



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

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-14/2023. számú ügyben  
a KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont  
szakfelügyeletével, ellenőrzésével összefüggésben

*Előadó: Bolvári Zoltánné dr.*

Érintett szervek: KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont  
Építési és Közlekedési Minisztérium  
Igazságügyi Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-14/2023. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

Egy közúti járművezetői képzési tevékenységet folytató szervezet vezető tisztségviselője a KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont (a továbbiakban: KAV) szakfelügyeletével, ellenőrzésével kapcsolatban fordult hivatalomhoz.

Panaszos egyrészt sérelmezte, hogy a KAV nem a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el. Panaszos kifogásolta továbbá azt is, hogy a KAV szakfelügyeletére, ellenőrzésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések elégtelenek, a hatályos jogszabályok nem tartalmazzák részletes előírásokat a KAV eljárására, a KAV eljárásával kapcsolatban nem illeti meg jogorvoslati jog, illetve az sem egyértelmű, hogy a KAV szakfelügyeleti, ellenőrzési tevékenysége során hatósági jogkört gyakorol-e. Panaszos sérelmezte továbbá, hogy az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól nem kapott választ benyújtott panaszára.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, jogorvoslathoz való jog és a petíciós jog sérelmének vagy közvetlen veszélyének gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) és 18. §-a alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem a KAV-tól, az Építési és Közlekedési Minisztériumtól, valamint az Igazságügyi Minisztériumtól.

Vizsgálatom során szereztem tudomást a Panaszos által kezdeményezett bírósági eljárásról. Erre figyelemmel eljárásom keretében kizárólag a vonatkozó jogi szabályozás alapjogi értékelésére, illetve a beadványnak a bírósági eljárással nem érintett elemeinek áttekintésére nyílt lehetőségem.

### **Érintett alapvető jog**

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

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- A közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának általános szabályairól szóló 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet);
- A közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól 24/2005. (IV. 21.) GKM rendelet (a továbbiakban: 24/2005. (IV. 21.) GKM rendelet);

- A közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet);
- A Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont kijelöléséről és feladatainak meghatározásáról szóló 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) ;
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.);
- A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasztörvény);
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.).

## A megállapított tényállás

### 1. Beadványok

Panaszos az eljárás során számos beadvánnyal élt, időközben visszavonva, módosítva és kiegészítve a korábbi beadványait.

Panaszos beadványában mindenekelőtt rögzítette, hogy a KAV közfeladatot ellátó szervként ellenőrzi a közúti járművezető képzést folytató képzőszerveket és ellátja a képző szervek szakfelügyeletét a 284/2018. (XII.21.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés d) és e) pontja szerint.

A hatályos jogszabályok a KAV részére lehetővé teszik a képző szervek szakfelügyeletét, ellenőrzését, azonban e tevékenységére vonatkozóan – a Panaszos álláspontja szerint – a hatályos jogszabályok nem tartalmaznak eljárásjogi szabályokat (csak általános szabályokat). Ennek következtében a KAV jogszabályi kötöttség nélkül, sok esetben jogtalanul, határidők nélkül, a hatályos jogszabályi előírásokat is megszegve folytatja le az ellenőrzési, szakfelügyeleti tevékenységeit, súlyos joghátrányokat okozva a képző szervezeteknek, valamint súlyos jogbizonytalanságot okozva. Panaszos kifogásolta a KAV eljárásával szembeni jogorvoslati jog hiányát is.

A KAV a Panaszos által vezetett két képző szervnél 2022. április 27-én 12 óra 55 perckor e-mailen megküldött értesítést követően 2022. április 29-én 8 órai kezdettel előre bejelentett ellenőrzést tartott az egyik képző szerv ügyfélfogadó helyiségében. Az ellenőrzés során a KAV nem a 24/2005 (IV.21.) GKM rendelet 4. § (3) bekezdés c) pontjában meghatározott rendelkezéseknek megfelelően végezte ellenőrzési tevékenységét.

A KAV ügyfélfogadási időn túl is folytatta az ellenőrzést, annak ellenére, hogy a 24/2005 (IV.21.) GKM rendelet hivatkozott rendelkezése ügyfélfogadási időben történő dokumentum bemutatási kötelezettséget ír elő az iskolavezető számára és annak ellenére, hogy az iskolavezető felhívta az ellenőrzést végzők figyelmét az ügyfélfogadási idő lejártára, illetve arra, hogy a másik képző szerv esetében délelőtt nem volt ügyfélfogadási idő. A KAV ellenőrei tájékoztatása szerint nemcsak ügyfélfogadási időben jogosultak a dokumentumok ellenőrzésére.

A KAV ellenőrei a képző szervek által vezetett dokumentumok egy részét eredetiben magukkal vitték, annak ellenére, hogy az iskolavezető felhívta a figyelmüket arra, hogy a dokumentumok elviteléhez nem járult hozzá, azok ellen kifejezetten tiltakozott, tekintettel arra, hogy a 24/2005 (IV.21.) GKM rendelet hivatkozott rendelkezése csak a dokumentumok bemutatási kötelezettségét írja elő az iskolavezető számára. Az iskolavezető kérte továbbá, hogy jelöljék meg a dokumentumok elvitelének jogalapját, ezt nem tették meg és jogalapot a jegyzőkönyvek sem tartalmaztak. Az átadás-átvételi jegyzőkönyvre az iskolavezető rávezette, hogy az iratok elviteléhez nem járul hozzá.

Panaszos beadványai szerint ezen ellenőrzésen kívül a KAV munkatársa több alkalommal

kért be a képző szervektől dokumentumokat betarthatatlan határidőket adva, így például 2022. december 12-én 10 óra 58 perckor e-mailen keresztül iratok másolatát kérte aznap 15.00 órai határidőre. Panaszos véleménye szerint a hatályos jogszabályok alapján a képző szervnek nincs iratbeküldési kötelezettsége, különösen nem azonnali határidővel.

Panaszos ugyancsak kifogásolta, hogy a KAV munkatársai ellenőrzésre feljogosító dokumentumot, igazolványt nem mutattak be az ellenőrzés megkezdésekor.

Panaszos későbbi beadványában kifogásolta továbbá, hogy a KAV ellenőrzési jegyzőkönyve szóbeli képzésfelügyelői figyelmeztetést is tartalmazott, amelyre szintén nincs jogszabályi felhatalmazása a KAV-nak.

Panaszos beadványában kitért arra is, hogy a Kkt. 18. §. (15) bekezdése, a 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése és 12/A. §-a alapján a közlekedésért felelős miniszter hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a vizsgaközpontnak a Kkt. és annak felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok hatálya alá tartozó tevékenységének jogszerűségét. Az ellenőrzés időpontjában a közlekedésért felelős miniszter az innovációs és technológiai miniszter volt, majd 2022. december 1-től az építési és közlekedési miniszter. E rendelkezésekre tekintettel Panaszos a KAV ellenőrzésével kapcsolatban 2022. május 23-án panaszt tett („törvényességi felügyeleti eljárás” lefolytatását kezdeményezte) az Innovációs és Technológiai Minisztérium részére, azonban a bejelentésére választ nem kapott.

