



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA ÉPÍTÉSHATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN ÜGYFÉLI JOG ELUTASÍTÁSA MIATTI PANASZ TÁRGYÁBAN

Ügyszám: JNO-436- /2010.

I. A panasz

Bojti Judit 2010. július 5-én panasszal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához (a továbbiakban: Biztos), azzal, hogy állapítsa meg a közvetlen lakókörnyezetében tervezett, a hűvösvölgyi Akadémia Park területén történő nagyberuházás első fázisaként megvalósuló Pasavölgy Irodaház létesítéséhez kapcsolódó közigazgatási eljárásban az ügyfélként való részvételét elutasító első- és másodfokú döntések miatt az egészséges környezethez való alkotmányos jogával, illetve a jogorvoslathoz való alkotmányos jogával is összefüggő visszásságot.

II. A hatáskör megalapozása

2. Az Alkotmány 18. § szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. §. (1) és (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság egyebek mellett az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

3. Hatáskörünket az Obtv. 16. § (1) bekezdése és 27/B (1) bekezdése alapján állapítottuk meg, amelyek a következő rendelkezéseket tartalmazzák:

Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

4. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

5. A panaszbeadvány alapján megállapítottuk, hogy a panasz kivizsgálása az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog érintettsége miatt indokolt.

III. A tényállás

A panaszos által benyújtott, valamint a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivataltól bekért iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

6. Az SCD Pasarét Kft. 2009. augusztus 18-án a Budapest Főváros II. kerület Önkormányzat Polgármesteri Hivatala jegyzőjéhez, mint építés hatósághoz a Budapest, II. kerület, Hűvösvölgyi út 21-23 szám, 11607/5 hrsz. alatti 2. sz. irodaépület (Pasavölgy Irodaház) átépítéséhez szükséges bontási és építési munkák engedélyezése iránt nyújtott be tervdokumentációt és kérelmet.

A Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Hivatalvezetője 2009. novemberi 12-én kelt P-5783/2/2009. számú végzésével a Budapest XII. kerületi Hegyvidéki Önkormányzat jegyzőjét jelölte ki az engedélyezési eljárás lefolytatására.

7. A panaszos 2010. január 27-én kérelmet nyújtott be az építési hatósági ügyben eljáró Budapest XII. kerületi Hegyvidéki Önkormányzat jegyzőjéhez (továbbiakban: a jegyző). A panaszos az Akadémia Park egész területére tervezett nagyberuházás összeadódó környezeti hatásai, elsősorban a megnövekedett gépkocsiforgalommal járó levegőterhelés miatt a tervezett nagyberuházás hatásterületén élő ingatlantulajdonosként kérte az ügyféli jogállása megállapítását.

8. Az építési és bontási engedély iránt benyújtott kérelem alapján a jegyző 2010. február 2-án kelt, IX-100/4/2010. számon hozott határozatával adta meg a bontási és építési engedélyt, amelyről –a határozat másolatát mellékelve– értesítette a panaszost is 2010. február 4-i kézhezvétellel.

9. A panaszos ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmét a jegyző IX-100/10/2010. számú, 2010. március 8-án kelt határozatával utasította el.

10. A panaszos az ügyféli jogállása megállapítása tárgyában hozott IX-100/10/2010. számú elutasító határozattal szemben 2010. március 22-én a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatalhoz (továbbiakban: a Hivatal) fellebbezést nyújtott be.

A fellebbezés alapján a Hivatal 2010. június 28-án 50-1674/13/2010. ügyiratszámom hozott határozatot, amelyben az elsőfokú, a panaszos ügyféli jogállása iránti kérelmét elutasító határozatot helybenhagyta. A Hivatal másodfokú határozatában ugyanakkor kötelezte az első fokú építési hatóságot az ügyintézési határidő másnak fel nem róható túllépése miatt a kérelmet benyújtó ügyfél (a panaszos) által megfizetett illetékekkel azonos pénzüsszegnek ügyfél részére való, a határozat jogerőre emelkedését követő 5 munkanapon belüli megfizetésére.

11. A másodfokú határozat indokolása szerint „az építés hatósági engedélyt megadó határozatot 2010. március 11-én jogerősítő záradékkal az első fokú hatóság ellátta.”

