

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-109/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1360/2013., AJB-1453/2013., AJB-1792/2013., AJB-2059/2013.)

Előadók: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Haidegger Mariann
dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény rendelkezik országos szinten 175 vidéki járási, és 23 fővárosi kerületi hivatal létrehozásáról. A törvény célja – a „Jó Állam” koncepció keretében – a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeinek a megteremtése, valamint a helyi államigazgatási rendszer megújítása, hatékonyságának további növelése és a struktúrájának átláthatóbbá tétele.

A járási kormányhivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. A járások létrejöttével megvalósult az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztása. Az új rendszer felállításával az államigazgatási feladatok többségét az állam saját szervezeti rendszerén belül látja el, és csak azok az ügyek maradtak jegyzői hatáskörben, amelyek megoldásához a helyi viszonyok ismerete elengedhetetlen, vagy amelyekben nem országos szintű a szabályozás és helyi szinten mérlegelési lehetőség is van.

A 2013. január 1-jével létrehozott járási hivatalok számára a törvény több mint 80 féle államigazgatási feladatot határoz meg. A hivatalokhoz került többek között a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, a gyámügyi igazgatás, a gyermek és ifjúságvédelem, de a jelen vizsgálattal érintett hatósági eljárások is, amelyek során szükséges a rehabilitációs szakigazgatási szervek megkeresése a közlekedőképesség minősítése céljából.

A hivatalok létrejöttét követően – azaz a már folyamatban volt ügyek átadás-átvételét megelőzően és azt követően kialakult bizonytalan eljárásjogi helyzet miatt – több panasz érkezett hivatalomhoz, amelyekben a panaszosok sérelmezték a szóban forgó rehabilitációs szakigazgatási szervek által hozott első fokú szakvélemények elleni jogorvoslati lehetőség hiányát, illetve felhívták a figyelmemet a hivatalok eljárásának bizonytalanságára, az eljárási szabályok és az egységes jogalkalmazási gyakorlat hiányosságaira.

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott beadványok felvetették a jogállamiság elve, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúját – részben a panaszok alapján, részben hivatalból – átfogó vizsgálatot indítottam.

Érintett alapjogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”);
- *A jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga

van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet (Kr1.)
- A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (Kr2.)
- A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (Kr3.)
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (Kr4.)

A megállapított tényállás

I. A panaszok típusai

1. A panaszosok egy része a hatósági eljárás alapjául szolgáló, a rehabilitációs szakigazgatási szervek által hozott első fokú szakvélemények elleni jogorvoslati eljárások hiányát sérelmezték.

1.1. A vizsgálat alapjául szolgáló *AJB-109/2013.* számú ügyben a panaszos előadta, hogy 2012 nyarán a bajai jegyző felhívására, a rendelkezésére álló orvosi iratokkal együtt adta be kérelmét a 2013. évre érvényes mozgáskorlátozottak parkolási igazolványa, illetve a gépjárműadó-mentesség megszerzése iránt az okmányirodán. A korábban elsőfokú hatóságként eljáró bajai jegyző 2012 nyarán nem hozott döntést, csupán a közlekedőképességét minősítő, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve által hozott első fokú szakvéleményt kapta meg. A 2012. szeptember 17-én kelt levélben arról tájékoztatták, hogy amennyiben a szakvéleményben foglaltakkal nem ért egyet – a Kr1. 1. § b) pontja, valamint a 9. § alapján – közvetlenül a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalhoz (a továbbiakban: NRSZH) fordulhat jogorvoslatért.

Panaszos a fellebbezését megküldte az NRSZH-nak. Az iratokat december 17-én – a polgármesteri hivatalon keresztül – visszakapta azzal a tájékoztatással, hogy az első fokú szakvéleményben foglaltak ellen fellebbezésnek nincs helye, de amennyiben 2013. január 1-jét követően új kérelmet nyújt be, a sérelmes szakvélemény alapján hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésben kérheti a szakvélemény felülvizsgálatát is.

1.2. Az *AJB-2059/2013.* számú ügyben az előző esethez hasonlóan a panaszos 2012 nyarán, a tápiószőlői önkormányzattól kapott írásbeli tájékoztatás után, több hiábavaló próbálkozást követően tudta elindítani a ceglédi okmányirodánál a gépjárműadó-mentességhez kapcsolódóan a közlekedőképességének felülvizsgálata iránti eljárást. A Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv által kiállított szakvélemény elleni fellebbezését a ceglédi okmányiroda tájékoztatása alapján ugyanitt benyújtotta, majd nem sokkal később az NRSZH-tól elbírálás nélkül visszakapta. Ezzel egy időben a tápiószőlői önkormányzat az így rendelkezésre álló iratok birtokában a teljes súlyadót kivetette panaszosra.

1.3. Az *AJB-1360/2013.* számú ügyben a panaszos az elsőfokú hatóságként korábban eljáró Üllési Polgármesteri Hivatal Okmányirodáján 2012. november 28-án, gépjárműadó

kedvezmény iránt indult eljárásban kérte közlekedőképességének minősítését, majd 2013. január 17-én kapta kézhez a Csongrád Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve által hozott első fokú szakvéleményt.

A panaszos – további orvosi dokumentációval együtt – 2013. január 24-én fellebbezést nyújtott be az Üllési Polgármesteri Hivatalhoz, kérve a szakvélemény felülvizsgálatát. Fellebbezését és az ahhoz csatolt iratokat 2013. február 5-én a Bordányi Polgármesteri Hivataltól visszakapta. Arra vonatkozó tájékoztatást azonban, hogy hová fordulhat jogorvoslatért, nem kapott. Ezt követően a panaszos Mórahalom Járási Hivatalához fordult, ahol személyesen bevitt iratainak átvételét megtagadták és újra az Üllési Polgármesteri Hivatalhoz irányították.

2. A panaszok másik csoportja a hatóságok ügyintézési határidejére, az eljárásra vonatkozó nem egyértelmű tájékoztatásra, a hatóságok és hivatalok közötti adat- és információáramlás hiányosságaira, vagyis az egységes jogalkalmazási gyakorlat hiányára irányította a figyelmet.

2.1. Az *AJB-1453/2013.* számú ügy panaszosa 2012. december elején a lakóhelye szerint illetékes Bp. XXIII. kerületi okmányirodában kérte közlekedőképességének minősítését. Az ügyintéző a kérelmét szóban elutasította, mondván, hogy igazolványa még 2013. február 20-ig érvényes, és a jogszabályok módosítása miatt még nem tudja megindítani az eljárást. 2013. januárban újból kérte az eljárás elindítását, amikor is az ügyintéző 2013. augusztusra prognosztizálta az új igazolvány megérkezését, ezért panaszos a szomszédos XX. kerületi hivatalhoz nyújtotta be kérelmét, ahol áprilusra „jósolták” az eljárás befejezését, sajnálkozva, amiért nem indította meg azt már az előző évben.

2.2. Egy másik, az *AJB-1792/2013.* számú esetben az ügyfél 2012. októberben gépjárműadó-mentességre irányuló kérelmet kívánt benyújtani az Újbudai Önkormányzat Okmányirodáján, ahol minden tiltakozása ellenére, miszerint nem parkolási igazolvány kiváltását kérelmezi, egy „nyilatkozat mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványához” elnevezésű nyomtatványt íratnak alá vele. Ezt követően választ, vagy tájékoztatást nem kapott, 2013. február után viszont megkapta a teljes gépjárműadó kivetéséről szóló határozatot az önkormányzat adóügyi osztályától. Személyes érdeklődésére azt a tájékoztatást kapta, hogy kérelme az okmányirodától az adóügyi osztályig nem jutott el, illetve hogy a 2012. októberben beadott kérelmek nyomán egyetlen esetben sem indult meg az eljárás. A kerületben élő valamennyi hasonló helyzetben lévő gépjármű-tulajdonos számára kiküldték a gépjárműadó teljes összegének befizetésére vonatkozó felszólítást.

II. A megkeresésekre kapott válaszok

1. Vizsgálatom során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajb.) 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben eljáró járási hivatalokat, és az egyedi ügyekről való egyidejű tájékoztatás mellett, az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Az elmúlt időszakban a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatban többször változott jogszabályi környezettel összefüggésben – konkrétan korábban a jegyző, később a járási hivatalok hatáskörébe tartozó eljárási szabályokra vonatkozóan – mikor és milyen tájékoztatást kaptak az NRSZH-tól?
- Hatósági eljárás hiányában hogyan lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton? Ilyen esetben mely szerv hatáskörébe tartozik a másodfokú eljárás lefolytatása?
- Milyen tájékoztatást nyújtanak a hivatalhoz forduló ügyfeleknek, az alábbi kérdésekre:

- Az igazolvány lejáratára előtt mennyi idővel érdemes és szükséges megindítani az új igazolvány kiadására, a meglévő meghosszabbítására irányuló eljárást?
- Ertesítik-e az igazolvánnyal rendelkezőket a lejáratási idő előtt az eljárás megindításának szükségességéről?
- Mennyi ideig tart az eljárás?

Az *AJB-109/2013.* számú ügyben a Bajai Járási Hivatal vezetője arról tájékoztatott, hogy a panaszos konkrét jogcím megjelölése nélkül nyújtotta be kérelmét Baja Város Jegyzőjéhez az okmányirodán keresztül, ezért nem folyamatban lévő hatósági eljárás keretében került sor közlekedőképességének minősítésére.

A jegyző tájékoztatása szerint az ügyfél közvetlenül másodfokú elbírálás céljából az NRSZH-hoz fordult, és ezt követően került sor a jogorvoslat hiányához vezető helyzet kialakulására. Az okmányiroda vezetőjének szóbeli tájékoztatása szerint a panaszos 2014. augusztus 31-ig érvényes parkolási igazolvánnyal rendelkezik, és a központi iktató nyilvántartása szerint sem volt az ügyfélnek olyan egyedi hatósági ügyben indított, folyamatban lévő eljárása, amelyhez szükséges lett volna a közlekedőképességének minősítése ügyében a rehabilitációs szakigazgatási szerv megkeresése.

A hivatalvezető kifejtette, hogy véleménye szerint *a jogszabályi előírások nem teljes körű és nem egyértelmű szabályozásából kifolyólag kerülhetett sor olyan tájékoztatásra, amelyből arra lehetett következtetni, hogy hatósági eljárás hiányában is lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton.*

Véleménye szerint a jelenlegi jogi környezet sem ad lehetőséget arra, hogy hatósági eljárás kivül, illetve annak hiányában a közlekedőképesség vizsgálata tárgyában keletkezett első fokú szakvélemény önálló jogorvoslattal támadható legyen.

Figyelemmel arra, hogy 2013. január 1-jétől a közlekedőképesség vizsgálatához kapcsolódó alap hatósági eljárások lefolytatása a járási hivatalok feladat és hatáskörébe került, az ügyfelek egyértelmű tájékoztatása, felvilágosítása és segítése céljából olyan, az ügyfél részére rendelkezésre álló nyomtatványokat fogalmaztak meg, amelyekben igyekeznek egyértelművé tenni a vonatkozó eljárási szabályokat, valamint a kérelem kitöltésére rendszeresített nyomtatványban az ügyfélnek pontosan meg kell jelölnie, hogy melyik közlekedési kedvezményt kívánja igénybe venni.

Válaszában a hivatalvezető arra is kitért, hogy szakmai véleménye szerint a vonatkozó *jogszabályokban egyértelműen kellene megfogalmazni, hogy amennyiben a közlekedőképesség vizsgálata nem folyamatban lévő hatósági eljárás keretében válik szükségessé, a szakvélemény ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye.* Véleménye szerint erre azért is szükség van, mivel az ügycsoport által érintett ügyfelek a közelmúltban a jogszabályi előírások szigorodása miatt kedvezményeket, juttatásokat veszítettek el, így különösen fontos, hogy az ügyintézők munkájuk során pontosan megfogalmazott jogszabályi előírásokra tudjanak hivatkozni.

Arra a kérdésre, hogy az NRSZH hivatalból tájékoztatta-e a hivatalt az eljárások lefolytatására vonatkozóan, illetve a konkrét eljárások határidejére, koordinálására vonatkozó kérdéseimre nem kaptam választ.

Az *AJB-2059/2013.* számú ügyben Tápiószőlős Község Jegyzője arról tájékoztatott, hogy a panaszos nem fordult hozzájuk kérelemmel közlekedőképességének felülvizsgálata ügyében. Tápiószőlős Polgármesteri Hivatal Adócsoportja 2012. június 25-én levélben tájékoztatta az érintetteket, köztük a panaszost is, hogy 2013-ban milyen feltételek mellett jogosultak a gépjárműadó-mentességre. A panaszos korábban rendelkezett ún. 7 pontos orvosi szakvéleménnyel, mely a gépjárműadó befizetésének mentességére is feljogosította, a 2013. január 1-jétől hatályos jogszabályváltozások miatt azonban ez a szakvélemény ehhez már nem

volt elegendő. Válaszában a jegyző arra nem tért ki, hogy a gépjárműadó-mentesség megállapítása tárgyában indult-e eljárás.

A Ceglédi Járási Hivatal vezetőjének levele alapján, a panaszos kérelmét és az ahhoz csatolt szakvéleményeket megküldte a kérelem benyújtásakor hatályos, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Közép-magyarországi Regionális Igazgatóságához – a közlekedőképesség minősítésére.

Az eljárás során az illetékes szakértői bizottság továbbította az okmányiroda felé a 2012. október 10-én kelt szakvéleményt, melyet az okmányiroda postafordultával megküldött az ügyfél részére. A szakértői vélemény szerint a közlekedőképesség súlyos akadályozottsága nem állt fenn.

A panaszos ezt követően nyújtotta be fellebbezését a szakértői vélemény ellen, melyre vonatkozóan a Ceglédi Járási Hivatal vezetője kifejtette, hogy mivel a közlekedőképesség minősítéséről nem a járási hivatal dönt, így az esetleges fellebbezések elbírálására sincs hivatalának hatásköre. Gépjárműadó-mentesség tárgyában a helyi adóhatóság hoz határozatot, a szakértői bizottság által kiállított szakvélemény alapján. E szakvélemény ellen a Ket. 44. § (9) bekezdése alapján önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. A fellebbezést az adóhatósághoz kell benyújtani, de a Pest Megyei Kormányhivatal bírálja el, amely a jogorvoslati eljárás során egy másik szakértői bizottságot jelöl ki a Ket. 104. § (2) bekezdése alapján.

Tápiószőlős Község Jegyzője tájékoztatása szerint, a panaszos a gépjárműadót kiszabó határozat ellen nem nyújtott be fellebbezést.

A hatóságokhoz intézett kérdésekre a jegyző és a járási hivatalvezető is arról tájékoztatott, hogy a jogszabályváltozásokról a Magyar Közlönyből, illetve a jegyző a kormányhivatalon keresztül, a járási hivatal pedig a KEKKH elektronikusan küldött anyagaiból értesül. Az NRSZH-től a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatosan tájékoztatást nem kaptak.

Mindezek után az ügyfél 2013. március 20-án kérelemmel fordult a jegyzőhöz, és a gépjárműadó befizetésének felfüggesztését kérte az ombudsmani vizsgálat befejezéséig. A hivatal írásban és telefonon is tájékoztatta a panaszost, hogy a gépjárműadóra vonatkozó jogszabály szerint a gépjárműadó befizetésének felfüggesztésére nincs lehetőség, de méltányossági kérelem beterjesztését javasolták. Az ügyfél 2013. május 6-án beadott kérelme alapján a gépjárműadó befizetését 13.000 Ft összeg erejéig a jegyző eltörölte.

Az AJB-1360/2013. számú ügyben a Csongrád Megyei Kormányhivatal Mórahalmi Járási Hivatalának vezetője előadta, hogy a gépjárműadó kedvezmény iránt indított eljárásban született első fokú szakértői véleményt 2013. január 9-én küldték meg az ügyfél részére. A kedvezőtlen eredmény miatt a panaszos levélben kérte a járási hivatal üllési kirendeltségétől közlekedőképességének tényleges vizsgálatát, illetve – a határozat kézhezvételét követően – személyesen tájékozódott ügyében Bordány Község Polgármesteri Hivatalában. A polgármesteri hivatalban eljáró ügyintéző arról tájékoztatta, hogy a szakvélemény fellebbezéssel közvetlenül nem támadható meg illetve, hogy annak felülvizsgálatát csak az alap ügyben, esetében a gépjármű adómentesség tárgyában hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezésben kezdeményezheti. Az ügyintéző szerint a panaszos a tájékoztatást tudomásul vette, úgy nyilatkozott, hogy a gépjárműadót kiszabó határozat ellen nem kíván fellebbezést előterjeszteni, kizárólag a Szakértői Bizottság eljárását tartja sérelmesnek.

A kirendeltség illetékességéből átadta a panaszos közlekedőképességének vizsgálata ügyében keletkezett iratokat a gépjármű súlyadó mentesség megállapítására illetékességgel

rendelkező Bordány Község Jegyzőjének. Erről az ügyfelet is tájékoztatta, illetve az eljáró hivatalok egymással is egyeztettek a panaszos ügyében. 2013. február 22-én kelt a panaszos gépjárműadó mentességre irányuló kérelmét elutasító határozat, amely ellen fellebbezést nem terjesztett elő.

A hivatalvezető álláspontja szerint a panaszos a szükséges információkat megkapta, ennek ellenére nem vette igénybe a súlyadó megfizetésére kötelező határozatban biztosított jogorvoslati lehetőségét.

A megkeresésben feltett kérdések vonatkozásában elmondta, hogy a gépjárműadó-mentesség módosult feltételeiről a Magyar Államkincstár Csongrád Megyei Igazgatóságának Államháztartási Irodájától kaptak tájékoztatást 2012. júniusban. A változásokról ennek alapján – hivatalból – küldött ki a jegyző levelet az érintetteknek, illetve a helyi közérdekű kiadványban és a község honlapján is felhívták a figyelmet a változásokra.

A tekintetben, hogy milyen felvilágosítást nyújtanak az ügyfeleknek a közlekedőképesség vizsgálatával kapcsolatban, azt a választ kaptam, hogy ilyen kérelem esetén az eljáró ügyintéző nyilatkoztatja az ügyfelet arról, hogy milyen célból kéri a vizsgálatot (parkolási igazolvány, súlyadó-mentesség, akadálymentesítési támogatás, vagy személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás). Külön felhívják a figyelmet arra is, hogy a súlyadó-mentességet az állandó lakóhely szerint illetékes települési önkormányzat adóhatóságánál lehet igényelni, illetve kitérnek arra is, hogy a szakvélemény ellen önálló jogorvoslattal nem lehet élni.

Parkolási igazolvány meghosszabbítási kérelmet az ügyfél legkorábban a lejárát előtt 30 nappal nyújthat be. Amennyiben már rendelkezik a jogszabály szerint előírt szakvéleménnyel, az ügyintézés időtartama jelentősen lerövidül, sőt, személyes ügyintézés esetén azonnal kiállítják az új igazolványt. Az igazolvánnyal rendelkező ügyfeleket nem hívják fel külön az eljárás megindításának szükségességére, mivel nincs ilyen jogszabály által előírt kötelezettségük.

A hivatalvezető szakmai álláspontja szerint költségkímélő és ügyfélbarát – szemben az ügyfelek utaztatásával – az egészségügyi dokumentáció alapján történő szakvélemény kiadása. Az így készülő szakvélemények objektívebbek, mint a korábbi, ún. 7 pontos igazolások.

Javaslatként megemlítette, hogy a szakvélemény kiállításakor célszerű volna meghatározni az érvényességét, a felhasználhatóság körét annak érdekében, hogy ne kelljen a különböző ügytípusokhoz újat igényelni. A felülvizsgálat lehetőségét továbbra is biztosítani kell az ügyfélnek állapota rosszabbodása esetére.

Az *AJB-1453/2013.* számú ügy panaszosának ügyében eljáró mindkét járási hivatalt megkerestem.

A panaszos lakóhelye szerint illetékes Bp. XXIII. Kerületi Járási Hivatal vezetője a feltett kérdésekkel kapcsolatban, általánosságban akként tájékoztattott, hogy a munkaterületüket érintő jogszabályi változásokat az okmányiroda munkatársai folyamatosan figyelemmel kísérik. A közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos jogszabályi változások miatt felmerülő problémák esetére azonban az NRSZH-tól az egységes eljárásra vonatkozóan tájékoztatást nem kaptak, csupán egyedi esetekben egyeztettek az NRSZH és Budapest Főváros Kormányhivatala Hatósági Főosztályának munkatársaival.

Ismertette a Ket. vonatkozó rendelkezéseit a tekintetben, hogy az első fokú szakvélemény ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, csak az ügy érdemében hozott határozat során van jogorvoslatra lehetőség. A másodfokú eljárás lefolytatása Budapest Főváros Kormányhivatala hatáskörébe tartozik.

A parkolási igazolványok meghosszabbítására vonatkozóan arról tájékoztattott a hivatalvezető, hogy az igazolvány a lejárátát megelőző 30 napon belül cserélhető (kivéve a megrongált, eltulajdonított, elveszett, személyi adatváltozás miatti cserét), a 31. napon a

szakrendszer még nem ad rá lehetőséget. Az Ügyfélkapu elektronikus rendszerében nem szerepel a szolgáltatások között a lejárt parkolási igazolványról történő értesítés, ezért erre vonatkozóan nem küldenek tájékoztatást az ügyfeleknek. Amennyiben az ügyfél érdeklődik (személyesen, telefonon, elektronikus úton) tájékoztatják az eljárás megindításának szükségességéről, illetve az eljárás várható időtartamáról is.

Az előzőekben ismertetett esethez hasonlóan itt is az a szokásos eljárási rend, hogy ha az ügyfél rendelkezett a Kr3.-ban meghatározott, elfogadható szakvéleménnyel vagy szakhatósági állásfoglalással, akkor az igazolványt azonnal kiállítják. Ellenkező esetben a kérelemhez mellékelni kell a súlyos mozgáskorlátozott személy közlekedőképességének minősítését elősegítő, rendelkezésre álló orvosi dokumentációt és egyéb iratokat. Ebben az esetben a járási hivatal a jogszabályi előírások szerint, a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül az iratok megküldésével megkeresi a rehabilitációs szakigazgatási szervet a közlekedőképesség minősítése érdekében.

A rehabilitációs szakigazgatási szervnek a Kr2. 8/A. § (3) bekezdése alapján a szakvéleményt 60 napon belül kellene kiadni, azonban a jelenlegi gyakorlat szerint a megkeresésre adott válaszok időpontjában (2013. március) érkeznek meg a 2012. szeptemberben megkért szakvélemények.

A Bp. XX. Kerületi Hivatal a szomszédos kerülethez hasonlóan nyilatkozott a felhívott jogszabály helyek vonatkozásában.

A közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos jogszabály-változásokról, az eljárás rendjére vonatkozóan az NRSZH-tól nem kaptak tájékoztatást. A változásokról a jogszabályi környezet figyelemmel kíséréséből, illetőleg a KEKKH OKOM-on megjelent tájékoztatóból (62/32-30/2012.) értesültek.

Ismertette, hogy hatósági eljárás hiányában önálló jogorvoslati úton történő első fokú szakvélemény felülvizsgálatának kezdeményezésére vonatkozó információval nem rendelkeznek.

A szakértői vélemény hiányában szükséges intézkedések megtételét a jogszabályi előírások betartásával végzik azzal, hogy az orvosi dokumentáció átvételekor minden esetben kitöltésre kerül egy, az ügyfél által aláírt hozzájáruló nyilatkozat, miszerint az okmányirodai osztály továbbíthatja a dokumentációt a szakigazgatási szerv felé. Ezzel egyidejűleg a mozgásában korlátozott személy részére a parkolási igazolvány kiadása irányuló eljárás a fent hivatkozott szakvélemény megérkezéséig a Ket. 32. § (1) bekezdése alapján felfüggesztésre kerül. (Itt szeretném megjegyezni, hogy a Ket. 33. § (3) j) pontja szerint az ügyintézési határidőbe nem számít be a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, így a felfüggesztés nem indokolt.)

A parkolási igazolvánnyal rendelkező ügyfeleket szintén nem értesítik az igazolvány lejáratati ideje előtt az eljárás megindításának szükségességéről.

A hivatalukhoz forduló ügyfeleket úgy tájékoztatják, hogy az igazolvány kiadására, illetőleg a meglévő igazolvány cseréjére irányuló eljárást az igazolvány lejáratát megelőzően legalább fél évvel érdemes elindítani tekintettel arra, hogy a szakértői bizottság első fokú szakvéleményének kiadására – a jelenleg tapasztaltak alapján – esetenként három hónapnál is több időt kell várni.

Az AJB-1792/2013. számra iktatott ügy panaszosa időközben méltányossági kérelmet nyújtott be a járási hivatalhoz a gépjármű adómentesség megállapítására, amely kérelem elbírálása a megkeresésemre adott válasz elkészítésekor folyamatban volt.

2. Közvetlenül a kérdéses ügycsoportra vonatkozó eljárási rendre vonatkozóan az NRSZH-tól az alábbiakra kértem választ:

- Az elmúlt időszakban a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatban megváltozott jogszabályi környezet miatt tettek-e a járási hivatalok jogalkalmazói

tevékenységét megkönnyítő intézkedéseket?

- Ezzel összefüggésben mikor és milyen tájékoztatást nyújtottak korábban a jegyző, később a járási hivatalok hatáskörébe tartozó eljárási szabályokra vonatkozóan?
- Hatósági eljárás hiányában hogyan lehet kezdeményezni az első fokú szakvélemény felülvizsgálatát önálló jogorvoslati úton? Ilyen esetben mely szerv hatáskörébe tartozik a másodfokú eljárás lefolytatása?

Az NRSZH főigazgatója válasz levelében ismertette, hogy a Kr2. 2012. március 31-től hatályban lévő módosításának köszönhetően létrejött a Kr2. eddig hiányzó, önálló minősítési rendszere, ami azt eredményezte, hogy a súlyos mozgáskorlátozottság azon személyek estében is megállapíthatóvá vált, akik a közlekedőképességükben bár súlyosan akadályozottak, azonban erre vonatkozó, orvos szakmai szerv által kiadott korábbi minősítéssel még nem rendelkeznek, azaz a konkrét jogosultság/mentesség/támogatás iránti kérelmük benyújtásakor a súlyos mozgáskorlátozottság tényét igazolni még nem tudták.

Az Kr1. 13. § (3) bekezdés e) pontja szerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv jogszabályban meghatározott esetekben szakértői feladatokat lát el, s e feladatkörében szakvéleményt ad a közlekedőképességről. A Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.

Nyomatékosan kihangsúlyozta, hogy az első fokú eljárásban az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv, a jogorvoslati eljárásban pedig az NRSZH a közlekedőképesség minősítése során eljárásjogilag egy, a Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, jogszabályban előírt szakértői kirendelés alapján működik közre.

Kitért a közlekedőképesség minősítésére irányuló szakértői eljárások lehetséges körére, és az egyes esetekben az alapeljárás lefolytató szervek illetékességére, mely szerint első fokon döntést hozó hatóságok:

- parkolási igazolvány esetén az igazolvány kiállítására jogosult járási hivatal;
- gépjárműadó-mentesség esetén a menetesség megállapítására jogosult jegyző;
- akadálymentesítési támogatás esetén a döntést a támogatást folyósító hitelintézet;
- személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás esetén pedig a szociális és gyámhivatal.

Összefoglalva tehát minden olyan eljárásban (parkolási igazolvány, személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás, gépjárműadó-mentesség, vagy akadálymentesítési támogatás), ahol a közlekedőképesség minősítése szükséges az ügyfél jogosultságának megállapításához, a rehabilitációs hatóságok szakértői szervként járnak el, és az ügyfél súlyos mozgáskorlátozottságának megállapítására irányuló vizsgálatok lefolytatása eredményeként az állapot fennállását igazoló szakvéleményt állítanak ki.

2.1. Arra a kérdésre, hogy tettek-e az eljáró hivatalok jogalkalmazói tevékenységét megkönnyítő intézkedéseket, a szakértői szervként eljáró rehabilitációs hatóságok jogalkalmazói minőségére hivatkozott az NRSZH vezetője, vagyis kizárólag csak az adott esetre vonatkozó jogértelmezéssel segítették az eljáró hatóságok munkájukat.

Ugyanakkor elmondta, hogy tapasztalataik alapján egyértelmű volt, hogy a közlekedőképesség minősítésével összefüggő – különösen a gépjárműadó-mentesség megállapítása kapcsán kezdeményezett – eljárásokban problémát okoz a hatályos jogszabályoknak megfelelő ügymenet lefolytatása. Ez okból tehát 2012. novemberben az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) illetékes főosztályához címzett levelükben a jogalkalmazás során felmerült értelmezési nehézségek tisztázását kérték, valamint jogszabály-módosításra

vonatkozó javaslatot terjesztettek elő. Egyben jelezték, hogy információik szerint a jelzett problémák okán az EMMI eredményes egyeztetést folytatott le a Nemzetgazdasági Minisztériummal (NGM).

Ezt követően tájékoztatást kértem az NRSZH jogszabály-módosítási javaslatának vizsgálatomat érintő pontjairól, illetve a minisztériumok között folytatott egyeztetés pontos tárgyáról és annak eredményéről.

Válaszában az NRSZH főigazgatója megírta, hogy 2013. május elején újabb jogszabály-módosításra vonatkozó javaslatot terjesztettek elő az EMMI felé.

Az EMMI-től kapott információik szerint az NGM-mel, a gépjárműadó-mentesség megállapításához szükséges közlekedőképesség minősítése tárgyában folytatott egyeztetés jelenleg is folyamatban van.

2.2. A tájékoztatással kapcsolatos kérdés vonatkozásában az NRSZH főigazgatója rávilágított arra, hogy a közlekedőképesség minősítéséről kiállított szakvélemény alapján a jogosultság/támogatás/mentesség tárgyában döntést hozó hatóságok (járási hivatal, jegyző, szociális és gyámhivatal) általános tájékoztatása nem tartozik az eljárásban szakértőként közreműködő rehabilitációs hatóságok hatáskörébe. Ugyanakkor az egyes konkrét ügyek kapcsán természetesen kifejtették az adott eljárással kapcsolatos álláspontjukat is.

Az ilyen típusú egyeztetésekre rendszerint a Ket. 23. §-a szerinti hatásköri vita rendezése keretében került sor. *A legtöbb problémát ugyanis az okozta, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek szakvéleménye alapján nem minden esetben indult meg a hatósági eljárás.* Mivel gépjárműadó-mentesség megállapítása és akadálymentesítési támogatás megítélése esetén a Kr2. 8/A. § (5) bekezdése értelmében a járási hivatal megkeresésére nem folyamatban levő hatósági eljárás keretében is el kell végezni a rehabilitációs szakigazgatási szerveknek a közlekedőképesség minősítését, az egyes hatóságok az ügyfelek szakvélemény elleni fellebbezését a Ket. 22. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozva az NRSZH-hoz küldték meg, emiatt kezdeményezték a hatásköri vita rendezését.

2.3. A jogorvoslati rendszerrel összefüggésben azt a tájékoztatást kaptam, hogy a hatósági eljárások hiányában született szakértői vélemények birtokában közvetlenül, önálló fellebbezéssel fordultak a panaszosok a Hivatalhoz. Erre a Ket. szabályai szerint nem kerülhetett volna sor, tekintettel arra, hogy a szakvélemény ellen önálló fellebbezést benyújtani nem lehet.

A főigazgató kihangsúlyozta, hogy a szakvélemény a tényállás tisztázása szempontjából releváns bizonyítékok egyike, a szakértői szervként eljáró *rehabilitációs hatóságok kizárólag szakkérdésben nyilvánítanak véleményt, míg az ún. jogi kérdések megítélése, azaz a tényállás jogi minősítése és a jogkövetkezmények megállapítása a döntést hozó hatóság feladata.*

Az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv szakvéleményében foglaltakat alapul véve tehát az eljáró hatóság hozza meg a kedvezményre/mentességre/támogatásra való jogosultságról szóló döntését. Ha a hatóság döntésével az ügyfél nem ért egyet, és az adott ügyfajtában a fellebbezéshez való jog biztosítva van, a határozatban foglaltak szerint élhet a jogorvoslati jogával. A másodfokon eljáró hatóság kirendelésére a jogorvoslati eljárásban a közlekedőképesség minősítését már az NRSZH végzi el, s a szakvéleményt a fellebbezés elbírálására jogosult, a Hivatal megkereső másodfokú hatóságnak küldik meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve

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.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, a megyei rehabilitációs és szakigazgatási szervek, valamint a járási hivatalok az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket,

jogelveket és összefüggéseket.

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 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 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*. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. *A tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat]. *A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat]. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

4. *A jogorvoslathoz való jog* az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság több határozatában – többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

A panaszokból és a megkeresésekre kapott válaszokból, illetve az NRSZH a közlekedőképeség vizsgálatával kapcsolatos, minden részletre kiterjedő áttekintéséből vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. Mindenekelőtt a szakigazgatási szervek által végzett hatósági, szakhatósági és

szakvéleményezési eljárás közötti különbség, valamint azok alapeljáráshoz való viszonyának tisztázása szükséges.

A Ket. 44. § (1)-(3) alapján törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A *szakhatóság* olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése *hatósági ügyként* a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.

A Ket. 58. § (1)-(2) alapján *szakértőt* kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben *jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.* Nincs helye szakértő kirendelésének, ha törvény vagy kormányrendelet ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.

A Kr1. pontosan meghatározza, hogy az NRSZH és a rehabilitációs szakigazgatási szervek mely esetekben járnak el hatóságként [1. §, 6. § (1) a) (3)], szakhatóságként [1. § f). 5. § (2)], illetve szakértőként [5. § (3)]. Így különösen a 13. § alapján a rehabilitációs szakigazgatási szerv végzi a rehabilitációs hatóság részére jogszabályban meghatározott *közigazgatási hatósági* feladatokat.

A rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban *szakhatóságként* vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad számos ellátás, járadék megállapításához.

A rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott esetekben *szakértői* feladatokat lát el, e feladatkörében szakvéleményt ad többek között a *közlekedőképességről.*

Utóbbi két esetben tehát alapfeltétel, hogy egy közigazgatási hatósági eljárás folyamatban legyen, melynek keretében jár el szakhatóságként, vagy szakértőként a rehabilitációs szakigazgatási szerv. Ez eset alól enged kivételt a Kr2. 8/A. § (5) bekezdés 2013. január 1-jétől hatályos rendelkezése, amely szerint, ha a közlekedőképesség vizsgálata nem folyamatban levő hatósági eljárás keretében válik szükségessé, azt a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalánál lehet kezdeményezni.

Álláspontom szerint a Kr2. fent hivatkozott bekezdésének megfogalmazása pontatlan, ezzel jogalkalmazási bizonytalansághoz vezet. A hivatkozott rendelkezés alapján ugyanis a járási hivatal a Ket. 38/A. §-hoz hasonló, quasi közreműködő hatóságként jár el, hiszen feladata a szakvélemény iránt benyújtott kérelem továbbítása a szakigazgatási szervhez. A szakigazgatási szerv eljárása viszont a Ket.-ben szabályozott előzetes szakhatósági állásfoglalás [Ket. 44. § (8)] kiadására irányuló eljáráshoz hasonlít, az ugyanis alapeljárás nélkül ad ki olyan szakvéleményt, amelyet az ügyfél egy későbbiekben lefolytatandó hatósági eljárásban felhasználhat. A Ket.-ben szabályozott jogintézményektől eltérően azonban jelen esetben nem hatósági eljárásról van szó, hiszen a szakigazgatási szerv nem hatóságként, vagy szakhatóságként jár el, hanem szakértőként, és nem döntést hoz (határozat, végzés), hanem szakértői véleményt ad ki. Tekintettel arra, hogy a szakértői vélemény kiadására irányuló, a 8/A. § (5) bekezdésében szabályozott eljárás – a kifejtettek szerint – nem a Ket. hatálya alá tartozó hatósági eljárás, a normavilágosság követelményének való megfelelés és az eljárási garanciák érvényesülése céljából feltétlenül szükségesnek tartanám a minimum eljárási szabályok jogszabályban való rögzítését, így – többek között – szakértői vélemény érvényességi idejének, felhasználhatósági körének, valamint a jogorvoslat kizártságának jogszabályban való megjelenítését. Indokolt továbbá annak is a jogszabályban történő meghatározása, hogy az elkészült szakvéleményt melyik szerv kézbesíti az ügyfél részére. *Ezek hiánya ugyanis sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság*

követelményét.

2. A Kr3. 5. § szerint, az igazolvány meghosszabbítására, cseréjére, pótlására irányuló eljárásban a kérelmet az igazolvány kiadására irányadó szabályok szerint kell benyújtani, és az igazolvány cseréjére irányuló kérelem benyújtása esetén a régi igazolványt egyidejűleg le kell adni. A rendelet nem rendelkezik arról, hogy a lejárat előtt mikor kell, illetve mikor van lehetősége az ügyfélnek leghamarabb betérjeszteni a meghosszabbításra irányuló kérelmét, ellenben a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) felügyelete alá tartozó okmányirodai számítógépes szakrendszer csak a lejáratot megelőző 30. napon biztosít lehetőséget az ügyintéző számára, hogy az eljárást megindítsa. Az eljárás határideje 30 nap. Megfelelő orvos szakmai szerv által kiadott korábbi minősítés hiányában, a kérelem benyújtását követően kerülhet sor a szakértő szerv megkeresésére, akinek a Kr2. 8/A. § (3) bekezdése alapján 60 nap áll a rendelkezésére a szakvélemény megadására. Ezen eljárási ügyintézés a gyakorlat szerint jelentős mértékben, olykor akár 6 hónapig is elhúzódhat, és az ügyfél hosszú hónapokig nem élhet a jogszabály által számára biztosított kedvezményekkel.

Egy korábbi, az AJB-1431/2013. számú jelentésem részletesen tartalmazza a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatójának tájékoztatását arra vonatkozóan, hogy az eljárások rendkívüli mértékű elhúzódása a szakigazgatási szerveknél fellépő humánerőforrás és az ügyintézéshez szükséges technikai eszközök hiányára vezethető vissza.

A korábbi vizsgálat feltárta, hogy a jogalkotó azzal, hogy nem gondoskodott a 2012. július 1-jétől felállt új hatósági rendszer működését támogató személyi és tárgyi (informatikai) feltételekről, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idézett elő visszásságot. A feltárt visszásság valamennyi érintett vonatkozásában állandósítja az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő jogsérelmek bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot idéz elő, hogy a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványának kiadására irányuló eljárás ügyintézési határideje, valamint a szakvélemény elkészítési ideje jelentősen elhúzódik, továbbá az, hogy ezzel összefüggésben az okmányirodai elektronikus szakrendszer és a jogszabályi határidők nincsenek összhangban.

3. A vizsgálat feltárta, hogy a szakigazgatási szervek irányításáért felelős NRSZH kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányában nem tartotta hatásköréből adódó feladatnak a szakigazgatási szervek tájékoztatását, még akkor sem, amikor a hatásköri vitákból már láthatta, hogy nem egyértelműek a jogszabályi rendelkezések.

Álláspontom szerint a kialakult hatásköri viták rendezését követően az NRSZH-nak, a rehabilitációs szakigazgatási szerv irányításával összefüggő feladatai körében, a feladat és hatásköréről szóló Kr1. 11. § szerint, mint a rehabilitációs szakigazgatási szervek kötelező belső szakmai szabályzatainak elveit és főbb tartalmi követelményeit meghatározó szervnek iránymutatást kellett volna nyújtania az egységes eljárás rendjére, és az ügyfelek tájékoztatására vonatkozóan. Így az első fokon eljáró szervek a szakvélemények kiadására érkező megkereséseket követően már a folyamatban lévő ügyek tekintetében egységesen tudták volna tájékoztatni a közlekedőképességgel kapcsolatos alapügyekben eljáró hatóságokat, ezzel megelőzve számos párhuzamosan, vagy egyáltalán nem elindított eljárás miatt a panaszosok *jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogainak sérelmét.* (Megjegyzem, hogy a Csongrád Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve adott ki ilyen jellegű tájékoztatást.)

Különösen nagy szükség lett volna ilyen jellegű iránymutatásokra az átállás ideje alatt tekintettel arra, hogy a korábban jegyzői hatáskörébe tartozó eljárás átkerült a járási hivatalokhoz

és így egységes iránymutatás hiányában, a jogszabályok téves értelmezéséből adódóan sérültek a panaszosok jogbiztonsághoz való alapvető jogai.

A nem egyértelmű szabályozás, valamint a szakigazgatási szervek egymás közötti és az alapeljárást lefolytató szervekkel való hiányos kommunikációja eredményezte azt a visszás helyzetet is, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek szakvéleménye alapján nem minden esetben indult meg a hatósági eljárás, és az egyes szakértői vélemények ellen az ügyfelek közvetlenül a szakértő szervhez fordultak fellebbezéssel, amelyet a szakigazgatási szervek hatáskör hiányában elutasítottak, mindez pedig visszásságot idézett elő a panaszosok jogorvoslathoz fűződő alapvető joga tekintetében.

4. A vizsgálat ideje alatt, 2013. május elején terjesztette elő az NRSZH újabb jogszabály-módosításra vonatkozó javaslatát az EMMI felé. A rehabilitációs hatóságok túlterheltségét is figyelembe véve, a párhuzamosan indított közlekedőképesség minősítések kiküszöbölése érdekében, megoldási javaslatként a Kr1. vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítését tartják indokoltnak. Rögzítenék, hogy közlekedőképesség minősítése okán egy éven belül újabb szakvélemény kiállítására kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az ügyfél a kérelméhez a súlyos mozgáskorlátozottsága tényét igazoló újabb egészségügyi dokumentumokat – azaz kórházi zárójelentéseket, szakorvosi leleteket, laboratóriumi, és egyéb objektív leleteket – csatol.

A témával összefüggésben jelezte a Hivatal, hogy az ügyfelek részére 2012 októberétől – a vonatkozó jogszabályok módosításának megfelelően folyamatosan frissítve – tájékoztató anyagot tettek közzé a Hivatal honlapján (<http://nrszh.kormany.hu/tajekoztatok>). A tájékoztató kiterjed a közlekedőképesség minősítésével kapcsolatos eljárásokra, azonban a legtöbb vizsgált esetben problémát okozó, a Kr2. 8/A. § (5) bekezdésében szabályozott, hatósági eljáráson kívüli ügyintézés esetére nem tér ki.

5. A megváltozott munkaképességű személyek komplex minősítéséhez és közlekedőképességének vizsgálatához kapcsolódóan több civil szervezet is megkereste az NRSZH-t. A válaszból kiolvashatóan a jövőben az NRSZH nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az eljárás lefolytatására, valamint a panasz és jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatásra. Ennek keretében júniusban, Székesfehérváron indul egy, az ország valamennyi megyeszékhelyét érintő tájékoztató, és egyeztető fórumorozat, amelyre az érintetteket képviselő érdekvédelmi szervezeteket is meghívják. Ezt a kezdeményezést előrelátónak és támogathatónak tartom.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

I. az Ajbt. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembe vételével fontolja meg a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (Kr2) 8/A. § szakaszának minimum eljárási szabályokkal – így a szakértői vélemény érvényességi ideje, felhasználhatósági köre, jogorvoslat kizártsága, szakvélemény közlése – történő kiegészítése kezdeményezését;

– az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy biztosítsa a rehabilitációs szakigazgatási szervek működését, különösen az eljárási határidők megtartását támogató személyi és tárgyi (informatikai) feltételeket;

II. az Ajbt. 31. § alapján felkérem a *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatal vezetőjét*, hogy az informatikai rendszer eljárási határidőkkel kapcsolatos összhangját teremtse meg, és ezzel összefüggésben tegye lehetővé az okmányirodai szakrendszerben az érintett témakörhöz kapcsoló eljárások bármikori megindításának a

lehetőségét;

III. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatóját* és a járási hivatalok irányítását ellátó *kormányhivatalok vezetőit*, hogy – a szükséges szakmai egyeztetést követően – állapítsák meg az egységes eljárási rendre és az ügyfél-tájékoztatás tartalmára vonatkozó, követendő szabályokat, ezzel segítve az alapeljárásban eljáró hivatalokat feladatuk ellátásában, illetve az ügyfeleket kérelmük intézésében.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.