Későbbi beadványában Panaszos állásfoglalást kért abban a tekintetben is, hogy a KAV ellenőrzése, szakfelügyelete során hatósági hatáskört gyakorol-e, azaz a KAV ezen eljárásaira alkalmazandóak-e az Ákr. előírásai az ágazati jogszabályi rendelkezéseken túlmenően. Panaszos álláspontja szerint a KAV hatósági jogkört gyakorol, azonban a KAV Panaszos részére írt levele szerint a KAV nem gyakorol hatósági jogkört, eljárására nem vonatkoznak az Ákr. rendelkezései. Az eltérő jogértelmezés jogbizonytalansághoz vezet, ezért – Panaszos álláspontja szerint – a jogalkotónak egyértelműen meg kell határoznia, hogy a KAV hatósági jogkört gyakorol vagy sem.

## 2. Megkeresett szervek válaszai

### 1. KAV

A KAV tájékoztatása alapján a KAV, mint vizsgaközpont gazdasági társaságként 2019. január 1. napjától látja el a Kkt. 18. § (8) bekezdése szerinti vizsgaközponti feladatokat a 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet értelmében. Ennek megfelelően a Vizsgaközpont felelős a hazai járművezetők és közlekedési szakemberek vizsgáinak, alkalmassági vizsgálatainak és utánképzéseinek szervezéséért, lebonyolításáért, továbbá a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek képzésfelügyeletéért.

A 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján ezen képzésfelügyeleti tevékenysége révén a KAV közreműködik a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek tanfolyami és szaktanfolyami képzése, továbbképzése és utánképzése ellenőrzésében. A KAV a képzésfelügyeleti, ellenőrzési tevékenységének további jogalapjaként hivatkozta a 179/2011. (IX.2.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdését és a 24/2005. (IV. 21.) GKM rendelet 34. § (1) bekezdését.

Kérdésemre a KAV egyértelműen elhatárolta a képzésfelügyeleti, ellenőrzési tevékenységgel kapcsolatban a saját és a közlekedési hatóság feladatát. A KAV végzi az ellenőrzést, a képzésfelügyeleti és vizsgafelügyeleti tevékenysége során jegyzőkönyvet, feljegyzést készít és amennyiben az hatósági eljárás lefolytatását teszi szükségessé, a 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. § (1a) bekezdésének megfelelően megküldi a jegyzőkönyvet, feljegyzést és a kapcsolódó dokumentumokat a hatósági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező közlekedési hatóság részére. A közlekedési hatóság dönt az eljárás megindításáról, illetve az eljárás megindítása esetén a jogkövetkezmények alkalmazásáról.

Arra vonatkozóan, hogy a KAV képzésfelügyeleti, ellenőrzési tevékenysége hatósági ellenőrzésnek tekinthető-e, azaz arra alkalmazandóak-e az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései, a KAV a következő álláspontot fejtette ki. A KAV állami közfeladatot ellátó

államháztartáson kívüli nonprofit szervezet, amely nem tekinthető hatóságnak, nem tartozik az Ákr. hatálya alá. A KAV vizsgáztatással és képzésfelügyelettel kapcsolatos jogkörei közfeladatok, azonban az ellenőrzési tevékenységet nem az Ákr. hatálya alatt végzi, az nem minősül közigazgatási cselekménynek, mivel a Kp. 4. § (3) bekezdés egyik pontjába sem illeszthető be. A KAV kiemelte, hogy az ellenőrzések során tapasztalt szabálytalanságok miatt nem szankcionál, arra kizárólag, mint közreműködő tesz javaslatot a közlekedési hatóság részére, ezért álláspontja szerint a közigazgatási hatósági jogkör címzettje a közlekedési hatóság. A KAV kizárólag ellenőriz és jegyzőkönyvben rögzíti a tapasztalt tényeket, ezért a KAV eljárása vonatkozásában nem is értelmezhető jogorvoslat. Az ellenőrzések eredményeként az Ákr. szerinti döntést a jogkövetkezményeket illetően – amely a Kp. értelmében közigazgatási jogi cselekménynek minősül és így közigazgatási jogvita tárgya lehet – a közlekedési hatóság hozza meg, amelynek döntésével szemben biztosított a jogorvoslat.

A KAV állítása szerint a 2022. április 29-én lefolytatott ellenőrzés során az ügyfélfogadó helyiségébe belépve rögtön felmutatták munkatársai a képzés- és vizsgafelügyeleti igazolványukat, amely igazolványt az ellenőrzés során végig magukon viselték.

A KAV véleménye szerint a dokumentumbemutató kötelezettség a 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint nincs ügyfélfogadási időhöz kötve, továbbá e rendelkezés alapján jogszabályi lehetőség van a dokumentumok elvitelére is. Erre azért került sor, mert Panaszos tájékoztatása szerint az ellenőrzés idején meghibásodott a fénymásoló berendezés, így az ellenőrök a képzések dokumentumainak eredeti példányainak elvitele mellett döntöttek.

A KAV tájékoztató arról, hogy a 2022. április 29. napján végzett ellenőrzést követően a sorozatos szabálytalanságok miatt több alkalommal tartott újabb ellenőrzést a Panaszos által vezetett képzőszervnél, amelyek során a tapasztalt súlyos szabálytalanságokra tekintettel 2022. augusztus 31. napján kérte a Panaszossal szembeni hatósági eljárás lefolytatását a közlekedési hatóságtól, amely akkor a Technológiai és Ipari Minisztérium Közúti Gépjármű-közlekedési Hatósági Főosztálya volt. A KAV kezdeményezésére hatósági eljárást folytatott a közlekedési hatóság.

## 2. Építési és Közlekedési Minisztérium

Az Építési és Közlekedési Minisztérium megkeresésére két alkalommal került sor.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium első válaszában hivatkozott a Kkt.18. § (2) bekezdésére, amely szerint a tanfolyami és szaktanfolyami képzést, továbbképzést és utánképzést a közlekedési hatóság ellenőrzi, és ellátja annak szakfelügyeletét is. Hivatkozott továbbá a 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. § (1) és (1a) bekezdésére. A hivatkozott rendelkezések alapján rögzítette, hogy amennyiben a vizsgaközpont az általa – a jogszabályi felhatalmazás alapján – lefolytatott ellenőrzés során olyan szabálytalanságot, jogszabálysértést észlel, ami hatósági eljárás lefolytatását teszi szükségessé, az általa készített jegyzőkönyvet, feljegyzést felterjeszti a közlekedési hatóság részére. A közlekedési hatóság – amennyiben a felterjesztett dokumentumok alapján indokolt – hivatalból eljárást indít az Ákr 104. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően. A hatósági eljárásban megállapított jogsértés esetén a közlekedési hatóság a Kkt. 18. § (7) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket alkalmazza.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium álláspontja szerint a KAV tevékenységét közfeladatként látja el, azonban nem közigazgatási hatósági hatáskörben, így közigazgatási eljárási jellegű jogorvoslatra az eljárása tekintetében nincs lehetőség. Megjegyezte ugyanakkor, hogy amennyiben a KAV ellenőrzési tevékenysége során feltártak alapján hivatalból hatósági eljárás indul az ügyféllel szemben, úgy az eljárás során az ügyfél a hatósági eljárás keretében előadhatja a vizsgaközpont tevékenységével kapcsolatos észrevételt, nyilatkozatot tehet, amelyet a közlekedési hatóság az eljárása során megvizsgál és döntésében értékel.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium véleménye szerint a KAV a 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében jogosult – szükség esetén – dokumentumok átvételi elismervény ellenében történő átvételére és további ellenőrzésére.

Arra vonatkozó kérdésemre, hogy a Panaszos által 2022. május 23-án a Technológiai és Ipari Minisztérium (korábbi közlekedési feladatokat ellátó minisztérium) részére megküldött

panaszt határidőben elbírálta-e, az elbírálásról értesítette-e Panaszost, illetve felügyeleti szervként indított-e a panasz alapján a Kkt. 18. § (15) bekezdése szerinti hatósági ellenőrzést a KAV-nak a Kkt. és annak felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok hatálya alá tartozó tevékenységének jogszerűsége ellenőrzésére, a következő választ adta. Tájékoztatot arról, hogy panaszban foglaltak megvizsgálásán túl hatósági ellenőrzés lefolytatására nem került sor és a Kkt. 18. § (17) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény alkalmazására sem került sor. A Panaszos értesítésére erre tekintettel nem került sor, jelezte ugyanakkor, hogy a panaszban is előadott észrevételek megvizsgálására és értékelésére a Panaszossal szembeni hatósági eljárás keretében is sor került.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium tájékoztatot arról, hogy az érintett panasz tekintetében a vizsgaközpont felterjesztette a közlekedési hatóság részére az ellenőrzési tevékenysége során felvett jegyzőkönyveket, feljegyzéseket, egyéb dokumentumokat, amelyekre tekintettel a közlekedési hatóság 2022. szeptember 7. napján hivatalból hatósági eljárást indított. A hatósági eljárásban 2022. november 2. napján határozatot hozott a közlekedési hatóság, amelyben Panaszost közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte, iskolavezetői tevékenység végzésére jogosító engedélyét határozott időre visszavonta és törölte a nyilvántartásból, továbbá az egyik képző szerv engedélyét szintén határozott időre visszavonta és törölte a nyilvántartásból. A döntéssel szemben a Panaszos keresetet terjesztett elő. A keresetlevél alapján a közlekedési hatóság a döntését saját hatáskörben visszavonta és az eljárást 2023. március 6. napján folytatta. A közlekedési hatóság az ügyben 2023. május 5. napján meghozta végleges döntését, amelyben értékelte a panaszban is előadott, a vizsgaközpont ellenőrzési tevékenységével kapcsolatos észrevételeket. A végleges döntésben a közlekedési hatóság Panaszost közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte, iskolavezetői tevékenység végzésére jogosító engedélyét visszavonta és törölte a nyilvántartásból, továbbá az egyik képző szerv engedélyét szintén visszavonta és törölte a nyilvántartásból. A közlekedési hatóság a határozatában tájékoztatta Panaszost jogorvoslati lehetőségéről.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium a második megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatot, hogy Panaszos az ügyet lezáró hatósági döntés ellen közigazgatási pert indított.

### 3. Igazságügyi Minisztérium

Az Igazságügyi Minisztériumot, mint az általános közigazgatási rendtartásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős minisztériumot kerestem meg két kérdésben. Egyrészt abban kértem az Igazságügyi Minisztérium álláspontját, hogy a KAV eljárása hatósági ellenőrzésnek minősül-e, másrészt amennyiben igen, milyen jogorvoslati lehetőség áll Panaszos rendelkezésére a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatban.

Az Igazságügyi Minisztérium válaszában nem fejtette ki érdemi álláspontját, válaszában arról tájékoztatot, hogy az Építési és Közlekedési Minisztérium álláspontját tartja irányadónak.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint e bekezdésben felsorolt 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és 1) pontja értelmében a közigazgatási szerv és a közszolgáltatást végző szerv hatóságnak minősül. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése értelmezi a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint

„(2) Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik –

„a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,”  
„e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint”  
A hivatkozott rendelkezések szerint hatásköröm kiterjed a közlekedésért felelős minisztérium, a közlekedési hatóság és a KAV tevékenységének, mulasztásának vizsgálatára.

Az Ajbt. 37. §-a alapján ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A hivatkozott rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosának fő feladata a hozzá forduló Panaszosok alapjogait érintő visszásság megállapítása, azok orvoslására intézkedés kezdeményezése. E fő feladaton túlmenően az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy a hatósági jogalkalmazás vagy az alapjául szolgáló jogszabályok alapjoggal összefüggő visszásságot eredményeznek-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi vonatkozású vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi vonatkozású vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást.

Erre tekintettel a kapcsolódó jogszabályok vizsgálatára az Ajbt. szerint hatáskörrel rendelkezem.

Ugyanakkor az Ajbt. 18. § (7) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. E rendelkezésnek megfelelően nem vizsgálhatom a közlekedési hatóság eljárását, illetve az azt megelőző KAV ellenőrzési eljárást. Eljárásom a vonatkozó jogi szabályozás alapjogi értékelésére, illetve a beadvány a bírósági eljárással nem érintett elemeire terjedhet ki.

## **II. Az érintett alapvető jog tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

1. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság fogalmát, tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte megállapítva, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az addig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekinthető. A jogbiztonság követelménye 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. Az Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott arra is, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. (Lásd. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat)

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel először a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet a 8/2015. (IV.17.) számú határozatában megerősített: a tisztességes eljárás „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az 5/1992. (I. 23.) AB határozat értelmében a jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – adott esetben a büntetés-végrehajtási bírói végzések tekintetében – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanabban a határozatában kimondta azt is az Alkotmánybíróság, hogy „Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.”

A 194/2010. (XII. 17.) AB határozat a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben a következő megállapításokat tette: „Az Alkotmányban alapjogként biztosított jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata] tartalma szerint azt biztosítja, hogy mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét érinti. Az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta, hogy az Alkotmány milyen határozatok ellen biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Kimondta többek között, hogy e jog nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.) vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, pl. a katonai előljárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alkalmazásában, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.]. Az alapjog lényegi tartalma pedig a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74-75.]”

A 13/2021. (IV.14.) AB határozat a bírói pályázatok elbírálásával összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot értelmezte és megállapította, hogy az a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslat jogát biztosítja, amely azt feltételezi, hogy az adott ügyben már hoztak egy bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntést. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog alapvetően a másodfokú döntéshez – fellebbezéshez – való jogot jelenti.” (Indokolás [74]).

4. Az Alaptörvény XXV. cikke alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog két fogalmi elemet foglal magában, egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg, akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybíróság



már korábban is akként értelmezte a jogot, hogy 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. (987/B/1990. AB határozat)

A 141/B/1993. AB határozat a következő megállapításokat tette a petíciós jog tartalmával kapcsolatban: „A petíciós jog az egyén oldaláról korlátlan, míg a közhatalom oldaláról egyrészt fennáll egy kötelezettség a válaszadásra vonatkozóan, másrészt mivel ügyvel való foglalkozást jelent, így az adott szerv hatáskörébe kell, hogy tartozzon a válaszadás. Ugyancsak nincsen előírás a kérelem, panasz vagy javaslat alapjára, így nem szükséges feltétel az sem, hogy a személy alapjogsérelemre hivatkozzon. Nem köthető továbbá a petíció előterjesztése ahhoz sem, hogy az illető jogi képviselővel rendelkezzen.”

