben, amikor az első fokú engedélyezési eljárásban – a megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére – nem vett részt.

Megállapítom, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésében szereplő kögens előírás a gyakorlatban nem érvényesül, a hatóságok arra hivatkozva nem zárják ki az ügyfelek fellebbezési jogát.

2.1. A Ket. Novella¹⁷ indokolása szerint „A törvény lehetővé teszi törvény számára, hogy az ügyféli jogokat ahhoz a feltételhez kösse, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vett-e. A módosítás nemzetközi tendenciákat követ, célja annak biztosítása, hogy a törvényben meghatározott eljárás gyorsan és hatékonyan folyhasson le annak köszönhetően, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásba érdemben bekapcsolódnak, és ne legyen megkérdőjelezhető végül a közigazgatási határozat jogereje amiatt, hogy a későbbiek folyamán új ügyfél lép fel. A cél tehát, hogy az ügyfelek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel. Ezzel összhangban módosulnak az eljárás megindításáról szóló végzés közlésére vonatkozó szabályzatok. A rendelkezés nem különböztet a jog vagy jogos érdek érintettsége miatt ügyféli jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal egyébként felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között, így nem lehet szó hátrányos megkülönböztetésről.”

A Ket. 15. § (6) bekezdésének hatályos¹⁸ megfogalmazása nem azonos az eredetivel.¹⁹ A jogalkotó az ügyféltől korábban az elsőfokú eljárásban való részvételt, míg jelenleg meghatározott cselekmények (nyilatkozat, kérelem) tanúsítását kívánja meg.

A normaszöveg első ízben szövegcserevel – 2011. január 1-jén – módosult²⁰, majd 2013. február 1-jén lépett hatályba a jelenlegi előírás.²¹ Ez utóbbi módosítás indokolása²² a változást hatósági szempontokkal támasztja alá. meg. A jogalkotó az ügyfelek első fokú eljárásban való aktív részvételét, az ügy lényeges szempontjainak mielőbbi feltárása

¹⁷ A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 6. § (3) bekezdése

¹⁸ „Az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. A nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet meghatározhatja.”

¹⁹ „Az ügyféli jogok gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vesz”.

²⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (1) bekezdése, amely szerint a Ket. „(...) 15. § (6) bekezdésében az „ügyféli jogok” szövegrész helyébe az „eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak” szöveg, a „részt vesz” szövegrész helyébe a „nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be” szöveg (...)” lép.

²¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 12. § (1) bekezdésével.

²² „A Ket. 15. § (6) bekezdése alapján jelenleg törvény által meghatározott esetekben a kérelmező ügyfélként megjelenő vállalkozások érdekeire tekintettel lehetőség van az egyéb ügyfelek fellépésének korlátozására, ezáltal az eljárások gyors, eredményes lefolytatására. A fenti rendelkezés jelenlegi célja, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel, illetve a határozatok jogerőre emelkedését ne akadályozzák meg az eljárás folyamán később jelentkező ügyfelek. Mindazonáltal a jelenlegi szabályozás – változatlanul hagynak esetén – könnyen valamilyen alibi jellegű eljárás cselekményre kényszerítheti az egyéb ügyfeleket, ügyféljelölteket, késleltetve az ügy intézését és felesleges adminisztrációt okozva ezzel a hatóságnak is. Az ügyfél ilyen esetben – csak hogy egy későbbi esetleges jogorvoslati lehetőségtől ne fossza meg magát – kénytelen valamilyen, egyébként akár nem is fontos, nem releváns irattal „bejelentkezni” a hatósághoz. Mindezek alapján indokolt megteremtteni, hogy a Ket. 15. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit törvény vagy kormányrendelet megállapíthassa, hogy ezáltal szükség esetén a hatóságok és az ügyfelek számára is egyértelművé váljanak a hatósághoz való bejelentkezés és az ügyféléllé válás feltételei.”

szükségességét hangsúlyozza, hogy a később jelentkező ügyfelek a határozatok jogerőre emelkedését ne akadályozhassák meg. Az indokolás alapjogi vagy más jogi kérdésre – pl. eljárás megindításának közlése, stb. – nem tér ki.

2.2. A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti. Az Alkotmánybíróság az 22/1995. (III. 31.) AB határozatában – a jogorvoslat korlátozásának alkotmányosságát vizsgálva – azt fejtette ki, hogy az alkotmányossági szempontból elfogadható jogorvoslati lehetőségek teljes kizárása alkotmánysértő, de a jogorvoslati jog korlátozása nem ellentétes az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésével (ABH 1995, 108, 113.).

Az Alkotmánybíróság 38/2002. (IX. 25.) AB határozata szerint: „A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti, és megismerhessék annak tartalmát. A Testület a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatában (ABH 1999, 237., 244.) a jogorvoslati határidő elbírálásával kapcsolatban azt is kimondta, hogy annak „alkotmányossága önmagában ... nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát”. Kifejtette továbbá: „A felszámolási eljárásban félként részt vevő hitelezők számára azonban a hirdetményi kézbesítés nem garantálja, hogy a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn belül értesülnek a jogaikat, igényeiket érdemben érintő bírósági határozatokról és azok tartalmáról, ezáltal jelentősen megnehezíti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását.”

A Ket. 29. § (3) bekezdése²³ szerint az eljárás megindításáról az ismert ügyfeleket a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az értesítés csak meghatározott esetekben mellőzhető.²⁴

Az eljárás megindításáról szóló ügyféli értesítéssel összefüggésben a Ket. indokolása azt tartalmazza, hogy: „Az eljárási jogok tényleges érvényesülése szempontjából alapvető feltétel, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál. Az Áe. ugyanis hiába biztosít már az elsőfokú eljárás keretében számos jogot az ügyfelek számára, ezekkel nem tudnak élni, ha csak az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesülnek az eljárásról. Az ilyen helyzet nem csupán az ügyfél jogait csorbítja, hanem szükségtelenül növeli a jogorvoslatok számát, és késlelteti az ügy végleges lezárását. Jelenleg az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítése csak „jogszabályban meghatározott esetben” kötelező. Ha tehát a különös eljárási szabályok ezt nem írják elő (...) akkor ez a jogintézmény csupán papíron létezik, ami egy jogállamban megengedhetetlen. Ezért a törvény a szabályozást nem bízta a különös eljárási normákra, hanem – mivel garanciális szabályról van szó – maga rendelkezik az értesítési kötelezettségről. Ennek keretében is különösen fontos a hirdetményi úton vagy a közhírré tétel útján történő értesítés a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásokban.”

A Ket. Novella indokolása – a korábban már idézettekén túl – azt is rögzíti²⁵, hogy „A hirdetményre és a közhírré tételre vonatkozó szabályok módosítását a 38/2002. (IX. 25.) AB határozatban összefoglalt követelmények indokolják. A hatóságok gyakorlata úgy alakult, hogy ha jelentős számú ügyfelet kellett az eljárás megindításáról értesíteni – amely körülmény megítélése lényegében a hatóságok szabad mérlegelésén múlt – akkor egyéni értesítés helyett csak a hirdetményi közlés szabályai szerint jártak el. Az Alkotmánybíróság – a

²³ A Ket. 29. § (3) bekezdése szerint „Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől, b) a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.”

²⁴ Ket. 29. § (4) bekezdése

²⁵ Figyelemmel a Ket. 15. § (6) bekezdéséhez fűzött indoklásra is.

csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 30. §-át vizsgálva – ugyanakkor kimondta, hogy az „adminisztráció terheinek, költségeinek csökkentése érdekében alkalmazott hirdetményi kézbesítés és a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának követelménye között közvetlen összefüggés nem állapítható meg, így a jogorvoslathoz való jog korlátozásának nincs alkotmányos indoka. *A jogorvoslathoz való jog érvényesítését feltételezi, hogy azok, akiknek jogát, jogos érdekét érinti az ügy, közvetlenül tudomást szerezhessenek az eljárás megindításáról, így a hirdetményi közlés alkalmazására – alkotmányossági szempontból – önmagában nem indok az, hogy az egyéni értesítések száma adott esetben a több százat is meghaladja.*”

A vezetékjog utólagos bejegyzésének gyakorlatáról készült AJB-5747/2010. számú ombudsmani jelentés²⁶ a hatósági döntésekkel kapcsolatban – de az értesítésekre is vonatkoztathatóan – a következőket tartalmazza: „*A hirdetményi kézbesítés szabályaival kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra, hogy a döntések ilyen módon való közlése kényszerközlés, atipikus, ritka közlési forma, amely csak kivételesen alkalmazható. A hirdetményi kézbesítés valójában hirdetményi értesítés hatósági döntéshozatalról, tehát eljárásjogi fikció. Célja, hogy az ilyen módon értesülő személyeken keresztül a többi címzethez is eljusson a döntés, vagyis közvetve akár minden ügyfélhez is, még ha erre minimális is az esély. Főszabály szerint ugyanakkor a hatóságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az ügyfelet megtalálja, és a döntést közvetlenül neki kézbesítse. Ennek hiányában ugyanis csorbulnának az ügyféli jogok, kiüresedne a jogorvoslathoz való jog.*”

Az általam már hivatkozott AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés szerint pedig: „*A Ket. előterjesztői indokolása az ügyfél értesítése kapcsán hangsúlyozza, hogy annak indoka az, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál.*” Ez az előírás azon túl, hogy a hatóság oldalán jelentkező eljárási kötelezettséget jelent, alapjogi garancia is az ügyfél szempontjából.

Mindezek alapján, a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése – függetlenül attól, hogy az első fokú eljárásban való részvételre a Ket. milyen követelményeket (részvételt, nyilatkozatot, kérelmet) ír elő – csak abban az esetben eredményezheti a fellebbezés kizárását, ha az ügyfél az eljárás megindításáról ténylegesen értesült és lehetősége volt az eljárásban való részvételre.

Összességében: *a jogorvoslati jog Kkt. szerinti korlátozásának előfeltétele, hogy az ügyfél az eljárás megindításáról – ténylegesen – értesüljön, ami a jogorvoslathoz és a tisztességes (hatósági) eljáráshoz való alapvető jogok érvényesülésének garanciális biztosítója.*

2.3. A megkeresett szervek egybehangzó válasza szerint a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének *jogvesztő előírásáról az ügyfelet a közlekedési hatóságok külön nem tájékoztatják, mivel e jogállását – kivéve, ha az ügyfél arról kifejezetten lemond – az eljárás végéig meglévőnek tekintik*

A megkeresett szervek a szóban forgó jogszabályhely alkalmazásának mellőzését lényegében alapjogi aggályokkal indokolják, ez azonban – álláspontom szerint – nem felel meg a jogbiztonság követelményének. A kiszámítható jogalkalmazásban megnyilvánuló jogbiztonság ugyanis megkívánja, hogy szükség esetén a jogalkalmazó soron kívül kezdeményezzen jogszabály módosítást, a jogalkotó pedig soron kívül foganatosítsa azt.

Megállapítom, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének rendelkezései és alkalmazásának gyakorlata sérti az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az érvényesülését.

3. A legjelentősebb országos közutakra egyedi szabályok²⁷ vonatkoznak, így „*a kiemelt jelentőségű ügyekben a Korm.r. 5. § (2) bekezdése szerint hirdetményi értesítésnek,*

²⁶ Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201005747.rtf/4aef8b07-c788-4d0d-99ca-3507da7816ab?version=1.0>

²⁷ Ngkbtv. és Korm.r.

illetve közlésnek van helye”.²⁸ A közúthálózattal kapcsolatos hatósági eljárások azonban nem csak kiemelt jelentőségű ügyekből állnak. Az *útépítési eljárásokban jelentős számú ügyfél (általában több száz) érintett, vagy terület igénybevétele miatt vagy szomszédként.*

A Ket. 29. § (6) bekezdése szerint „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket²⁹ az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.” A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja szerint „Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott (...) engedélyezési eljárásokban az eljárás megindításáról a közlekedési hatóság nyolc napon belül, ha közmeghallgatás, helyszíni szemle, hatósági egyeztetés megtartása szükséges, az arról szóló értesítéssel egyidejűleg értesíti az ügyfeleket – ideértve a külföldi ügyfeleket is – hirdetményi úton”. A hirdetményi úton történő értesítés alapvetően a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásokban indokolt. Ennek – a postai kézbesítéshez viszonyítva – épp az a jelentősége és szerepe, hogy a nehezen elérhető, esetleg ismeretlen személyek is értesülhessenek az őket érintő eljárásokról. A hirdetmény jellemzően kiegészítő közlési mód.

