



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-404/2018. számú ügyben
előzmény ügy: AJB-2062/2017.

Előadó: dr. Nagy-Nádasdi Anita Rozália
Érintett szerv: Nemzeti Közlekedési Hatóság/Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-404/2018. számú ügyben
előzmény: AJB-2026/2017.**

Előadó: dr. Nagy-Nádasdi Anita Rozália

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a Panaszos előadta, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság (a továbbiakban: NKH) felé 2016. szeptember 16-án közérdekű bejelentést tett, melyben felhívta a hatóság figyelmét arra, hogy a munkáltatója, a DB Cargo Hungaria Kft. (a továbbiakban: Kft.) a jogszabályban előírtaknak megfelelő képzés nélküli mozdonyvezetőket alkalmaz, és ezzel a vasúti közlekedés biztonságát veszélyezteti, és kérte a hatósági ellenőrzés lefolytatását. Az NKH közérdekű bejelentésként kezelte a Panaszos kérelmét, és tájékoztatta, hogy hivatalból hatósági eljárást indított, egyúttal a bejelentésében foglaltak alátámasztására szolgáló iratok, bizonyítékok pótlására szólította fel. A vizsgálat során az NKH megállapította, hogy az ellenőrzés előtt a Kft. rendezte az alkalmazottai vizsgáztatását, ezért intézkedés vagy bírság kiszabásától eltekintett. Az NKH jogutódja, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) a Panaszost az eljárás eredményéről tájékoztatta. A Panaszos az NFM felé sérelmezte, hogy nem ügyfélként vett részt az eljárásban, ezáltal jogorvoslati jogával sem élhetett. Kifogásolta, hogy a hivatalbóli eljárással, illetve az arról szóló értesítéssel a NKH lehetőséget adott a cégnek a jogsértő állapot orvoslására. Az NFM hallgatását követően a Panaszos Hivatalomhoz fordult és a közérdekű bejelentése felülvizsgálatát kérte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

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

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vasúttörvény)

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CLX. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a vasúti közlekedési hatóság által kiszabható bírság mértékéről és megfizetésének részletes szabályairól szóló 277/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet.

Megállapított tényállás

A Panaszos 2016. szeptember 16-án benyújtott bejelentésében tájékoztatta az NKH-t, hogy a Kft. megfelelő képzettség nélküli mozdonyvezetőket alkalmaz, amivel a Vasúttörvény előírásait megszegi, és a vizsgabejelentései a Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft. (a továbbiakban: KTI) felé valótlán adatokat tartalmaznak. Bejelentése szerint a foktői csatálakozó pályán a Kft. végzett tolatást egyetlen főállású és több korhatár előtti ellátásban részesülő rész munkaidős mozdonyvezető alkalmazásával. Álláspontja szerint a vasútüzem-vezetőnek 2016. február 1-je óta tudomása volt a Vasúttörvény 36. § (1) és (2) bekezdései, illetve a 38. § (8) bekezdése és a 277/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet szerinti előírásokról. Ennek ellenére olyan mozdonyvezetőket is rendszeresen vezényelt munkavégzésre, akik nem rendelkeztek a szükséges, ún. SCVPSZU alapvizsgálással.

Az NKH a bejelentést a Pkbt. alapján közérdekű bejelentésnek minősítette, és a Pkbt., a 2018. január 1-jétől már hatálytalan Ket. valamint a Vasúttörvény rendelkezései alapján vizsgálta ki a bejelentést és erről a Panaszost tájékoztatta. A Ket. 29. § (1), valamint a Vasúttörvény 81.§ (7) bekezdésére hivatkozással hivatalból indított eljárást a Kft. működésének kivizsgálására és az UVH/VF/3252/1/2016. számú, 2016. szeptember 30-án kelt irattal kérte a Panaszost, hogy a tényállás teljeskörű tisztázása érdekében 15 napon belül küldje meg a bejelentésében jelzett bizonyítékokat, illetve azok másolatait. Ez követően az UVH/VF/3252/5/2016. számú, 2016. október 11-én kelt irattal tájékoztatta a Panaszost, hogy a közérdekű bejelentésének vizsgálata harminc napnál hosszabb ideig tart, és a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésekről vagy azok mellőzéséről, az indokok megjelölésével értesíteni fogja, a Pkbt. 2. § (2) és a 2/A. § (1) bekezdéseire hivatkozva. Az NKH a 2016. december 22-én kelt, UVH/VF/3252/8/2016. számú zárólevélben tájékoztatta a bejelentőt, hogy a korábbi időszakban rendszerbeli hiányosság miatt valóban megvalósulhatott az alapvizsga nélkül történő vasúti járművezetés, azonban ezeket a hiányosságokat felszámolták, így a hatóság a Kft. további tevékenységének végzésére vonatkozóan a társaság ellenőrzését lezáró határozatban intézkedett.

Az NKH feladatait 2017. január 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vette át, és a Panaszost a 2017. január 13-án kelt, UVH/F/40/4/2017. számú tájékoztatással értesítette, hogy a Kft. a vizsgáztatással kapcsolatos visszasságokat a vizsgálatot megelőzően megszüntette, ezért vasúti hatósági intézkedés megtétele nem volt indokolt. A vasúti járművezetői igazolvány kiállításával kapcsolatban feljelentést tettek a rendőrségen.

A Hivatalomhoz érkezett, felülvizsgálatot kérő bejelentés mellékleteként Panaszos megküldte az NFM felé címzett, 2017. január 13-án e-mailben továbbított, UVH/F/40/4/2017. számú tájékoztatással szembeni kifogásait tartalmazó levelét. Panaszos sérelmezte, hogy az NKH a Pkbt. alapján indított eljárást, és a bejelentést a Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerint közérdekűnek minősítette. Az NKH tájékoztatása ellentmondásos, mivel a Ket. szabályainak megfelelően hivatalbóli hatósági eljárást folytatott le, annak ellenére, hogy a Panaszos álláspontja szerint kérelemre kellett volna lefolytatnia az eljárást. Ezzel kizárta az eljárásból a Panaszost, aki ügyféli jogait nem tudta gyakorolni. Nem értett egyet azzal az állítással sem a Panaszos, hogy a 21 napos eljárási határidőn belül lefolytatta az NKH az eljárást. Az NFM-nek címzett beadványban kérte, hogy a Ket. 68. § (1) bekezdésében foglalt iratbetekintési jogával élve a vizsgálatot lezáró határozatot és a keletkezett iratokat részére küldjék meg. Továbbá sérelmezte, hogy nem tudott jogorvoslati jogával élni, hiszen nem tekintették ügyfélnek az eljárás során, ezért a NKH eljárást lezáró döntését nem kaphatta meg. A kifogásokra – az NFM részéről – válaszlevél nem található az iratanyagban.

A Hivatalomhoz érkezett beadványában a Panaszos fentiekben túl előadta, hogy a NKH eljárása törvénytörő volt, és lehetőséget adott a Kft-nek a felelősségre vonás alóli kimenekülésre, holott a 277/2014. Korm. rendelet szerinti bírság kiszabásának, végső soron a működési engedély bevonásával fenyegető szankciók alkalmazásának lett volna helye.

Az ügyben vizsgálatot indítottam és többször megkerestem az NFM-t. Az NFM válaszaiban kifejtette, hogy a Panaszos bejelentését a Pkbt. rendelkezéseinek megfelelően kezelték. A KTI a vasúti közlekedés biztonságára tekintettel a Panaszos mozdonyvezető hatósági vizsgálatainak jogszerűségével, a munkáltatója, valamint a hatóság megtévesztésével kapcsolatban kérte az NKH-tól hatósági vizsgálat lefolytatását. Az NKH a Panaszos közérdekű bejelentését a KTI kérelmével együtt vizsgálta, az alapján UVH/VF/3252/0/2016. számon a Ket. hatálya alá tartozó hivatalbóli eljárást indított, mely során a Panaszost nem tekintette ügyfélnek, hanem közérdekű bejelentőként tájékoztatta. Az eljárás lezárásáról a KTI-t külön tájékoztatta. Az NFM szerint nem történt olyan intézkedés, ami a Panaszos ellen irányult volna. A megküldött iratanyagból megállapítható továbbá, hogy az ellenőrzés eredményeként a hatóság – mérlegelési jogkörében – intézkedés (bírság kiszabása) megtételétől eltekintett. Az UVH/VF/2254/9/2016. számú határozatával azonban - a Kft. 2016. június 13-án kelt kérelmére indult eljárásban – a vasútbiztonsági tanúsítványa időbeli hatályát meghosszabbította. A határozat rendelkező része előírásaként tartalmazza, hogy a társaságnak be kell tartania a vasúti közlekedés biztonságával összefüggő munkakört betöltő munkavállalók szakmai képzésére és vizsgáztatására vonatkozó rendelkezéseket. A határozat indokolása tartalmazza a lefolytatott ellenőrzés eredményét.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A NKH illetve jogutódja, az NFM mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

1. 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 eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet 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 félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke 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. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan” avagy „nem tisztességes”.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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. A jogbiztonság 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 jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. 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]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.* [87/B/1990. AB hat.] A petíciós jog tartalmi szempontból állami kötelezettséget teremt, és mindig sérül az érintett személy petíciós joga, ha az érintett hatóság nem tartalma szerint bírálja el a kérelmet, nem teljeskörűen, nem tárgyszerűen vagy egyáltalán nem bírálja el. A hatóságok kötelessége, hogy tájékoztassa álláspontjáról a kérelem előterjesztőjét, illetve döntéséről.

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

Vizsgálatom során a bejelentésből, valamint a megkereséseimre kapott válaszok alapján az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése értelmében az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.

Az 1. § (3) bekezdése a közérdekű bejelentés definícióját határozza meg, miszerint, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az *elintézés várható időpontjának* és az eljárás meghosszabbodása *indokainak* egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Annak megállapításához, hogy a bejelentés alapján milyen eljárást kell indítani, a beadvány tartalmi elemzése szükséges, vagyis azt kell megvizsgálni, hogy mire irányul a beadványozó szándéka és ahhoz a jogszabály milyen hatásköröket rendel a közigazgatási szerv számára. A bejelentés intézése kapcsán követett eljárás és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás két különböző eljárás, azok összemosása veszélyezteti az ügyféli/bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási garanciák szempontjából. A Pkbt. és a Ket. alapján teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanakkor a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában. A Ket. és a Pkbt. alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálódásának kereteit is kijelöli. Az ezzel kapcsolatos álláspontomat részletesen kifejtettem egy korábbi, az AJB-1333/2014. számú jelentésemben.

A jelen felülvizsgálat alapjául szolgáló eljárásban a bejelentő szándéka az volt, hogy ügyfélnek tekintsék, ennek elmaradását kifogásolta is. A Panaszos ellenőrzést akart kezdeményezni a saját munkáltatója ellen, és a szakmai felügyelő-ellenőrzési szervezethez, az NKH-hoz és a KTI-hez fordult. Mivel a KTI ellenőrzési jogkörrel nem rendelkezett, az NKH-tól 2016. szeptember 27-én kelt levelében kérte a hatósági ellenőrzés lefolytatását. Az NKH közérdekű bejelentőként kezelte a beadványozót és a bejelentés nyomán hivatalból indított hatósági eljárást.

Álláspontom szerint a bejelentés tartalma szerint közérdekű bejelentés volt. A közigazgatási bírósági gyakorlat szerint közérdekűnek akkor minősül egy bejelentés, ha nem a saját ügyében, saját személyével szembeni hatósági intézkedést kifogásol a bejelentő, hanem, ha a konkrét jogsértés orvoslása a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, vagy olyan egyéni jog- vagy érdeksérelem orvoslására szolgál, amely nem tartozna más hatóság eljárása alá.¹ A hivatalbóli hatósági eljárások megindításának gyakori előzménye a lakossági bejelentés, panasz, amely így a hatóság észlelésének vagy tudomásszerzésének egyik formája. A Pkbt. nem hoz létre hatósági jogviszonyt a bejelentő és az eljáró szerv között, ebből viszont nem következik, hogy ne lenne helye a bejelentés alapján hivatalból indított hatósági eljárás lefolytatásának. A közérdekű

¹ Legf. Bír. Kfv. II.39.321/2006/8.

bejelentés lényege, hogy valamely harmadik fél által elkövetett jogszabálysértésre tekintettel – ami nem feltétlenül a bejelentőnek okoz jogsérelmet – a harmadik fél elleni eljárás lefolytatását célozza. Ez az eljárás nem a bejelentő jogsérelmének a reparálására irányul, csak a köz érdekében alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítása érdekében hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti, amely a jogsérelmet – ha van egyáltalán – legfeljebb közvetve, áttételesen orvosolhatja.² Jelen esetben a Panaszos volt munkáltatója a harmadik fél, a Kft., amellyel szemben munkaügyi perben áll. A bejelentésben szereplő állítások közül az, hogy a cég megfelelő képesítés nélküli mozdonyvezetőket alkalmaz, illetve a vizsgáztatás nem felelt meg az előírásoknak a közlekedés biztonságát veszélyeztethetik azokon a vasúti szakaszokon, ahol a magántársaság teherszállítást végez. A bejelentő egyéni érdeksérelme a szabálytalan vizsgáztatás, a vizsgabizonyítványa kapcsán a Kft. által vélelmezetten elkövetett intellektuális közokirat-hamisítás bűncselekményének gyanúja.

Az NFM a vizsgálatom során feltett kérdéseimre adott válaszaiban kifejtette, hogy a Panaszos bejelentését a Pkbt. rendelkezéseinek megfelelően kezelték.

Az AJB-1333/2004. számú jelentésemben kifejtettem, hogy amennyiben a közérdekű bejelentés nyomán hivatalból induló eljárásban a bejelentő ügyféli minősége is fennáll, úgy a Ket. 29.§ (5) bekezdésében foglaltakról (ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás, hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél neve) is tájékoztatni kell a bejelentőt. A Pkbt. 2.§ (4) bekezdés és a Ket. 29.§ (8) bekezdésére figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is. E tájékoztatásnak értelemszerűen nem kell a Ket. 29.§ (5) bekezdésében taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse a jogok érvényesülését. Azaz minimumkövetelményként indokolt tájékoztatást adni a bejelentő részére a megindított eljárás típusáról, az ügyféli jogállás hiányáról, ehhez kapcsolódóan az eljárás során őt megillető jogokról, valamint arról, hogy a bejelentő a megtett intézkedésekről, a hatósági eljárás lezárásáról külön tájékoztatást fog kapni. Az NKH a 2016. szeptember 30-án kelt levelében részben a fentieknek megfelelően tájékoztatta a bejelentőt a megindított hatósági eljárás jog-és ténybeli alapjáról, és hogy a megtett intézkedésekről külön informálni fogja. A bejelentő esetleges ügyféli jogállására, annak hiányára, a közigazgatási eljárásban fennálló jogaira, esetleges iratbetekintési jogára azonban a tájékoztatás nem terjedt ki. Mindezek hiányában az eljárásban a bejelentés kiegészítésére történő felhívás (bejelentését alátámasztó bizonyítékok megküldése) miatt alappal következtethetett a bejelentő a hatósági eljárásban az ügyféli jogállása fennállására.

Az NKH a 2016. október 11-én kelt. UVH/VF/3252/5/2016. számú irattal a Pkbt. 2. § (2) bekezdésére hivatkozással tájékoztatta a Panaszost, hogy a vizsgálat 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe, és a Pkbt. 2. § (4) bekezdése alapján a megtett intézkedésekről vagy azok mellőzéséről tájékoztatni fogja.

Ahogy az AJB-1333/2014. számú jelentésben is szerepel, a közérdekű bejelentések intézésére nyitva álló határidő elmulasztása esetén a Pkbt. nem rendel szankciót, a hatóság hallgatására a Ket.-ben szereplő szankciók nem alkalmazhatóak. A Pkbt. 2. § (2) bekezdése értelmében csak a bejelentés elintézésének várható időpontját kell megjelölnie a hatóságnak, és az eljárás elhúzódásának indokait ismertetnie kell. Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Panaszost az UVH/VF/3252/5/2016. számú, 2016. október 11-én kelt, a közérdekű bejelentés intézésére nyitva álló harminc napos határidő túllépéséről szóló iratban nem tájékoztatták a bejelentése vizsgálata befejezésének várható végső időpontjáról.

² Legf. Bír. Kfv. III.37.286/2009/7.

A kifejtett indokok alapján megállapítottam, hogy az NKH, illetve az NFM a közérdekű bejelentés elintézése során nem tartotta be maradéktalanul a bejelentő megfelelő tájékoztatására, az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseket, ezáltal *a jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban*, az NFM a Panaszos 2017. január 13-án kelt beadványa megválaszolója elmulasztásával továbbá *a petíciós jog sérelmével összefüggő visszásságot idézett elő*.

A Panaszos által kifogásolt bírság kiszabás mellőzésével kapcsolatban megjegyzem, hogy az eljárás alapjául szolgáló Vasúttörvény 81.§ (7) bekezdése az ott felsorolt szankciók alkalmazását, így a bírság kiszabását sem teszi kötelezővé, azt a hatóság mérlegelésére bízta. Mind az NKH zárólevele, mind az NFM 2017. január 13-án kelt levele tartalmazta azt az információt, hogy mivel a Kft. a hiányosságokat megszüntette, így a hatóság e körben intézkedés megtételétől eltekintett. Az NFM továbbá tájékoztatta a Panaszost, hogy a vasúti igazolványa kiállításával kapcsolatos körülmények további vizsgálata érdekében rendőrségi feljelentést tettek.

Intézkedések

Az Ajbtt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az **Innovációs és Technológiai Minisztert** mint a Nemzeti Fejlesztési Miniszter jogutódját, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2018. június 25 .