### III. Az ügy érdemében

Panaszos beadványaiban előadott kifogások alapvetően három témakörbe sorolhatóak.

Egyrészt sérelmezte, hogy a KAV szakfelügyelete, ellenőrzése során nem a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el.

Másrészt kifogásolta a KAV szakfelügyeletére, ellenőrzésére vonatkozó hatályos jogszabályi előírásokat, mert álláspontja szerint azok alig tartalmaznak eljárási rendelkezéseket. Sérelmezte továbbá, hogy a KAV eljárásával kapcsolatban nem illeti meg jogorvoslati jog, illetve a hatályos jogszabályok alapján az sem egyértelmű, hogy a KAV szakfelügyeleti, ellenőrzési tevékenysége során hatósági jogkört gyakorol-e.

Harmadrészt azt is sérelmezte, hogy a KAV eljárását kifogásoló panaszára, amelyben „törvényességi felügyeleti eljárás” lefolytatását kezdeményezte a közlekedésért felelős miniszternél, nem kapott választ.

1. A megkeresett szervek válaszai és a csatolt iratok alapján megállapítható, hogy a KAV által a Panaszos képzőszervénél tartott több ellenőrzés során tapasztalt súlyos szabálytalanságokra tekintettel a KAV 2022. augusztus 31. napján az ellenőrzések során készített jegyzőkönyveket és feljegyzést megküldte a közlekedési hatóság (amely akkor a Technológiai és Ipari Minisztérium Közúti Gépjármű-közlekedési Hatósági Főosztálya volt) részére a hatósági eljárás lefolytatása érdekében. A közlekedési hatóság 2022. szeptember 7. napján hivatalból hatósági eljárást indított, amelyben 2022. november 2. napján határozatot hozott, jogkövetkezményeket alkalmazva a Panaszossal, mint iskolavezetővel és az egyik ellenőrzött képző szervvel szemben. A közlekedési hatóság határozatában tájékoztatta Panaszost a határozata elleni közigazgatási perindítási lehetőségéről. A határozattal szemben a Panaszos keresetet terjesztett elő, amely alapján a közlekedési hatóság (amely már az Építésügyi és Közlekedési Minisztérium Közúti Gépjármű-közlekedési Hatósági Főosztálya lett) a döntését saját hatáskörben visszavonta és az eljárást 2023. március 6. napján folytatta. A közlekedési hatóság az ügyben 2023. május 5. napján meghozta végleges határozatát, amelyben a Panaszossal és a képző szervvel szembeni jogkövetkezmények megállapításán túl értékelte a Panaszos által a KAV ellenőrzésével kapcsolatos panaszában előadott kifogásokat, azokkal kapcsolatos álláspontját kifejtve a határozatban.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium a második megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztattott, hogy Panaszos az ügyet lezáró hatósági döntés ellen közigazgatási pert indított. *Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (7) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született, a KAV felügyeleti, ellenőrzési eljárását nem vizsgálhatom, így jelentésemben nem térek ki arra, hogy a KAV eljárása mennyiben felel meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményének.*

#### 2. KAV felügyeleti, ellenőrzési eljárásának szabályozása

2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az 5/1992. (I.23.) AB határozat értelmében a jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – adott esetben a büntetés-végrehajtási bírói végzések tekintetében – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanebben a határozatában kimondta azt is az Alkotmánybíróság, hogy „Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.”

A 13/2021. (IV. 14.) AB határozat a bírói pályázatok elbírálásával összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot értelmezve azt állapította meg, hogy az a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslat jogát biztosítja, amely azt feltételezi, hogy az adott ügyben már hoztak egy bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntést. Ennek megfelelően: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog alapvetően a másodfokú döntéshez – fellebbezéshez – való jogot jelenti.” (Indokolás [74]).

Az Alkotmány és a hivatkozott alkotmánybírósági döntések egyértelműek abban a tekintetben, hogy jogorvoslati jog kizárólag döntés ellen illeti meg az ügyfeleket, azon belül elsősorban az érdemi döntések tekintetében. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az 5/1992. (I. 23.) AB határozatában, nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén a jogorvoslat hiánya. Ezzel az értelmezéssel vannak összhangban a Kp. közigazgatási jogvitára vonatkozó rendelkezései is, amelyek szerint a közigazgatási jogvita tárgyát képező közigazgatási cselekménynek az egyedi döntés, az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés és a közigazgatási szerződés minősül. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan.

A 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében a Kormány a Kkt. 18. § (8) bekezdése szerinti vizsgaközponti feladatok ellátására 2019. január 1. napjától a KAV-ot jelölte ki, országos működési területtel. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében a KAV főtevékenységként – többek között – az alábbi közfeladatokat látja el:

„a) végzi a közúti járművezetők vizsgáztatását, utánpérezését és képzésselügyeletét,

b) végzi a közúti közlekedési szakemberek vizsgáztatását és képzésselügyeletét,”

„d) közreműködik az a) és b) pontban meghatározott képzésselügyeleti tevékenysége révén a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek tanfolyami és szaktanfolyami képzése, továbbképzése és utánpérezése ellenőrzésében,

e) végzi a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzése, továbbképzése, utánpérezése és vizsgáztatása, továbbá az iskolavezetői, a szakoktatói és a vizsgabiztosi tevékenység szakfelügyeletét,[...]”.

E rendelkezéseknek megfelelően a KAV felelős a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek képzésselügyeletéért, amelynek keretében közreműködik a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek tanfolyami és szaktanfolyami képzése, továbbképzése és utánpérezése ellenőrzésében.

Megkereséseimben feltett kérdésre mind az Építési és Közlekedési Minisztérium, mind a KAV egyértelműen úgy határozta el a KAV és a közlekedési hatóság tevékenységét, hogy a KAV végzi az ellenőrzést, a képzésselügyeleti és vizsgafelügyeleti tevékenysége során jegyzőkönyvet, feljegyzést készít. Abban az esetben, ha az ellenőrzés során olyan jogszabálysértést tapasztal, ami hatósági eljárás lefolytatását teszi szükségessé, a 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. § (1a) bekezdésének megfelelően megküldi a jegyzőkönyvet, feljegyzést és a kapcsolódó dokumentumokat a hatósági eljárás lefolytatására illetékes közlekedési hatóság részére. A közlekedési hatóság dönt az eljárás megindításáról, illetve az eljárás megindítása esetén a jogkövetkezmények alkalmazásáról.

*A KAV ellenőrzési, képzésselügyeleti tevékenysége során döntést nem hoz, csak feltárja a jogszabályi előírásoktól eltérő működést, amiről jegyzőkönyvet, feljegyzést készít, majd továbbítja azokat a hatósági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező közlekedési hatóság részére. Döntést (érdemi vagy nem érdemi döntést) tehát kizárólag a közlekedési hatóság hozhat közigazgatási hatósági eljárásban, amely ellen az Ákr. rendelkezései szerint jogorvoslattal lehet*

élni.

*Mindezek alapján a jogorvoslati jog sérelme a KAV jogi szabályozásával kapcsolatban nem merült fel.*

*Jelzem továbbá, hogy az Alaptörvény XXV. cikke és a Panasztörvény I. §-a alapján a KAV eljárása ellen is lehet panasszal élni.*

2.2. Panaszos kifogásolta, hogy a hatályos ágazati jogszabályok – egy-két általános szabály kivételével – nem tartalmaznak eljárási szabályokat, aminek következtében a KAV jogszabályi kötöttségek nélkül jár el, sérelmezte továbbá, hogy nem egyértelmű, hogy a KAV szakfelügyeleti, ellenőrzési tevékenysége során hatósági jogkört gyakorol-e.

A KAV eljárását szabályozó jogszabályi rendelkezések elégtelensége, megfelelősége szempontjából eldöntendő kérdés, hogy a KAV ellenőrzése során hatósági jogkört gyakorol-e, a KAV eljárása hatósági ellenőrzésnek minősül-e. Amennyiben igen, arra az Ákr. rendelkezései is alkalmazandóak, amennyiben nem, arra kizárólag az ágazati jogszabályi rendelkezések alkalmazandóak.

Az ágazati jogszabályok az alábbi kapcsolódó előírásokat tartalmazzák.

A 179/2011. (IX. 2.) Korm. rendelet – amely a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának általános szabályairól szól – 6. § (1) bekezdése azt mondja ki, hogy a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzése, továbbképzése, utánképzése és vizsgáztatása, továbbá az iskolavezetői, a szakoktatói és a vizsgabiztosi tevékenység ellenőrzése és szakfelügyelete során a vizsgaközpont ellenőrzi a tevékenység végzéséhez meghatározott feltételek és előírások megtartását, amelyet az ellenőrzés alá vont szervezet, személy köteles tūrni, azt nem gátolhatja, nem akadályozhatja.

A 24/2005. (IV. 21.) GKM rendelet – amely a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szól – 4. § (3) bekezdés c) pontja alapján pedig az iskolavezető feladata és felelőssége biztosítani, hogy a képző szerv a képzési tevékenységre előírt dokumentumokat a székhelyén 5 évig megőrizze, továbbá, hogy ezen dokumentumokat az erre irányuló, a 35. § (1) bekezdése szerinti, a közlekedési hatóság által lefolytatott ellenőrzés, illetve a vizsgaközpont által lefolytatott szakfelügyeleti intézkedés során a képző szerv székhelyén vagy előre bejelentett ellenőrzés, illetve a vizsgaközpont által lefolytatott szakfelügyeleti intézkedés esetén a képző szerv székhelyétől eltérő helyszínen lévő képviselőjén a helyszínen, ügyfélfogadási idejében bemutassa.

E két rendelkezésen túl egyik megkeresett szerv sem hivatkozott további olyan jogszabályi előírásokra, amelyek az ellenőrzés eljárásrendjére vonatkoznának. A hivatkozott két rendelkezés mindegyike az ellenőrzés alá vont szervezetre, személyre vonatkozó tūrési kötelezettséget, az ellenőrzést megakadályozásának tilalmát, illetve az iskolavezető feladatát és felelősségét (dokumentumok 5 éven belüli megőrzését, ügyfélfogadási időben történő bemutatási kötelezettségét) szabályozza. Az ágazati jogszabályokban a KAV ellenőrzésére vonatkozóan nem találhatóak olyan rendelkezések, amelyek a KAV-ot az ellenőrzési eljárásban megillető jogokat, kötelezettségeket tartalmazzák, de olyan rendelkezések sem találhatóak, amelyek az ellenőrzés alá vont szervezeteket, személyeket az ellenőrzés során megillető jogokat tartalmazzák.

A megkeresésekre adott válaszok alapján mind a KAV, mind az Építési és Közlekedési Minisztérium azt az álláspontot képviselte, hogy a KAV e tevékenységét közfeladatként, azonban nem közigazgatási hatósági hatáskörben látja el, az nem tekinthető hatóságnak, eljárása nem tartozik az Ákr. hatálya alá. Az Igazságügyi Minisztérium érdemi álláspontot nem fejtett ki, válaszában arról tájékoztatott, hogy az Építési és Közlekedési Minisztérium álláspontját tartja irányadónak.

Amint arra már utaltam, az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban rámutatott arra, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek, megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság 194/2010. (XII. 17.) AB határozatában rámutatott arra, hogy ez a közigazgatási szervnek nem minősülő, de hatósági döntési jogkörrel rendelkező egyéb szervezetek (személyek) tekintetében is alapvető követelmény. A jogalkotó a közigazgatás törvény alá rendeltségének a követelményét nem kerülheti ki azzal, hogy más, nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervre (személyre) telepít hatósági döntési hatáskört. Álláspontom szerint ez arra az esetekre is irányadó, ha nem döntési hatáskört telepít a jogalkotó nem közigazgatási szervre, hanem ellenőrzési, felügyeleti feladatokat.

Ezen elvek alkalmazása szempontjából ugyanis a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó, közhatalom gyakorlására feljogosított szerv beletartozik. „Jogállami keretek között a ’tisztességes’ (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény.” [8/2020. (V. 13.) AB határozat]

*Amennyiben a megkeresett szervek válaszait elfogadjuk arra vonatkozóan, hogy a KAV nem hatóság, eljárására nem vonatkoznak az Ákr. rendelkezései, azt kell megállapítani, hogy a KAV ellenőrzési, felügyeleti eljárására vonatkozó szabályozás valóban elégtelen, nem felel meg a közigazgatás jog alá rendeltsége, végső soron a jogbiztonság követelményének.*

Ez az álláspont azonban további kérdéseket vet fel figyelemmel az Ákr. és az ágazati jogszabályok alábbi rendelkezéseire.

Az Ákr. 7. § (1) bekezdése értelmében a hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza.

A Nagykommentár<sup>1</sup> az Ákr. 7. §-ához a „2. A hatósági ügy fogalma” alcím alatt az alábbiakat tartalmazza:

„Annak eldöntéséhez, hogy egy közigazgatási aktus, eljárás vagy ügy az Ákr. hatálya alá tartozik-e, az adott aktus, az aktusra vonatkozó jogi szabályozás és az Ákr. szervei, tárgyi és személyi hatályának komplex vizsgálata szükséges. Az Ákr. generális hatósági ügy fogalmat használ. Nem sorolja fel tételesen a tárgyi hatálya alá tartozó közigazgatási ügyeket. Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárások az Ákr. alkalmazására utaló szabály hiányában is az Ákr. hatálya alá tartoznak, ha az Ákr. hatósági ügy fogalmi elemei megállapíthatók. Az Ákr. alkalmazásának központi kérdése az, hogy hatósági ügyben kell-e eljárnia a hatóságnak. Ez az az elsődleges kérdés, amelyet aktustani szempontból az Ákr. alkalmazása előtt mindig vizsgálni kell. Ha a közigazgatási szerv hierarchikus irányítás vagy felügyelet keretében jár el [a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 2. §], szervezetirányítási jogkörben tevékenykedik, jogi személyt alapít stb., a közigazgatási cselekmény aktustani minősítése alapján - a jogviszony jellegére tekintettel – kizárható az Ákr. alkalmazhatósága. Ezt megerősíti a Kp. 4. § (4) bekezdés c) pontja, miszerint nincs helye közigazgatási jogvitának, az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.”

„A hatóság közhatalmat gyakorol [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat és 89/2009. (IX. 24.) AB határozat]. A hatóság „megállapít”, „jogvitát eldönt”, „igazol”, „nyilvántartást vezet”, „érvényesít”. Az Ákr. egyoldalúan a hatóság hatósági jogkörének tartalmát határozza meg a jogviszony másik alanyával, az ügyféllel szemben. Az Ákr. megfogalmazása utal arra, hogy mindezt nem a hatósági jogviszony másik alanyának, az ügyfélnek az egyetértésével, hozzájárulásával, valamiféle közösen kialakított alku, tárgyalás eredményeként végzi. A közhatalmi jogkörgyakorlás fogalmi eleme az egyoldalú eljárásra és döntésre való jogi felhatalmazottság. Ez azonban nem zárja ki az ügyfél partnerként való kezelését. Az Ákr. 7. § (2) bekezdése a hatósági ügy fogalmába felvette a közhatalmi-közigazgatási cselekmények egyik legfontosabb ismervét: a kikényszeríthetőséget („ezeket érintő döntését érvényesíti”). A hatóságkénti fellépés közhatalom gyakorlását jelenti, amely mögött állami kényszer áll (Kúria Kfv.IV.35.654/2013/7.). A közhatalom gyakorlása azt jelenti, hogy a hatóságok jogszabályokban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön kötelező döntést hoznak, és e döntéseknek állami kényszereszközökkel

---

<sup>1</sup> Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez  
Szerkesztette: Barabás Gergely / Baranyi Bertold / Fazekas Marianna  
2023. évi jogtár-formátumú kiadás

érvényt szereznek (Fővárosi Ítéltábla Pf. 9. 22.104/2012/6.).

Az egyoldalú döntéshozatal az „ügyfelet” érinti [Ákr. 7. § (2) bekezdés]. Az, hogy egyedi ügyekben mely személyek és szervezetek tekinthetők ügyfélnek – az adott ágazatra vonatkozó jogi szabályozásra és az eseti körülményekre is tekintettel –, az Ákr. 10. §-a határozza meg.” „Az ügyfél a hatósághoz képest „az államigazgatási, illetve államszervezeten kívüli jogalany”, akinek a jogát és kötelezettségét egyoldalúan érintő döntést hoz a közigazgatási hatóság [109/2008. (IX. 26.) AB határozat].”

Az Ákr. 9. §-a szerint az Ákr. alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.

A Nagykomentár az Ákr. 9. §-ához az 1. A hatóság alcím alatt az alábbiakat tartalmazza: „Az Ákr. nem részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezetet és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Ezt a törvény a mindenkori közigazgatás-politika feladatává és felelőségévé teszi, egyedi mérlegelést téve lehetővé a jogalkotónak, és nem állít tételes jogi korlátokat, feltételeket az észszerű hatáskör-telepítés elé.”

„Az Ákr. logikája, hogy a feladata eljárásjogi és nem szervezeti szabályok meghatározása. A közigazgatási szervezetrendszerben és azon kívül a közigazgatási hatósági hatáskörök szétosztása az ágazati jog feladata, a szervezetrendszer adottság, az Ákr. pedig annyit tesz, hogy rögzíti, hogy minden olyan szerv, személy vagy szervezet, amely közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol, az Ákr. alkalmazásában hatóságnak tekintendő, amely köteles így az adott eljárásra az Ákr.-t alkalmazni. Az Ákr. tehát nem változtatja meg a közigazgatási szervezetrendszeri fogalmakat, ezeket adottságnak veszi. A hatóság nem közigazgatási szervezettípus, hanem egy minőség, olyan szerv vagy személy, amely közigazgatási hatósági cselekményt tehet.

A közigazgatás két nagy alrendszere szerint hatóságként eljárhatnak továbbra is az államigazgatási szervek, az önkormányzati szervek és a hatáskör-kiszervezéssel érintett egyéb közigazgatáson kívüli, de közigazgatási feladatot hatósági jogkört ellátó szervezetek és személyek. Nem minden közigazgatási szerv rendelkezik hatósági jogkörrel. Önmagában abból, hogy egy közigazgatási szerv közfeladatot lát el, még nem következik, hogy ezt hatósági jogkörben tenné, vagy hogy bármilyen hatósági jogkörrel rendelkezik. Ugyanakkor a hatósági ügy intézésére biztosított hatáskör csak valamely közfeladat ellátása érdekében adható, valamely közérdekű cél megvalósítása érdekében. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a közfeladat általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania. Ebben a körben a közfeladat kétségekívül közigazgatási feladat, amelyhez a közigazgatási szervnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell. Az AB szerint a közfeladat fogalma így szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál, amely viszont esetenként és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet [39/1997. (VII. 1.) AB határozat].”

A Nagykomentár az Ákr. 9. §-ához fűzött magyarázatában a 2. és 3. alcímen kitért a hatósági hatáskör kiszervezésére és annak alkotmányos megengedtségére is az alábbiak szerint:

„Alaptörvényi tilalom nincs a közhatalmi jogkör közigazgatáson kívüli telepítésére.

A Ket. a hatósági jogkör „kiszervezhetőségének” biztosításával lényegében határok nélkülivé tette a hatósági jogkör gyakorlására feljogosítható szervezetek körét. A Ket. – egyébként az Áe.-hez hasonlóan – olyan szervek számára is biztosíthatóvá tette a közigazgatási hatósági jogkör gyakorlását, amelyek nem tartoztak a végrehajtó hatalom körébe, sem államigazgatási, sem önkormányzati szervnek nem minősültek abban az értelemben, hogy nem a Kormány, és nem az önkormányzat irányítása alá tartozó szervek. Egy szerv, szervezet vagy személy tehát már ekkor is azáltal vált hatósággá, hogy a hatósági döntés jellemzőit magán viselő közhatalmi jogkört gyakorolt közfeladatot, közigazgatási feladatot ellátta.”

„Az Ákr. 9. §-a semmifajta szervezeti-jogállási korlátot nem határoz meg. Mégis, a közigazgatási hatósággá minősítés az Ákr. tárgyi hatályából következően a közigazgatási feladatellátásra korlátozott. A hatósági minőség eleve csak akkor merülhet fel, ha közigazgatási

természetű cselekmény végzéséről van szó, vagyis olyanról, amelyet az Alaptörvény nem utal más államszervezeti egység hatáskörébe, és közérdekű közfeladat-ellátás érdekében történik. Vizsgálni kell, hogy valóban közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására kerül-e sor.”

„A hatósági jogkör közigazgatáson kívülre telepítésének alkotmányos megengedhetőségét az Alkotmány elismerte. A hatósági jogkör kiszervezése jogi feltételeinek körbehatarolása az AB gyakorlatában a felvonó-ellenőri engedély kiadását végző ÉMI Rt. hatósági jogkörgyakorlása kapcsán jelent meg.” A 650/B/1998. AB határozat alapján „a testület megközelítéséből az vonható le, hogy amennyiben a hatósági jogkör telepítése egyébként biztosítja a kiszámítható eljárási rendet (jogbiztonság követelménye és a tisztességes ügyintézéshez való jog), alkotmányosan nem vitatható a kvázi közigazgatási szervek hatósági ügyintézése. Ez az értelmezés arra is rámutatott, hogy nem volt akadálya a Ket. hasonló szabálya tág értelmezésének. Ez azt jelentette, hogy a szervezet, személy fogalomba a gazdálkodó és nonprofit szervezetek – szervezeti formájuktól függetlenül – a, valamint akár a természetes személyek is beleérthetők voltak.”

„Ezt erősítette az AB-nek a Gyógynövénykutató Intézet Kft. – korábban részvénytársaság – kapcsán elfogadott iránymutatása, amely szerint közfeladatok ellátását az állam nemcsak a közigazgatási szerveken keresztül gyakorolhatja, egyes állami feladatoknak „megfelelő garanciák” mellett történő átruházása nem alkotmányellenes. Ilyen garancia az adott esetben a jogorvoslati lehetőség. Bizonyos szakértői tevékenységgel összefüggő kérdésekben szokásos a hatósági jogkör átruházása a támadott jogszabályokhoz hasonló szabályozási területeken (478/B/1996. AB határozat).

Civil szervezet esetében az AB szintén elismerte a hatósági jogkör gyakorlásának alkotmányos lehetőségét már a Ket. 12. § (4) bekezdése alapján [194/2010. (XII. 17.) AB határozat; alapítvány esetén lásd 154/B/1990. AB határozat]. A MEOSZ hatósági jogkörben döntött az akadálymentesítés iránti kérelmekről. Ezt a hatósági jogkört – az Alkotmány jogállamiság-klauzulájára és a jogorvoslatihoz való jog sérelmére hivatkozva – támadták, mondván, hogy a MEOSZ egyik hatalmi ágának sem a része, eljárása pedig szabályozatlan. Az alkotmányellenességet az AB megállapította az eljárás szabályozatlansága miatt, mivel az eljárást tartalmazó jogszabály nem határozta meg – a Ket. szabálya ellenére – , hogy milyen eljárási rendben kell a kérelmekről a döntést meghozni. Ezzel szemben az AB ebben a döntésében is elfogadta azt, hogy a közigazgatáson kívüli szervezet gyakoroljon hatósági jogkört. Ennek feltételül ebben a határozatában is a megfelelő garanciák létét szabta meg.

Az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartható, hogy nincs akadálya annak, hogy szervezetek vagy személyek – alkotmányosan – átruházott hatáskörben hatósági jogkört gyakoroljanak. Ennek az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése sem akadálya.”

„Az Ákr. 9. §-a alkalmazásában szükség van arra, hogy jogszabály hatósági jogkör gyakorlására jogosítsa fel vagy jelölje ki az adott szervet. Ez nem csak akkor valósul meg, ha az ágazati jogszabály kifejezetten beleírja a normaszövegbe, hogy az adott jogkör hatósági. Ez ugyanis ellentmondana az Ákr. általános tárgyi hatályának. Probléma ugyanakkor, hogy míg az Áe. és a Ket. alapvetően kivételesként kezelte a hatáskör-kiszervezést, az Ákr. abba az irányba látszik elmozdulni, hogy ez a kivételesség megszűnt.”

Az Ákr. 99. §-a határozza meg a hatósági ellenőrzés tárgyát. E rendelkezés szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Az Ákr. 98. §-a pedig azt mondja ki, hogy az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre a VI. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Nagykommentár az Ákr. 98-99. §-ához fűzött magyarázatában az alábbiak találhatók.

„A hatósági ellenőrzés, mint hatósági tevékenység tartalmát az Ákr. – szemben a hatósági ügy fogalmának meghatározásával az Ákr. 7. § (2) bekezdésében – közvetlenül nem határozza meg. Az Ákr. 7. § (1) bekezdésének és az Ákr. 99. §-ában a hatósági ellenőrzés tárgyára vonatkozó rendelkezésnek az egybevetésével megállapítható, hogy a hatósági ellenőrzés – az ellenőrzés kifejezés köznapi jelentése alapján is – nem más, mint a hatóság azon tevékenysége, a hatóság azon eljárása [vö. Ákr. 7. § (1) bekezdés], amelynek során vizsgálja, hogy a jogszabályokban vagy

valamely hatósági döntésben foglalt magatartási szabály által megkövetelt magatartás és az annak hatálya alá tartozó jogalany vagy jogalanyok magatartása megfelel-e egymásnak. Negatív oldalról a hatósági ellenőrzés olyan hatósági eljárás, amelynek nem valamely hatósági ügy intézése a tárgya, vagyis amely nem az ügyfél jogának vagy kötelezettségének megállapítására, jogvitájának eldöntésére, jogsértésének megállapítására vonatkozó döntés meghozatala, adat igazolása vagy nyilvántartás vezetése a tárgya és célja.”

„A hatósági ellenőrzés a hatóság tényfeltáró tevékenysége, amelynek során a hatóság adott esetben – de nem szükségszerűen – közhatalom gyakorlásával jut a szükséges adat, információ birtokába. Ami a hatósági ellenőrzést megkülönbözteti a hatósági ügy intézése során a tényállás tisztázása érdekében a bizonyítási eljárás lefolytatásától, az alapvetően az eljárás célja, irányultsága. Az ellenőrzés során még nincs folyamatban hatósági ügy, és az ellenőrzés útján beszerzett információk alapján kerül a hatóság olyan helyzetbe, hogy döntsön arról: indokolt-e hatósági eljárás megindítása (Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.509/2011/5.). Maga a hatóság tényleges tevékenysége látszólag nem különbözik, hiszen a hatóságnak a tények feltárására ugyanazok az eljárási eszközei állnak rendelkezésre, mint az ügy érdemében folytatott eljárásában a bizonyítási eljárás során. Ilyen értelemben tehát a hatósági ellenőrzés is eljárás, az ugyanakkor az Ákr. rendszerében jogilag nem minősül hatósági ügynek.”

„...alapvető fontosságú, hogy a hatóság e tevékenységére ugyanolyan jogállami garanciális követelmények vonatkozzanak, mint amikor a hatóság érdemi, anyagi jogi hatású döntést hoz. Teljes mértékben indokolt tehát, hogy a hatóságok eljárásának e fajtáját, amely a tényleges hatósági tevékenység nagy részét a legtöbb hatóság esetében kiteszi, az Ákr. szabályozza. Az, hogy az ügy érdemében hozott határozatok meghozatalára irányuló érdemi eljárás szabályaihoz képest csak egy rövidke fejezetben kerül sor az ellenőrzési eljárás (talán helyesebb lenne ekképpen megjelölni és megkülönböztetni az érdemi eljárástól, hiszen valójában a hatósági ellenőrzés is hatósági eljárás) szabályozására, abból az egyszerű tényből fakad, hogy a hatóság tényállásfeltáró tevékenysége kapcsán értelmezhető valamennyi szabály kiterjedt eltérő szabályok nélkül is alkalmazható.”

„A bírói gyakorlat – ha szóhasználatában nem is minden esetben, de megközelítésében kivétel nélkül – következetes a tekintetben, hogy a hivatalbóli eljárás és az azt megelőző ellenőrzés elkülönülnek, a hatósági eljárás akkor indul meg, amikor a hatóság a hatósági ellenőrzés során észlelték értékelése alapján konkrét jogalany vonatkozásában jogsértés megállapítását valószínűsíti (Kúria Kfv. II. 37.509/2011/5.; Kfv. III. 37.755/2012/8.; Kfv. II. 37.125/2011/5.), és hogy a hatósági ellenőrzés csak az eredmény ismerete után eredményezheti az eljárás megindítását (BH2009.194; Kfv.II.37.961/2009.; Kfv.III.37.294/2009/7.). Ennek megfelelően a hatósági ellenőrzés eredményeként nem születik, nem születhet határozat sem (Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.037/2008/4.)”

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése alapján ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

Az Ákr. rendelkezéseiből és a kapcsolódó magyarázatokból az következik, hogy egy államháztartáson kívüli nonprofit szervezet is eljárhat közigazgatási hatósági ügyekben, hatósági ellenőrzést végezhet és az Ákr. értelmezésében minősülhet hatóságnak. Amint az az Ákr. Nagykommentárjában szerepel, „Annak eldöntéséhez, hogy egy közigazgatási aktus, eljárás vagy ügy az Ákr. hatálya alá tartozik-e, az adott aktus, az aktusra vonatkozó jogi szabályozás és az Ákr. szervei, tárgyi és személyi hatályának komplex vizsgálata szükséges.”

A Kúria 2/2013. számú KMJE határozatában rámutatott arra, hogy a jogtudomány által kidolgozott elmélet szerint a közigazgatás részt vesz a jogérvényesítésben, amelynek egyik eszköze a hatósági ellenőrzés. A hatósági ellenőrzés fogalmát úgy határozta meg, hogy az a jogérvényesítés érdekében végzett speciális ellenőrzési tevékenység, melyet a közigazgatás közhatalom birtokában, a közigazgatási szervezeti rendszertől elkülönült külső jogalanyok irányába, a hatóságok az anyagi jogi normák érvényesítése érdekében végeznek.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a KAV eljárása magán viseli a hatósági ellenőrzések jellemzőit, mivel a jogszabályban arra felhatalmazott szerv ellenőrzi az ügyfeleknél a

jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, az eljárás során az ügyfél jogának, kötelezettségének megállapítása, jogvita eldöntése, jogsértés megállapítása tárgyában nem dönt, hanem információkat szerez be arra vonatkozóan, hogy szükséges-e hatósági eljárás megindítása.

A Kkt. 18. § (2) bekezdés utolsó mondata arról rendelkezik, hogy a tanfolyami és szaktanfolyami képzést, továbbképzést és utánképzést a közlekedési hatóság ellenőrzi, valamint ellátja annak szakfelügyeletét. Amennyiben a közlekedési hatóság e rendelkezés alapján közvetlenül végezné a képzőszervek ellenőrzését, minden bizonnyal fel sem merülne azzal ellentétes értelmezés, hogy az ellenőrzése hatósági ellenőrzésnek minősül, és mint ilyen arra az Ákr. rendelkezései irányadóak. Ugyanakkor ugyanezen szakasz (8) bekezdése azt mondja ki, hogy a közúti járművezetők vizsgáztatását, utánképzését és képzésfelügyeletét, a közúti közlekedési szakemberek vizsgáztatását és képzésfelügyeletét, valamint a közúti járművezetők pályaalkalmassági vizsgálatát a Kormány által rendeletben kijelölt, kizárólagos állami tulajdonban álló vagy az általa alapított nonprofit szervezet (a továbbiakban: vizsgaközpont) végzi. Ez utóbbi rendelkezés végrehajtására a 284/2018. (XII. 21.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében a Kormány a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 18. § (8) bekezdése szerinti vizsgaközponti feladatok ellátására 2019. január 1. napjától a KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: vizsgaközpont) jelölte ki, amely országos működési területtel jár el. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés d) és e) pontja alapján a KAV közreműködik az a) és b) pontban meghatározott képzésfelügyeleti tevékenysége révén a közúti járművezetők és közúti közlekedési szakemberek tanfolyami és szaktanfolyami képzése, továbbképzése és utánképzése ellenőrzésében, végzi a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzése, továbbképzése, utánképzése és vizsgáztatása, továbbá az iskolavezetői, a szakoktatói és a vizsgabiztosi tevékenység szakfelügyeletét. A közlekedési hatóság ellenőrzési feladatát tehát a gyakorlatban a KAV látja el, aki jogszabályi előírás szerint közreműködik az ellenőrzésben, ami a gyakorlatban – ahogy azt a megkeresett szervek is megerősítették – azt jelenti, hogy a KAV folytatja le az ellenőrzést, a közlekedési hatóság pedig az ellenőrzés adatai alapján indít hatósági eljárást jogszabálysértés esetén.

Fentiek szerint tehát jogosan merül fel az Ákr. szabályai alkalmazásának kérdése a KAV eljárásában.

*Megállapítom tehát, hogy a jogalkotó nem határozta meg egyértelműen a KAV eljárása során alkalmazandó eljárási rendet, és ez a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményezett. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ugyanis az állam köteletségévé teszi, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.*

3. Az Alaptörvény XXV. cikkében szabályozott petíciós jog alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog két fogalmi elemet foglal magában, egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg, akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.

Panaszos ügyében a Pkbt. rendelkezései az irányadóak, amelynek 1. § (2) bekezdése a következőképpen határozza meg a panasz fogalmát: a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Az 1. § (3) bekezdése pedig a közérdekű bejelentést definiálja a következőképpen: 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. § (1) bekezdése értelmében a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. A 2. § (4) bekezdése pedig előírja, hogy az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok



megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti. A 2. § (5) bekezdése alapján az írásbeli értesítés kizárólag abban az esetben mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.

A Kkt. 18.§ (15) bekezdése, a 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése és 12/A. §-a alapján a közlekedésért felelős miniszter hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzi a vizsgaközpontnak a Kkt. és annak felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok hatálya alá tartozó tevékenységének jogszerűségét. A Panaszos képzőszervénél tartott KAV ellenőrzés időpontjában a közlekedésért felelős miniszter az Innovációs és Technológiai Miniszter volt, ezért a hivatkozott rendelkezések alapján Panaszos 2022. május 23-án panaszt („törvényességi felügyeleti eljárás” lefolytatását kezdeményezte) nyújtott be az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz, azonban a panaszra választ nem kapott.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2022. december 1-től megszűnt, az építési és közlekedési miniszter lett a közlekedésért felelős miniszter.

Mínderre tekintettel a beadvány ezen elemével kapcsolatban konkrét megállapításokat nem teszek, hanem általános figyelemfelhívással élek az időközben hatályba lépett Panasztörvény rendelkezéseinek jövőbeli betartása érdekében.

## **Intézkedéseim**

1. A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a (1) bekezdése alapján felkérem a közlekedésért felelős építési és közlekedési minisztert és az általános közigazgatási rendtartásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős igazságügyi minisztert, hogy a KAV ellenőrzésére, szakfelügyeletére vonatkozó jogszabályi előírásokat vizsgálja meg és kezdeményezzen olyan tartalmú jogszabály-módosítást, amely egyértelműen meghatározza a KAV eljárása során alkalmazandó eljárási rendet és amennyiben az szükséges, további részletes eljárási szabályokat dolgozzon ki a KAV ellenőrzésére vonatkozóan.

2. Az alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az innovációs és technológiai miniszter jogutódjaként az építési és közlekedési minisztert a Panasztörvény rendelkezéseinek maradéktalan betartására.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos