

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-6926/2013 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy 2013. augusztus 27-én a nyíregyházi okmányirodában kezdeményezte vállalkozása (amellyel összefüggésben vállalkozói engedélyét 2013. június 6-án váltotta ki) szünetelésének bejegyzését, ott azonban véleménye szerint téves tájékoztatást kapott. Elmondása szerint az okmányiroda ügyintézője azt a tájékoztatást adta számára, hogy kérelmét csak ügyfélkapun keresztül nyújthatja be az ügyintéző által megjelölt nyomtatvány útján. A panaszos augusztus 27-én a nyomtatvány kitöltését követően, elektronikus úton visszaigazolást kapott annak elküldéséről, majd augusztus 28-án egy újabb e-mailben arról is tájékoztatták, hogy a rendszer beadványát befogadta és gondoskodott annak továbbításáról. Mivel több, mint egy hónapon keresztül semmilyen visszajelzést nem kapott, szeptember 30-án személyes érdeklődésére azt a tájékoztatást kapta az okmányirodától, hogy 2013. augusztus 1-jétől új nyomtatványon kell bejelenteni a változást, ezért a régi nyomtatványon bejelentett kérelmet nem fogadják el. Az új nyomtatvány alapján 2013. szeptember 30-án újra benyújtotta kérelmét, mivel azonban ennek nem lehetett visszamenőleges hatálya, így az okmányiroda – véleménye szerint – téves tájékoztatása miatt, további egy havi közteher megfizetésére lett köteles.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (a továbbiakban: KEKKH) elnökét, akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A vizsgálat megindítását követően elsőként a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától kértem felvilágosítást, aki válaszlevelében általánosságban arról tájékoztatott, hogy mivel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 34. § (3) bekezdése meghatározza, hogy amennyiben jogszabály kötelezővé teszi, az ügyfél a kérelmét kizárólag elektronikus úton (valamely szoftver használatával kitöltött elektronikus űrlapon) nyújthatja be, továbbá mivel az egyéni vállalkozókról és egyéni cégekről szóló 2009. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Evecvtv.) 4. § (3) bekezdése előírja, hogy az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének bejelentésével kapcsolatos eljárás csak elektronikus úton (ügyfélkapun keresztül) kezdeményezhető, így a panaszos vállalkozása szünetelésére irányuló kérelmét, kizárólag elektronikus úton nyújthatta be, ami azonban összhangban áll a Ket. szabályaival.

A kormány megbízott ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a vállalkozás szünetelésének bejelentésére irányuló kérelem kizárólag elektronikus úton történő bejelentésének előírása, egy kivétel szabály, ugyanis a vállalkozói tevékenység megkezdése és annak végleges megszüntetése személyesen is kezdeményezhető. Az Evecvtv. 18. § (2) bekezdése azt is kimondja, hogy amennyiben az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét szüneteltetni kívánja, köteles azt a változás bejelentési űrlapon a nyilvántartást vezető szervnél megfelelő módon bejelenteni.

A bejelentésekkel kapcsolatos aktuális űrlapok minden esetben a KEKKH honlapján (www.nyilvantarto.hu) találhatóak meg – amelynek folyamatos frissítése a KEKKH feladata – ezért érintettsége miatt megkerestem a KEKKH elnökét is.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a panaszos kérelmét, ügyfélkapun keresztül, 2013. augusztus 27-én nyújtotta be a 2013. augusztus 1-jét megelőzően alkalmazott („régí”) nyomtatványon keresztül. Ugyanakkor a KEKKH elnökének tájékoztatása szerint a KEKKH már 2013. július 25-én közzétette honlapján az okmányirodai ügyintézőknek szóló, változásokat tartalmazó tájékoztatóját, amelyet követően az új formanyomtatványok 2013. augusztus 1-jétől elérhetővé is váltak – sőt az egyéni vállalkozás menüpont alatt a következő felhívást is közzétették: *„2013. augusztus 1-jétől módosultak az egyéni vállalkozás megkezdésének bejelentésére és az adatváltozások bejelentésére szolgáló űrlapok!”*.

A kormány megbízott válaszelevelének tanúsága szerint a panaszos azt a tájékoztatást kapta, hogy kérelmét elektronikusan nyújthatja be, az ahhoz szükséges nyomtatványt pedig a www.nyilvantarto.hu oldalon tudja letölteni. 2013. augusztus 1-jét követően „régí” típusú űrlapon csak akkor érkezhettek be kérelmek, ha azokat még augusztus 1-jét megelőzően letöltötték és elmentették.

A panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy amennyiben hibás nyomtatványt nyújtott be, miért fogadta be azt az elektronikus rendszer és miért küldött a befogadásáról visszajelzést. A KEKKH elnöke válaszában arról tájékoztattott, hogy az Evecstv. 7. § (1) bekezdése szerint amennyiben a bejelentő a bejelentési űrlapot nem megfelelően töltötte ki, erről a tényről – a bejelentés hiányosságainak, valamint a jogkövetkezményeknek a megjelölése mellett – automatikus visszajelzést kap. Ezt a visszajelzést az okmányiroda a panaszos (hibás) kérelmének benyújtását követően 2013. augusztus 28-án *(a rendszer által automatikusan kiküldött – a panaszos által is olvasott – értesítést követően)* meg is küldte a panaszos ügyfélkapus tárhelyére – amivel egy időben a Központi Rendszer a megadott e-mail címen is értesítette az ügyfelet, hogy üzenete érkezett. *Ez az üzenet azonban a Központi Rendszer visszajelzése alapján 5 nap után törlésre került, mivel a panaszos azt elmulasztotta letölteni.* A KEKKH elnöke válaszában azt is kiemelte, hogy a formanyomtatványok (űrlapok) változásának nyomon követése az ügyfél felelőssége (ennek ellenére a KEKKH honlapján több, a változásokra figyelmeztető felhívást is elhelyezett), továbbá azt is, hogy a KEKKH a honlapján – minden esetben – felhívja az ügyfelek figyelmét arra, hogy egy kérelem beérkezéséről küldött „Érkeztetési igazolás” – amelyet az érintett ügyben a panaszos szintén 2013. augusztus 28-án kapott meg – nem azt jelenti, hogy a nyomtatványt az illetékes járási (vagy fővárosi kerületi) hivatal feldolgozta és a bejelentést nyilvántartásba vette. A bejelentés ugyanis csak akkor tekinthető eredményesnek, ha az ügyfél az ügyfélkapus tárhelyre a nyilvántartásba vételről is értesítést kap. A KEKKH elnökének álláspontja szerint jelen ügyben a panaszos követett el hibát azáltal, hogy a kapott hibaüzenetet nem olvasta el időben, és így nem tudta korrigálni a téves formanyomtatványon benyújtott kérelmét. Az ügyfél részéről történő átvétel elmulasztása pedig (mind a KEKKH elnökének mind a kormány megbízottnak a véleménye szerint) nem róható fel az eljáró hatóság számára.

A KEKKH elnökének válaszeleveléből az is kiderült, hogy az egyéni vállalkozói tevékenységhez kapcsolódó elektronikus űrlapok 2013. augusztus 1-jéig nem voltak ellátva a verziófrissítésre vonatkozó jelzéssel, így az ügyfél felelőssége volt annak ellenőrzése és nyomon követése, hogy a hatályos űrlapot használja-e. *Egyértelműen megállapítható azonban, hogy 2013. augusztus 1-jét követően az ügyfél már nem tudta letölteni a „régí” űrlapot a KEKKH honlapjáról – így a panaszos a „régí” nyomtatványt csak egy korábban már letöltött verzió használata miatt tudta benyújtani.*

A kormány megbízott válaszában azt is kiemelte, hogy a 2013. augusztus 1-jétől hatályos nyomtatványokon már megjelenik a frissítési jelzés, így a jövőben elkerülhető lesz, hogy az ügyfelek hibás űrlapot töltsenek ki.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

– *hatósági ügyek megfelelő intézéshez való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

A vizsgálat megállapításai

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően az elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszásság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszásságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszásságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszásság orvoslása érdekében.

Az érintett alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (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 eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. *Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a gyakorlat, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.*

¹ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

Az ügy érdeme tekintetében

A kormány megbízottnak valamint a KEKKH elnökének válaszeleveléből egyértelműen megállapítható, hogy a KEKKH hivatalos honlapján már 2013. augusztus 1-jét megelőzően közzétette az ezt követően (így már a panaszos kérelmének időpontjában is) alkalmazandó formanyomtatványokat.

Szintén egyértelmű, hogy az alkalmazandó nyomtatványok letöltése és benyújtása az ügyfél felelőssége. Így az eljárást lefolytató okmányirodának a kötelezettsége arra terjed ki, hogy megfelelően tájékoztassa az ügyfeleket az eljárás menetéről – így pl. arról, hogy a vállalkozás szünetelésének bejelentésére irányuló kérelmet csak elektronikusan lehet benyújtani illetve, hogy a kérelem benyújtására szolgáló formanyomtatványok hol érhetőek el – valamint arra, hogy az ügyfeleket kérelmüknek a befogadásáról, vagy annak hibás jellegéről. A Ket. – korábban már idézett – 34. § (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben egy kérelmet csak elektronikusan lehet benyújtani, arról az ügyfeleket megfelelő módon értesíteni kell. *Ezen kötelezettségének azonban az okmányiroda (és ezáltal maga a kormányhivatal is a KEKKH-n keresztül) egyértelműen eleget tett.*

A panaszosnak tehát kérelme benyújtását megelőzően tájékozódnia kellett volna arról, hogy az általa (vagy más személy által) korábban letöltött nyomtatvány már nem alkalmazható. *Az okmányirodában kapott tájékoztatás (miszerint elektronikus úton és a www.nyilvantarto.hu honlapról letöltött nyomtatványon keresztül kell benyújtania) ugyanakkor kiterjedhetett volna arra is, hogy az ügyintéző felhívja a panaszos figyelmét arra, hogy az augusztus 1-jét megelőzően letöltött nyomtatványok nem alkalmazhatóak. Ennek elmaradása azonban nem róható fel visszássággként az okmányiroda részére, mivel az általuk adott tájékoztatás is tartalmazta mindazokat az információkat, amelyek ismeretében a panaszos megfelelő módon tudott volna eljárni.*

Mind a KEKKH elnökének, mind a kormány megbízottnak a tájékoztatása szerint a panaszos kérelmének benyújtását követő napon, 2013. augusztus 28-án – az „Értesítési igazolás” elküldését követően – ügyfélkapus (ennek tényéről pedig e-mailes) értesítést kapott az okmányirodától (amely levelet mellékelten csatolták is), amelyben tájékoztatták a panaszost arról, hogy kérelmét rossz nyomtatványon nyújtotta be. *A KEKKH elnöke ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy mivel a panaszos (ügyfél) a hibaiüzenetet 5 napon belül nem töltötte le, így a Központi Rendszer visszajelzése alapján (amelyet a KEKKH elnöke szintén csatolt válaszeleveléhez) az üzenet törlésre került.* A panaszos beadványában kifejtette, hogy mivel nem kapott érdemi tájékoztatást ügye állásáról, ezért 2013. szeptember 30-án személyesen fordult az okmányirodához. Az időközben eltelt egy hónap alatt azonban nem értesült kérelmének hibájáról, így csak egy hónappal később tudta vállalkozás szünetelését bejegyezni – ami miatt további fizetési kötelezettsége keletkezett.

Egyértelműen megállapítható a korábban leírtak alapján, hogy a panaszos, a kérelem kitöltését megelőzően elmulasztotta a teljeskörű tájékozódást – holott az megfelelő módon a rendelkezésére állt – így a már nem alkalmazható kérelemnyomtatvány benyújtásával összefüggésben alapjogi visszásság más szerv részéről nem történt.

Megállapítható azonban az is, hogy amennyiben a panaszos részére küldött ügyfélkapus üzenetet nem törölték volna a kiküldését követő 5. nap után, a panaszos (ügyfél) a 2013. szeptember 30-ai időpont előtt is megismerhette volna kérelmének hibás jellegét – és korábbi időpontban tudta volna azt korrigálni. Ennek értékelésekor figyelembe kell azt is venni, hogy nincs törvényi kötelezettség a kiküldött üzenet meghatározott idő után történő törésére, még akkor sem ha időközben beállna a kézbesítési vélelem. Így bár a hibás kérelem benyújtása miatt nem állapítható meg visszásság, a panaszos részére küldött ügyfélkapus üzenet 5 napot követő törlése miatt sérültek a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogai.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszaállások orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a KEKKH elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ügyfélkapus rendszeren keresztül elektronikusan benyújtott kérelmek befogadásáról, annak hibás jellegéről vagy más jellemzőjéről szóló tájékoztatás (üzenet) ügyfélkapus tárhelyen történő tárolásának idejéről az ügyfélkapu jogosultja dönthessen.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.