A szóban forgó engedélyezési eljárásokban közmeghallgatásra, helyszíni szemlére és hatósági egyeztetésre *csaknem minden esetben szükség van.* Ezért a közlekedési hatóságok – a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában és az R. 12. §-ában³⁰ előírtak alapján – *a terület igénybevétele érintettek számára az eljárás megindításáról és a közmeghallgatásról szóló értesítést postai úton is megküldik.* Az R. 14. §-ában foglaltak³¹ alapján pedig az eljárás megindításáról az építetőt, a tervezőt, a közműszolgáltatót, az útkezelőt (tulajdonost), a terület igénybevétele érintett ingatlan tulajdonost, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használót, a közösségi közlekedési szolgáltatót és a közreműködő szakhatóságot postai kézbesítéssel, míg a többi ügyfelet hirdetményi úton értesítik.

3.1. Az NKH szerint a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak nem állnak teljes összhangban a Ket. – 2012. február 1-jétől hatályos – 28/D. § (1) bekezdésében foglaltakkal. A Ket. 28/D. § (1) bekezdése szerint „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.” Erre vonatkozóan a paragrafust beiktató törvény³² jogalkalmazói indokolást nem tartalmaz.

²⁸ A Korm.r. 5. § (2) és (3) bekezdései szerint „(2) Az eljáró hatóság az általa meghozott döntéseket – a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton közli. A döntés közlésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap.

(3) Ha a (2) bekezdés szerint hirdetményi közlésnek van helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza, a hatóság az ismert ügyfelet a döntés szövegéről – hirdetmény kifüggesztésével egyidejűleg – az ügyfél tekintetében az adott ügyfajtára vonatkozó külön jogszabály szerint alkalmazható kapcsolattartási forma használatával tájékoztatja. A közlés jogkövetkezményei ilyen esetben is a hirdetményi úton történő közléshez kapcsolódóan állnak be.”

²⁹ Az ügyféli jogokkal rendelkező civil szervezetek

³⁰ Az R. 12. § (1) és (2) bekezdése szerint „(1) Helyszíni szemlét kell tartani abban az esetben, ha az útépítés nem kizárólag közterületen, vagy – közforgalom elől el nem zárt magánút esetében – nem kizárólag az építető (építetők) tulajdonában álló területen történik.

(2) A helyszíni szemléről a hatóságnak az építetőt, a tervezőt, az útkezelőket (tulajdonosokat), az érintett ingatlan-tulajdonosokat, a szakhatóságokat és a közműveket a kifizetett időpont előtt legalább 8 nappal írásban értesítenie kell. Az értesítés a terület igénybevétele nem érintett ingatlan-tulajdonosokkal hirdetmény útján is közölhető.”

³¹ Az R. 14. § (1) és (2) bekezdései szerint „(1) Az e rendelet szerinti engedélyezési eljárásban hozott döntést kézbesítés útján kell közölni az építetővel, a tervezővel, a közműszolgáltatókkal, valamint az útkezelővel (tulajdonossal), a terület igénybevétele érintett ingatlan tulajdonosával, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használójával, a közösségi közlekedési szolgáltatóval és a közreműködő szakhatósággal.

(2) A közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott hatásterületen élő és az (1) bekezdésben nem említett ügyféllel az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés hirdetmény útján közölhető.”

³² A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (12) bekezdése

Miközben tehát a Ket. idézett szakasza az eljárás megindításáról szóló értesítés esetén kizárja, hogy más jogszabály nagyszámú ügyfél esetén lehetővé tegye a hirdetményi kapcsolattartást, addig a Kkt. a közmeghallgatás, a helyszíni szemle és hatósági egyeztetés alkalmazása esetén ezt lehetővé teszi.

Megjegyzem, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos (alapjogi) aggályok minden olyan esetben felvetődhetnek, amikor – a Ket. 28/D. § (1) bekezdésében foglaltakat megsértve – a hatóság az eljárás megindítását hirdetményi úton közli az ügyfelekkel.

Megállapítom, hogy az eljárás megindításáról a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában lehetővé tett hirdetményi úton való értesítés lehetősége nem áll összhangban az azt kizáró Ket. előírásával, ami visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, és sérti az ügyfelek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését is.

3.2. Az élethelyzetek sokfélesége és sokszínűsége miatt felmerülhetnek olyan speciális esetek és körülmények, amelyek az általánostól eltérő szabályozást kívánnak meg. A válaszok³³ is jelezték, hogy „*a kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházások engedélyezése a postai közlés általánossá tétele esetén – annak bonyolult, időigényességére tekintettel – oly mértékben elhúzódna, vagy a gyakorlatban kivitelezhetetlen lenne, ami veszélyeztetné a beruházások megvalósulását*”. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a különös eljárásokat kikényszerítő speciális körülmények, a nemzetgazdasági érdek, illetve az azokat biztosító egyedi eljárási előírások – a figyelemmel az Alkotmánybíróság 38/2002. (IX. 25.) AB határozatára is – nem vezethetnek az ügyfelek alapvető jogai korlátozásához.

A hivatalomhoz érkező panaszok és az azok alapján lefolytatott vizsgálatok³⁴ tanúsága szerint a hirdetményi úton való értesítésből (kézbesítésből) származó problémák általában nem azonnal, hanem esetleg évekkel később, sőt, sok esetben nem a döntést hozó hatóságnál, hanem más eljárásban – például a kapcsolódó ingatlan-nyilvántartási be- és feljegyzések kapcsán – jelentkeznek. Jelen vizsgálatom előzményeként hivatkozott egyedi hatósági ügy is azt jelezte, hogy a közlekedési hatóságok eljárásaiban sem aggálytalan az ügyféli jogok érvényesülése, az eljárás megindításáról szóló értesítés gyakorlata.

Az ügyféli jogok érvényesülésének elmaradása esetén nem lehet azzal védekezni, hogy a közúti közlekedési hatósági eljárások nem előzmény nélküliek, a beruházások előkészítésével, tervezésével kapcsolatos folyamatok lehetővé teszik, hogy a leendő ügyfelek megfelelően tájékozódjanak az őket érintő változásokról, és azok várható időpontjáról.

Vizsgálatom megállapításait továbbbárnyalja az a körülmény, hogy az NKH válasza³⁵ szerint „*a közlekedési beruházások területfoglalását az engedélyezési tervek alapján a beruházó állapítja meg. A beruházó dönt arról, hogy az engedélyezési terv részét képező terület igénybevételi (kisajátítási) terv alapján mely ingatlanok megvásárlását, illetve kisajátítását kezdeményezi. A közlekedési hatóság a beruházó által, a kérelem mellékleteként megküldött terület igénybevételi terv alapján állapítja meg azt az ügyfélkört, akit az eljárásban ügyfélnek kell tekintenie*.” Ezek szerint a vonalas létesítmény terjedelmének meghatározása – jogszabályi rendelkezés hiányában – jogilag nem egzakt módon történik, hanem az a beruházó – jellemzően pályázati, gazdaságossági, stb. körülményeken alapuló – mérlegelésének függvénye, miközben e döntése alapjaiban határozza meg (befolyásolja) a kapcsolódó hatásterület nagyságát és az érintett ügyfelek számát. Amennyiben a létesítményi paraméterek beruházó általi meghatározása kihatással van az ügyfélszám alakulására, úgy garantálni szükséges, hogy az önmagában ne vezethessen az egyszerűbb ügymenethez és

³³ Lásd a megállapított tényállás 2. és 3.1. pontjait.

³⁴ Például a korábban már hivatkozott AJB-5747/2010. számú jelentés szerint.

³⁵ Lásd a megállapított tényállás 3.6 pontját

egyszerűbb eljárási szabályok alkalmazásához.

Mindezek alapján felhívom a figyelmet arra, hogy *a jogalkotás során különös figyelmet kell fordítani az alapvető jogok, illetve az azokat biztosító eljárásjogi garanciák megteremtésére. Amennyiben ez elmarad, megbomlik az ügyfelek közötti (esély) egyenlőség, ami sértheti az (ellenérdekű) ügyfelek alapvető jogainak érvényesülését.*

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével

- fontolja meg a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése hatályon kívül helyezésének kezdeményezését,
- vizsgálja felül a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontját és – együttműködve a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel – gondoskodjon az abban foglaltak Ket. előírásaival való összehangolásáról.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.