IV. Jogi elemzés

A/. A jegyző jogsértően késlekedett az ügyféli jogállás kérdésében való döntéssel

12. A panasz kapcsán mindenekelőtt azt vizsgáltuk meg, hogy a hatóság megfelelő eljárásban bírálta-e el az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmet.

13. Az építési hatósági eljárásban első fokon a jegyző 2010. február 2-án hozott határozatot, anélkül azonban, hogy a panaszos által 2010. január 27-én benyújtott, az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelem tárgyában döntött volna.

14. Bár az ügyféli jogállás tárgyában a hatóság jogot megállapító döntést hoz, az ügyféli jogállás kérdése mégis szorosan, elszakíthatatlanul összefügg a tárgyi üggyel és nem állapíthatóak meg olyan, a tárgyi üggyel megkülönböztethető, önálló értelmezési szempontok, egyedi sajátosságok, amelyek önálló eljárás lefolytatását lehetővé tennék, vagy indokolnák.

15. Ennek ellenére a jegyző az ügyféli jogállás megállapítása tárgyában az építéshatósági ügyben hozott érdemi határozatát követően, gyakorlatilag külön eljárás során hozott határozatot.

16. Az építéshatósági engedély iránti kérelem benyújtására 2009. augusztus 18-án került sor, vagyis a hatósági eljárás megindulása szempontjából ez az időpont az irányadó.

17. A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

18. A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében az ügyféli jogállás megállapítására irányuló kérelem tárgyában a jegyzőnek, mint az eljárás során felmerülő kérdésben, az érdemi határozatot megelőzően végzés kibocsátásával kell döntenie.

19. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jegyző törvénysértően járt el, amikor a kérelem tárgyában az eljárás érdemi befejezését megelőzően nem hozott végzést, hanem csak azt követően 2010. március 8-án döntött. **Eljárása hozzájárult ahhoz, hogy az ügyféli jogállás tárgyában lényegesen később, az építési és bontási engedély jogerőre emelkedését követően született döntés. Késlekedése ezért az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben visszásságot okozott.**

B/. Az első és a másodfokú hatóság jogsértően állapította meg, hogy a panaszos nem ügyfél

20. Az első fokú határozatban - annak indokolása szerint - a jegyző azért utasította el az Étv. 53/A. § (2) bekezdés c.) pontja alapján a panaszos ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmét, mert „Bojti Judit ingatlana és a tárgyi építési tevékenységgel érintett ingatlan között a Riadó utca (11608 helyrajzi szám) elnevezésű közterület helyezkedik el”.

21. Megállapítottuk, hogy a jegyző megalapozatlan és törvénysértő döntést hozott az alábbiak szerint.

22. A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi

helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A Ket. 15. § (3) bekezdése úgy rendelkezett az eljárás idején, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra *részletesebb ügyfélfogalmat* állapíthat meg.

23. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII törvény (Étv.) 53/A. §. (2) bekezdése szerint az építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősült az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott ügygel összefüggésben adatokat tartalmaz, így vizsgálni kell a következők ügyféli jogállását:

- a) az építtető, valamint
- b) ha nem azonos az építtetővel, az ingatlannal rendelkezni jogosult,
- c) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos - a határozattal érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) - telekkel rendelkezni jogosult, kivéve a telekegyesítésre és a telekhatár rendezésre irányuló építésügyi hatósági eljárásokat,
- d) jogszabályban meghatározott esetekben a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező.”

24. Mivel más ügyekben is tapasztaltuk a fenti hatósági érvelést, ezért különös súllyal hívjuk fel a figyelmet a következőkre.

25. A Ket. és az ügyfajták szerinti ágazati jogszabályok ügyfélfogalmai, figyelemmel a Ket. 15. § (3) bekezdésére, valamint a Ket. hatályáról és az attól való eltérés szabályairól rendelkező 12-14. §§-ra, egymáshoz való viszonyukban nem értelmezhetőek kontradiktíven. Az ügyféli jogállás megállapítása során ezeket a rendelkezéseket egymással összhangban kell értelmezni: akkor tehát, amikor építéshatósági ügyben az eljárás során előterjesztett kérelem alapján olyan személy ügyféli jogállásának megállapítása felől kell a hatóságnak döntenie, aki helyzete szerint az Étv.-ben meghatározott, részletesebb ügyfélfogalom szerinti körön kívül esik, a Ket. 15. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt ún. általános ügyfélfogalomban meghatározott szempontok figyelembevételével kell az ügyféli jogállást megállapítania.

26. A Ket. 15. § (3) bekezdése szerinti „részletesebb” ügyfélfogalom – a szó nyelvtani értelmezése alapján – nem „más”, vagyis a 15. § (1) bekezdéstől „eltérő” ügyfélfogalmat jelent, hanem pontosítási lehetőséget a hatósági jogalkalmazás megkönnyítése végett.

27. Alapvetően téves tehát az a megállapítás, hogy az út túloldalán található, vagy más módon nem közvetlenül szomszédosnak minősülő ingatlannal rendelkezni jogosult nem minősül ügyfélnek. Az érdekek érintettségét semmiképpen nem a közös határvonal teremti meg, ennél alaposabb és körültekintőbb vizsgálatra van tehát szükség. A konkrét ügy tárgyát képező beruházás – mind a megvalósítás folyamatában, mind pedig azt követően működése által - kétségkívül előidéz környezeti és egyéb hatásokat, következményeket a környéken. Hatással lehet a forgalomra, a zajszintre, az ingatlanok értékére, a légköri viszonyokra, az esztétikai környezetre stb. A hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének körében köteles feltárni, hogy mindez mely lakosok érdekeit érinti oly módon, hogy ők az eljárásban ügyfélnek minősülnek.

28. Megjegyezzük továbbá, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. § alapján a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

29. A fenti követelményeknek a vizsgált határozatok nem felelnek meg. Mindezek alapján megállapítjuk, hogy az első fokú hatóság téves indok alapján, a Ket. 15. § (1) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával, így jogsértően állapította meg, hogy a panaszos nem ügyfél. Elmulasztotta továbbá a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján vizsgálni, hogy érinti-e a panaszos érdekeit az engedélyezési eljárás, illetve annak tárgya.

30. A fellebbezés folytán eljáró másodfokú hatóság az első fokú határozatot helybenhagyta. A Ket. 104. § (3) bekezdése szerint a határozat egésze ellen irányuló fellebbezés alapján a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

31. A 105. § (1) bekezdése alapján a másodfokon eljáró szerv a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A (2) bekezdés szerint, ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljárt hatóságot új eljárásra utasíthatja vagy a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el.

32. A másodfokú hatóság az elsőfokú döntés és eljárás fentebb kifejtett jogsértő jellege ellenére hozta meg határozatát, amely ennélfogva szintén törvénytörő.

33. Összegzésként megállapítható, hogy a jegyző és a Hivatal eljárásaikkal és döntéseikkel lehetetlenné tették az ügyféli jogok, így mindenekelőtt a jogorvoslati jog gyakorlását az építésügyi hatósági eljárásban. Ezáltal megakadályozták a panaszos számára a környezetvédelmi és egyéb érdekei képviseletét és védelmét. Jogsértő eljárásukkal az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoztak.

34. A fentiekén túl megjegyezzük, hogy a másodfokú hatóság határozata rendelkező részében foglalt, az első fokú hatóságot az ügyfél által megfizetett illetékkel azonos összegnek az ügyfél részére való visszafizetését elrendelő kötelezése olyan jogszabályi rendelkezés alapján történt, amely az eljárás idején még nem volt hatályban. A Ket. 33/A. §-t a 2008. CXI. törvény 24. §-a iktatta be, és 2009. október 1-től vált hatályossá az ezt követően indult, valamint a megismételt eljárásokra.

35. Az általunk vizsgált eljárás 2009. augusztus 18-án indult, ahogyan azt a másodfokú hatóság a többi jogszabály alkalmazásánál egyébként megfelelőképpen vette figyelembe.

C/ A jogi szabályozás hiányossága

36. Az ügy rávilágít az ügyféli jogállás elbírálása és az alapul szolgáló eljárás befejezésével, illetve a lezáró érdemi döntés jogerőre emelkedésével kapcsolatos visszás helyzetre is.

37. Az ügyféli jogállás tárgyában 2010. június 28-án született meg a jogerős döntés. Ehhez képest az építési-bontási engedély már 2010. március 11-én jogerőre emelkedett. Amíg ugyanis az ügyféli jogállás tárgyában külön fellebbezési eljárást folytatnak le a hatóságok, az alapul szolgáló érdemi eljárást jogerősen be lehet fejezni, és az engedélyes megkezdheti a tevékenységét. Ez azonban könnyen arra vezethet, hogy mire adott esetben a kérelmező ügyféli jogállást nyer, addigra az érdekeit érintő – adott esetben sértő - létesítmény meg is valósul. Ügyféli jogállása így kiüresedik, az abból eredő jogosultságait érdemben már nemigen gyakorolhatja az alábbiak miatt.

38. Utólagos fellebbezés esetén az engedély alapján megvalósított létesítmény léte óhatatlanul presszionálja a hatóságot a másodfokú eljárásban. A magyar építési jog gyakorlatában még a teljesen engedély nélkül felépített létesítmények bontásának elrendelésére is alig találni példát. Ezzel együtt, igen kedvezőtlen ez a helyzet az engedélyes számára is. A tevékenység/létesítés megkezdését követően az utólagos fellebbezéssel hosszú időre bizonytalanná válhat számára a további környezethasználat, sőt előfordulhat, hogy eredményes fellebbezés, netán bírósági felülvizsgálat eredményeként egyáltalán nem, vagy nem az eredeti feltételekkel kap engedélyt. Mindezen következmények felmérése pedig befolyásolhatja az ügyféli jogállás tárgyában másodfokon eljáró hatóságot.

39. Megjegyezzük, hogy a Ket időközben bekövetkezett módosítása sem hozott megoldást a fenti helyzetek elkerülésére. A Ket.-nek az állásfoglalás kiadásakor hatályos 15. § (8) bekezdése szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

40. A módosítás folytán egyértelmű, hogy a kérelem vonatkozásában külön végzést kell hozni, továbbá, hogy külön fellebbezési eljárást kell lefolytatni. Nem rendezi azonban azt a törvény, hogy a függő jogi kérdés miként érinti az alapeljárást.

41. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet a Ket. 104. § (3) bekezdéséből eredő teljeskörű felülvizsgálat elvére, továbbá a 105. § (3) bekezdésére, miszerint a másodfokú hatóság a döntés megsemmisítésével új eljárás lefolytatását rendeli el, ha megállapítja, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges. Ezen rendelkezések alapján a másodfokú hatóság – egyéb fellebbezés alapján eljárva - az ügyféli jogállás kérdésében esetlegesen folyamatban lévő külön fellebbezési eljárástól függetlenül megállapíthatja az ügyféli jogállást és annak következményeit.

42. A további részletes elemzéstől eltekintve, megállapítható, hogy a kérdés szabályozása jelenleg nem megfelelő. Minderre tekintettel megállapítjuk, hogy az ügyféli jogállás tárgyában önállóan és elhúzódóan, az érdemi döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától függetlenül meghozott döntés végső soron az ügyféli jogok, így a jogorvoslati jog kiüresedését, a környezeti érdekek képviselőinek hiányát, sőt sérelmét eredményezheti. Mindez az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot jelent, amely a kérdés nem megfelelő jogi szabályozásából ered.

43. A visszásságra vezető szabályozás miatt jelen állásfoglalás keretében külön jogalkotási javaslattal nem fordulok ugyanakkor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, mivel javaslatomat – más javaslatokkal együtt - a Ket. felülvizsgálata során megvalósult együttműködés során fogalmazom meg.

V. Intézkedés

44. Kezdeményezem az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalánál, hogy a Ket. 114. § (1) bekezdése szerint vonja vissza 50-1674/13/2010. ügyiratszámú, 2010. június 28-án kelt másodfokú határozatát, és az ügyben –az állásfoglalásban kifejtettek figyelembevételével– folytasson le új eljárást.

45. Megtett intézkedéséről kérem, hogy az Obtv. 21. § (2) bekezdése alapján harminc napon belül szíveskedjen a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodája részére tájékoztatást adni.

Budapest, 2010. szeptember 10.

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa