



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1906/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Seres Péter

Érintett szervek: Budapest Főváros Kormányhivatala

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-1906/2017. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Seres Péter

Az eljárás megindulása

A panaszos ügyvéd beadványa szerint Budapest Főváros Kormányhivatalának XXI. Kerületi Hivatala Kormányablak Osztálya (a továbbiakban: Kormányablak) az alapjogokkal kapcsolatos visszasságot idézett elő azzal, hogy az ügyvédi iroda (a továbbiakban: Ügyvédi Iroda) alkalmazottjától nem fogadta be az ügyfél jogorvoslati kérelmét. A Kormányablak munkatársa arra hivatkozott, hogy az iratokat benyújtó személy nem tudta igazolni képviseleti jogosultságát. Az ügyvéd megkeresésére adott válaszában Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) megerősítette, hogy a Kormányablak munkatársa helyesen járt el.

A panasz alapján felmerült a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból – vizsgálatot folytattam.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

A tisztességes ügyintézéshez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]

A jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

Egy magánszemély 2016-ban meghatalmazta a panaszos ügyvédet, hogy közlekedéshatósági ügyében nyújtson be jogorvoslatot az illetékes hatósághoz. Az ügyvéd a jogorvoslati kérelmet határidőben elkészítette. Az Ügyvédi Iroda alkalmazottja 2016. augusztus 2. napján a Kormányablaknál megkísérelte a jogorvoslati iratanyag kézbesítését. A Kormányablak munkatársa a kézbesítő személyt képviseleti jogának igazolására szólította fel. Mivel az Ügyvédi Irodában irodai asszisztens munkakörben dolgozó személynek nem volt a saját nevét is

tartalmazó meghatalmazása, a felszólításának nem tudott eleget tenni. A hatóság alkalmazottja a meghatalmazás hiányára hivatkozva nem vette át a jogorvoslati iratanyagot. Az Ügyvédi Iroda dolgozója ekkor azt kérte, hogy vegyék jegyzőkönyvbe, hogy ő megkísérelte az iratanyag kézbesítését. A Kormányablak a jegyzőkönyv felvételét megtagadta. Ezt követően, még ugyanazon a napon, az ügyben eljáró ügyvéd is megjelent a Kormányablaknál. A hatóság eljáró ügyintézője őt is tájékoztatta, hogy milyen feltételekkel veszi át az iratokat. Az ügyvéd ezeket a feltételeket nem fogadta el. A jogi képviselő még aznap – elektronikus levélben – megkereste a Kormányhivatalt, kifogásolva a történeteket.

Az eljáró ügyvéd a jogorvoslati kérelmet végül a Kormányzati Érkeztető Rendszeren keresztül nyújtotta be.

1. A Kormányhivatal álláspontja

A Kormányhivatal főigazgatója 2017. augusztus 22. napján kelt levelében válaszolt a jogi képviselő megkeresésére.

A hatóság szerint a Kormányablaknál eljáró személy képviselőként kívánt eljárni. Az ügyintéző kérte, hogy igazolja képviseleti jogosultságát. A kérésnek eleget téve bemutatta az Ügyvédi Iroda és a közlekedésigazgatási eljárásban érintett személy között létrejött meghatalmazást, viszont olyan felhatalmazása nem volt, ami feljogosította volna őt arra, hogy az ügyben képviselőként eljárjon. Erre tekintettel az ügyintéző megkérte, igazolja, hogy az ügyben képviselettel rendelkező Ügyvédi Iroda nevében, illetve felhatalmazásával jár el. E kérésnek nem tett eleget, ellenben azt kérte, hogy foglalják jegyzőkönyvbe, hogy a Kormányablak megtagadta tőle az iratok átvételét. Az ügyintéző még az eljáró ügyvéd Kormányablakba érkezése előtt tájékoztatta őt, majd később az ügyvédet is, hogy amennyiben képviseleti jogosultságukat igazolják, soron kívül átveszi a kérelmet. A Kormányablakba érkezését követően az ügyvédnek, több alkalommal is felajánlotta a Kormányablak vezetője és az ügyintéző, hogy átveszik a beadványt, de ezzel a lehetőséggel akkor nem kívánt élni.

A Kormányhivatal főigazgatója szerint a Ket. 40. § (2) bekezdésében foglaltak alapján, ha az ügyfél nem személyesen jár el, a hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálja. A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát a 40/A. §-ban meghatározott módon köteles igazolni. A Ket. 40/A. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak értelmében a meghatalmazást írásba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Írásbeli meghatalmazás esetében a meghatalmazott köteles eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első kapcsolatfelvétel alkalmával az iratokhoz csatolni. Az írásbeli meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, vagy a meghatalmazást ügyintézési rendelkezésben kell megtenni. Az ügyvédnek adott meghatalmazáshoz, ha azt az ügyfél saját kezűleg írta alá, tanúk alkalmazása nem szükséges, az ügyvédi meghatalmazásra egyebekben az erre vonatkozó külön jogszabályok irányadók. Az ügyintézési rendelkezésben adott meghatalmazás esetén a meghatalmazott a képviseleti jogosultságát az ügyintézési rendelkezésre irányadó szabályok szerint igazolja.

Ugyancsak a Kormányhivatal hivatalsszervezetének vezetője szerint az ügyintéző nem alakszerűtlen hatósági döntéssel utasította el a kérelmet, hanem a Ket. 40. § (4) bekezdésében foglaltak betartásával utasította vissza a megbízás nélküli ügyvivő eljárását, tekintettel arra, hogy a fellebbezést benyújtani szándékozó személy sem írásos meghatalmazással, sem az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 84. § (4) bekezdése, illetve a 95. § (3) bekezdésében meghatározott arcképes igazolvánnyal nem tudta vagy nem kívánta igazolni, hogy az Ügyvédi Iroda nevében, illetve felhatalmazásával jár el. A tájékoztatás szerint a panasz kivizsgálása során megállapított nyert, hogy a Kormányablak az ügyben az előírt jogszabályok betartásával járt el. Figyelemmel arra, hogy a panaszolt eljárás tárgyát érintő beadvány a Kormányzati Érkeztető Rendszeren keresztül 2016. augusztus 12-én megérkezett a Kormányablakba és az alapján eljártak, az ügyben további érdemi intézkedést a főigazgató nem tett.

2. Az Ügyvédi Iroda álláspontja

Az eljáró ügyvéd panaszbeadványában a következő álláspontját fejtette ki:

A hatóság válaszában megjelölt „személy” az Ügyvédi Iroda alkalmazottja, irodai asszisztens munkakörben. Munkaköri feladatai közé tartozik az iroda adminisztratív ügyeinek ellátása, amely magában foglalja iratok átvételét és kézbesítését is, természetesen nem saját, hanem a munkáltató ügyvédi iroda nevében.

A „fellebbezés benyújtása” aláírt, ügyvédi meghatalmazást is tartalmazó okirat átadását jelentette.

Téves a Kormányhivatal azon megállapítása, hogy „az említett személy az ügyintézés során képviselőként kívánt eljárni” hiszen feladata kizárólag az okirat kézbesítésére, tehát a Kormányablak ügyintézőjének történő átadására, nem joghatályos nyilatkozat megtételére vonatkozott. Joghatályos nyilatkozatot maga az okirat tartalmazott, amely nyilatkozatot az ügyvédi iroda tette, az általa képviselt személy (ügyfél) nevében. Az ügyvéd meghatalmazása a képviseleti jog gyakorlásának semmilyen korlátozását nem tartalmazta, tehát teljes körű volt.

Az álláspont szerint a Kormányablak ügyintézője nem utasíthatja el az okirat átvételét a Ket. 40. § (4) bekezdésére hivatkozva, főleg nem alakszerűtlen döntéssel. A Ket. szerint a hatóság döntése határozat vagy végzés lehet (Ket. 71. § (1) bekezdés). Önmagában a „visszautasítás” nem önálló döntési aktus, különös tekintettel arra, hogy a határozaton kívül, minden döntésnek végzésnek kell lennie. A Ket. 72. § (2) bekezdése kifejezetten rendelkezik a végzés formai és tartalmi követelményeiről, amely között a jogorvoslatra vonatkozó tartalom is szerepel.

Az Ügyvédi Iroda szerint a Kormányablak ügyintézője által gyakorolt és a felügyeleti szerv által is támogatott eljárás nemcsak csorbítja az Alaptörvényben foglalt jogokat, hanem azok gyakorlását teljesen lehetetlenné teszi:

1. A meghozott döntés (az okirat át nem vétele) totális, az eljárást önmagában megszünteti.

2. A meghozott döntés alakszerűtlen, így annak tartalma nem rekonstruálható.

3. A meghozott döntés olyan személyhez szól, aki az eljárásban nem ügyfél és nem is az eljárás egyéb szereplője, arról az ügyfél vagy képviselője hivatalosan nem is értesül.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) 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 Ajbt. 18. § (4) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosáé 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. szerint az alapjogi biztos akkor járhat el a hatóságot érintő ügyben, ha vagy közvetlenül a beadványt tevő személy alapjogai sérültek, vagy a beadvány olyan jelenségre hívja

fel a figyelmet, amelynek alapján okkal feltételezhető, hogy gyakorlattá válva mások alapjogainak érvényesülésével kapcsolatban is visszas helyzetet idézhet elő. Mivel okkal lehet feltételezni, hogy a Kormányhivatal jogi álláspontja valamennyi hasonló esetben irányadó a Kormányablak munkatársaira, nyilvánvaló, hogy ugyanúgy jár majd el a hatóság.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kifogásolt eljárást lefolytató Kormányablak és a kormányablak osztály eljárásáért felelős Kormányhivatal a vizsgálatom szempontjából – a rám vonatkozó törvényben meghatározottak szerint – hatóságnak minősül, amelyre vizsgálati jogosultságom az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében kiterjed. A vizsgálatom tárgyát képező ügyben fennállnak az ombudsman hivatalbóli eljárásának feltételei.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

I. Az 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.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”.

I/1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I. 30.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jobbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jobbiztonság az, ami sérelmet szenved. (9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat) Ezért alapvetőek a jobbiztonság követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. (56/1991. (XI. 8.) AB határozat)

I/2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jobbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapvetet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. (49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat)

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 érintettek jogainak érvényesülését.

A jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jognak nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Ennek értelmében a hatóság a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolja, a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [1. § (2) bekezdés]. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [4. § (1) bekezdés], valamint az is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [5. § (1) bekezdés].

Indokolt rámutatni, hogy a Ket. szabályainak egy önálló réteget jelentik az alapelvek. Szembetűnő, hogy az azokat tartalmazó rendelkezések más szerkezetűek, mint a közigazgatási hatósági ügyre vonatkozó definíciószerű tömör mondatok. Ugyanakkor nem csak az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó, azokhoz szorosan kapcsolódó, és csak azok elvégzése során alkalmazandó rendelkezések. Az alapelvek ugyanis általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a Ket. alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, ha tetszik, egy olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó. Ennek megfelelően az ügy elintézésre vonatkozó szabályokat együtt kell alkalmazni az alapelvekkel.

A Ket. alapelveinek sajátja, hogy olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ebből pedig az következik, hogy az alapelvek az Alaptörvény mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon belül is a védett alapvető jogoknak egyfajta leképeződései a közigazgatási hatósági eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Különös jelentőségük pedig abban ragadható meg, hogy a közigazgatási eljárás és az Alaptörvény között közvetlen kapcsolatot teremtenek. Ez azt is jelenti – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan –, hogy az alapelvek megsértése alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására. Az alapelvek tehát olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket-nek, amelyek

valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért pedig megsértésük – a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan – következményekkel kell, hogy járjon. Ez végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]. A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami kötelességként nevesítette 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 [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.]. Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

I/3. A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹

II. Az ügy érdeme tekintetében

II/1. A panaszos ügyvéd az ügyfele megbízásából, az ő érdekében elkészítette a közlekedéshatósági ügyében született döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmet. Az ügyvédi meghatalmazás – a körülményeket figyelembe véve – kiterjedt a fellebbezési kérelemnek az illetékes hatósághoz történő, törvényes határidőn belüli eljuttatására is. A Ket. szerint a Kormányablak olyan közreműködő hatóság, amelynél a jogorvoslati kérelem benyújtható, és a kérelmet – főszabályként „postás szereppel” – a Kormányhivatal 5 napon belül továbbítja a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. (Ket. 38/A. §)

Ugyanakkor a „postás szerep” részben csak látszólagos. A Közigazgatási eljárás szabályai című kommentár erről a következőket írja.²

„A postás szerep azért látszólagos, mert a Ket. néhány hatáskörrel maga is felruházza a közreműködő hatóságot, melyek közül a legfontosabb, hogy jogosult lesz a kérelmek teljességére vonatkozó elsődleges vizsgálatot elvégezni, ehhez kapcsolódóan hiánypótlási felhívást kibocsátani. A 38/A. § (3) bekezdés b) pontja szerint a közreműködő hatóság által a kérelem vizsgálata után [joghatóság, hatáskör, illetékesség, ideiglenes intézkedés szükségessége, kérelem

¹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

² Szerkesztő: Dr. Petrik Ferenc, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 279. o.

tartalmi megfelelése, szükséges mellékletek rendelkezésre állása] kibocsátott hiánypótlás a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság hiánypótlásra való felhívási jogát nem érinti.

A közreműködő hatóság „több mint postás” jellegéhez tartozik, hogy jogosult a kérelemhez előírt illetéket és díjat beszedni, illetve érdemi vizsgálat nélkül elutasítani a kérelmet, ha az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága, a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, vagy, ha a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy. (...) Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást tartalmazó vagy a megszüntető végzés megítélésünk szerint a közreműködő hatóság végzései elleni fellebbezéseket egyébként elbíráló hatóságnál fellebbezhető meg.”

A Kormányhivatal főigazgatója az alábbi jogszabályi rendelkezésekre hivatkozva hagyta helyben a Kormányablak ügyintézőjének eljárását.

Ket. 40. § (2) *Ha az ügyfél nem személyesen jár el, a hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálja. A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát a 40/A. §-ban meghatározott módon köteles igazolni.*

(4) *A hatóság visszautasítja a meghatalmazott eljárását, ha az nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy ha képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. A meghatalmazott visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről.*

40/A. § (1) *A meghatalmazást írásba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Írásbeli meghatalmazás esetében - ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza - a meghatalmazott köteles eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első kapcsolatfelvétel alkalmával az iratokhoz csatolni.*

(2) *Az írásbeli meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni.*

Az eljáró ügyvéd panaszbeadványában szintén utalt a Ket. 40. § (4) bekezdésére, azzal a megjegyzéssel, hogy erre hivatkozva nem utasíthatta volna el az okiratok átvételét a Kormányablak, főleg nem alakszerű döntés nélkül. Hivatkozott még a 40/A. § (6) bekezdésére, mely szerint a meghatalmazás korlátozása csak annyiban hatályos, amennyiben az magából a meghatalmazásból kitűnik. A beadványozó véleménye szerint a Ket. alapján a hatóság döntése határozat vagy végzés lehet (Ket. 71. § (1) bekezdés³), önmagában a „visszautasítás” nem önálló döntési aktus, különösen arra tekintettel, hogy a határozaton kívül, minden döntésnek végzésnek kell lennie. A Ket. 72. § (2) bekezdése kifejezetten rendelkezik a végzés formai és tartalmi követelményeiről, amely között a jogorvoslatra vonatkozó tartalom is szerepel.

II/2. A Ket. az eljárási alapelvek felsorolása során – többek között – az alábbiakat rögzíti:

1. § (2) *A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.*

(3) *A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.*

2. § (2) *A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. (...)*

4. § (1) *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.*

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

³ 71. § (1) *A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

7. § *A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.*

Mindezekből az alábbiak állapíthatók meg:

A jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményét a közigazgatási eljárásokban is számon kell kérni. Annak, aki jogorvoslati jogával szeretne élni, tudnia kell, hogy milyen körülmények között teheti ezt meg. Hatványozottan vonatkozik ez a jogorvoslati kérelmeket – meghatalmazások alapján – hivatásszerűen elkészítő ügyvédekre.

Ahogy arra előzőekben már hivatkoztam, a tisztességes eljárás követelménye hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A Ket. preambulumaéhoz fűzött indoklás szerint:

„A törvény alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheiket könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos – nem túl terhes – többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes – a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő – alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdeknek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.”

Az indoklásban megfogalmazottak alapján megállapíthatjuk, hogy a jogorvoslati jog akadálytalan érvényesüléséhez fűzött érdek és az azt biztosító alapjog jóval nagyobb súllyal bír, mint az az igény, hogy a közreműködő hatóság kivédje az esetleges megbízás nélküli ügyvitelt.

A tisztességes eljárás követelménye és a Ket. további alapelvei nem a hatóságot védik az ügyfelektől, hanem a hatósághoz forduló ügyfelek jogainak érvényesülését hivatottak szavatolni. A képviselettel kapcsolatos szabályok sem a hatóságot óvják – például a jogszerűtlen, joghatást ki nem váltó, felesleges eljárástól, esetleges kártérítési igénytől – hanem az ügyfelet, aki a képviseleti jog címzettje. Az ügyfélnek a képviselőjéhez, ügyvédjéhez címzett meghatalmazása alapján az ügyvéd képviseleti jogkörének korlátozása a hatósággal vagy harmadik személlyel szemben csak annyiban hatályos, amennyiben az magából a meghatalmazásból kitűnik.⁴ Amennyiben a meghatalmazás nem tér ki arra, hogy a meghatalmazó érdekében benyújtandó kérelem/beadvány hogyan jut el az illetékes hatósághoz, akkor az ügyfél ebben nem kívánta korlátozni a jogi képviselőjét.

A hatósághoz intézett érdemi írásbeli jognyilatkozatot nem feltétlenül az teszi, aki a hatósághoz eljuttatja azt. A postai feladáshoz képest gyorsabb és hatékonyabb célba juttatással megbízott személynek az ügyhöz való viszonyulása indifferens, ő csupán kézbesítő. (Az okiratot feladhatták volna postán is.) A kézbesítő személye a hatóság számára közömbös kell, hogy legyen, mert ő maga nem akar tenni és nem is tesz az ügyfél nevében jognyilatkozatot. A vizsgált ügyben nyilvánvalóan az eljárás felgyorsítása miatt kívánta benyújtatni az eljáró ügyvéd a Kormányablaknál a jogorvoslati kérelmet. Ha postán adatta volna fel, ott nem kérték volna a küldemény feladójától a képviseleti jog igazolását, mert erre sem ott, sem máshol nincs szükség.

A releváns jognyilatkozat ugyanis a kézbesített iratanyagban található. A hatóság csak abban az esetben tudja mérlegelni a benyújtott kérelem törvényességét, ha magát a kérelmet egyáltalán befogadja. Ekkor tudja csak eldönteni, hogy abban az ügyfél személyesen tett jognyilatkozatot, vagy nem, a meghatalmazás alapján jognyilatkozatot tevő jogi képviselőnek van-e meghatalmazása, és ha igen, akkor az megfelel-e a törvényi minimumnak, azaz teljes bizonyító

⁴ Ket. 40/A. § (6)

erővel rendelkező magánokiratnak tekinthető-e, vagy nem. Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóság e vizsgálata még *nem érdemi* vizsgálata a beadványnak.

A „több, mint postás” szerep a benyújtott kérelem vizsgálatát követően érvényesülhet a közreműködő hatóságnál, jelen ügyben a Kormányablaknál. Ezt követően nyílnak meg a közreműködő hatóság jogai arra, hogy hiánypótlási felhívással éljen, vagy az alapvető vizsgálatot követően, de *érdemi* vizsgálat nélkül elutasítsa a kérelmet.

Az nem lehet kétséges, hogy a közreműködő hatóságnak az ügyfél beadványát érdemi vizsgálat nélkül elutasító, vagy egyébként az eljárást megszüntető végzésével szemben jogorvoslati jogot kell biztosítani, mivel ezek a végzések a közreműködő hatóság eljárás befejezésére irányuló döntését fejezik ki. Az eljárás befejezéséről szóló formalizált döntés hiányában – de következményeinek beálltával – az ügyfél elesik a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségétől. Jelen esetben a benyújtandó iratanyag maga is jogorvoslati kérelmet tartalmazott, ezért a jogorvoslati jog gyakorlásától való megfosztás két síkon is megvalósult.

A Kormányhivatal Kormányablak eljárásával kapcsolatos hivatkozásának alapja a Ket. 40. §-ának az alábbi két bekezdése:

(2) *Ha az ügyfél nem személyesen jár el, a hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálja. A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát a 40/A. §-ban meghatározott módon köteles igazolni.*

(4) *A hatóság visszautasítja a meghatalmazott eljárását, ha az nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy ha képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. A meghatalmazott visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről.*

Álláspontom szerint a kézbesítéssel megbízott személy képviseleti jogosultságának tisztázására nincs szükség. Ugyanakkor a hivatkozott jogszabályhelyek sem alapozhatják meg a hatóság eljárását a következők miatt:

Az idézett jogszabályi rendelkezésekből az következik, hogy amikor az ügyfél képviseletében olyan személy jár el, aki nem tudja igazolni – a saját személyéhez fűződő – képviseleti jogosultságát, a hatóság visszautasítja eljárását.

Ez egyrészt akkor következhet be, ha az eljáró személynek van ugyan meghatalmazása, de személye valamilyen oknál fogva nem alkalmas a képviselet ellátására. A Ket-hez kapcsolódó Nagykommentár 40. § (4) bekezdéséhez fűzött magyarázata szerint ilyen lehet az egyértelmű ellenérdekeltség, a testi-szellemi fogyatékoság, a beszámíthatatlanság, és ehhez hasonló okok.

A másik eset az, amikor a képviselőként eljáró személy nem tudja igazolni képviseleti jogát az eljárási cselekmény pillanatában. Ekkor a képviselőként eljáró személyt a hatóság hiánypótlásra hívja fel. Ez azt is jelenti, hogy a közreműködő hatóságnak – a vizsgált ügyben a Kormányablaknak – a képviselőként eljáró személytől be kell fogadnia a kérelmet, azonban a képviseleti jogosultság megfelelő igazolásáig nem hoz az ügyben érdemi döntést. A közreműködő hatóság ebben az esetben az igazolás beérkezéséig nem továbbítja a kérelmet a döntésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak, még akkor sem, ha egyébként az minden másban megfelel a törvényes előírásoknak.

A Nagykommentár hivatkozott része egyértelműen rögzíti azt is, hogy amennyiben a hatóság a fentiek alapján arra a következtetésre jut, hogy visszautasítja a képviselő személyét, erről végzést – tehát alakszerű döntést – hoz. A végzést közli a visszautasított képviselővel és az ügyféllel is. A Nagykommentár szerint: „A végzés a képviselő részéről jogorvoslattal megtámadható, az ügyfél viszont csak az érdemi határozat elleni jogorvoslati kérelmében kifogásolhatja e tekintetben a hatóság eljárását. (...) A visszautasítással egyidejűleg arra hívja fel a hatóság az ügyfelet, hogy járjon el személyesen vagy állítson másik képviselőt.”

Hivatkozik a Nagykommentár a Legfelsőbb Bíróság döntésére is: „A visszautasítás előtt hiánypótlásra kell felhívni a képviselőt, ennek hiányában a visszautasítás lényeges és a bírósági eljárásban nem orvosolható eljárási szabálysértés (Legf. Bír. Kf.V.39.783/2000/4).” Hivatkozik arra is, hogy mit kell tenni, ha a hatóság álképviseletnek tartja a képviselőként eljáró személyt

tevékenységét. Eszerint: „ha az ügyfél nem kifogásolja a képviselő eljárását, az általa elvégzett cselekmény az ügyfél nevében és javára megtett eljárási cselekménynek tekinthető.”

Megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a Kormányhivatal Kormányablak Osztálya azzal, hogy nem fogadta be a megbatalmazással rendelkező ügyvéd által kézbesítettni kívánt jogorvoslati kérelmet tartalmazó beadványt, a megbatalmazó ügyfél tisztességes eljárásához, valamint jogorvoslatához való jogával és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó kormányablakok alkalmazottjainak a figyelmét arra, hogy a benyújtani kívánt kérelmeket (dokumentumokat) minden esetben, legalább előzetes vizsgálat céljából vegyék át, illetve fogadják be az azt kézbesítő személytől.

Budapest, 2017. június 20.

Székey László

