

Ügyszám: AJB-87/2010  
Előzmény: AJB-2093/2009  
Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Németh György  
elnök

Járművezető Szakoktatók és Képzőszerveik Országos Egyesülete

Budapest  
Szent János u. 16.  
1039

Tisztelt Uram!

Köszönöm, hogy megtisztelt a bizalmával és a Nemzeti Közlekedési Hatóság (továbbiakban: NKH) bírságolási gyakorlatával, valamint az NKH által – az oktatójárműre felszerelt tolatóradarral rendelkező oktató járművek vizsgán való részvételének korlátozásával kapcsolatban kiadott – körlevelét kifogásolva hozzám fordult.

Mindenekelőtt elnézését kérem a késedelmes válaszáért, de hivatalom leterheltsége sajnos olykor ügylordásokat idéz elő.

Felhívom a szíves figyelmét arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése az ombudsman vizsgálati lehetőségét az alábbiak szerint rendezi:

*Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

Tájékoztatom, hogy ügyével kapcsolatban megkerestem a NKH elnökét, aki megkereséseimre az alábbi válaszokat adta:

1. A NKH a gépjárművezető-képző szakoktatók és iskolavezetők bírságolását a közúti közlekedésről szóló 1998. évi I. törvény (továbbiakban Kkt.) 18. § (7) bekezdése, a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának általános szabályairól szóló 70/2005. (IV.21.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése szerint felügyeleti hatósági jogkörében eljárva határozza meg. A gépjárművezető-képző szakoktatók és iskolavezetők képzési rendeletben [a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szóló 24/2005. (IV.21.) GKM rendelet] meghatározottaktól való eltérő tevékenységének bírságolásánál (a hatályos jogszabályok keretein belül eljárva) vizsgálatra kerül a tevékenység közlekedés biztonságára gyakorolt hatása és annak súlyossága is.

A NKH bírságolási gyakorlata kapcsán az elnök rögzítette, hogy annak alapját a Kkt. 18. § (7) bekezdése képezi, amely szerint: „a közlekedési hatóság a (2) bekezdésben meghatározott engedélyköteles tevékenységet engedély nélkül vagy az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végzőket 200 000 Ft-ig terjedő bírság fizetésére kötelezheti. A bírság ismételt is kiszabható. A beszedett bírság összege az eljáró hatóságot illeti meg. A

bírság mellett a közlekedési hatóság a képző szerv tevékenységét - külön jogszabályban meghatározott esetekben - felfüggesztheti, illetve az engedélyt visszavonhatja.”

A Kkt. 18. § (2) bekezdése szerint: „a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek tanfolyami illetve szaktanfolyami képzése, továbbképzése és utánpótlás képzése a közlekedési hatóság engedélye alapján végezhető. A közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésére, továbbképzésére, utánpótlás képzésére engedéllyel rendelkező szervezetekről a közlekedési hatóság jogosult a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott, valamint a közlekedési hatóság tevékenységével összefüggésben adatokat nyilvántartani. Az iskolavezetői, a szakoktatói és a vizsgabiztosi tevékenység folytatásához a közlekedési hatóság engedélye szükséges. A tanfolyami és szaktanfolyami képzést, továbbképzést és utánpótlás képzést a közlekedést hatóság ellenőrzi, valamint ellátja annak szakfelügyeletét.”

A jogszabályi rendelkezés alapján csak azzal szemben szabható ki bírság, aki az engedélyköteles tevékenységet vagy engedély nélkül, vagy attól eltérően végzi, ez azt is jelenti egyben, hogy a hatóság köteles vizsgálni, hogy az adott szankcionálandó tevékenység kinek a kötelezettségét képezi. Az elnök szerint ez teljes mértékben összhangban áll a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 50. (1) bekezdésében foglalt tényállás tisztázási kötelezettséggel. Az elnök hangsúlyozta, hogy a Kkt. 18. (7) bekezdése engedélyköteles tevékenységet említ, és nem különbözteti meg a jogosultság alapját vagy azt, hogy az engedéllyel jogosított természetes személy vagy nem természetes személy.

Ennek következtében a hatóság bírságolási gyakorlata kapcsán — az érintett szakterület tájékoztatása alapján — az elnök rögzítette, *hogy szakoktatóval vagy iskolavezetővel szemben csak olyan esetekben kerül sor pénzbírság kiszabására, amelyekben jogszabály a kötelezettség teljesítését az ott meghatározott módon kifejezetten az iskolavezető vagy a szakoktató feladatkörébe utalta.*

2. A „B” kategóriás vezetői engedély megszerzésére irányuló hatósági gyakorlati vizsgán a tolató gépjárművek részvétele az elnök álláspontja szerint esélyegyenlőtlenséget teremt, mely ellentétben áll a Magyar Köztársaság Alkotmányának (1949. évi XX. törvény) 70/A. § (3) bekezdésével. Mindezek mellett a Ket. rendelkezéseinek értelmében az ügyfeleket a közigazgatási hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részlehajlás nélkül kell intézni, az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani (Ket.2.§)

Az elnök véleménye szerint a személygépkocsi vezetői gyakorlati vizsgára jelentkezőket nem lehet megkülönböztetésnek kitenni amiatt, hogy egyes gépjárművezető-képző szakoktatók jobb anyagi helyzetük folytán olyan gépjárművel végzik tevékenységüket, melybe beépítésre került a fent említett (általában nem széria felszereltségként nyilvántartott) technikai berendezés. Az Európai Unió közlekedési politikájának (Fehér könyv) és ezzel összhangban hatóságunknak is alapvető célkitűzése a közúti közlekedési balesetek számának csökkenése, melyhez nagymértékben hozzájárul az, hogy a hatósági vizsgán csak olyan gépjárművezetők kapnak jogosultságot a gépjárművezetésére, akik felkészültségük és tudásuk (nem általánosan elterjedt technikai felszereltség használata nélkül is) alapján biztonságosan tudnak gépjárművükkel a hazai és nemzetközi közúti közlekedésben részt venni.

Az NKH és az érdekképviseleti szervezetekkel 2009. január második hetében megtartott értekezleten a tolatóradar használatával kapcsolatban felmerült kérdések kapcsán pontosításra került az NKH 5057/1/2008. számú körlevelének szövegezése, mely 2009. január 28-án megküldésre került az NKH regionális igazgatóságok fősztályvezetőinek, mely alapján a vezetési gyakorlati vizsgákon a vizsgabiztosok az abban foglaltak szerint jártak el.

Amennyiben az oktató jármű tolatóradarral rendelkezik, azt a gyakorlati vizsga megkezdése előtt kikapcsolt állapotba kell helyezni, és a vizsga kikapcsolt állapotú

tolatóradarral bonyolítható le. Amennyiben a vizsgáztatást feltételei nem teljesülnek (24/2005. (IV.21.) GKM rendelet 15. § (1) bekezdés), a vezetési gyakorlati vizsga nem tartható meg, melyről jegyzőkönyvet kell felvenni. Ebben az esetben újabb vizsga csak pótvizsga díj befizetésével tehető, melynek költségét az viseli, aki nem tett eleget az előírt feltételek biztosításának, illetve tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta. Az elnök hangsúlyozta, hogy a tolatóradarral felszerelt oktatójárműveknél a berendezés kikapcsolásának műszaki megvalósítása nehézségek nélkül megoldható, és ebben az esetben a gyakorlati vizsgáztatás hatályos jogszabályoknak megfelelő rendje ebből a szempontból is megvalósul.

Az elnök válaszolta, hogy a hivatkozott körlevél kiadásának indoka az volt, hogy a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szóló 24/2005. (IV.21.) GKM rendelet (továbbiakban: GKM rendelet) szerint vezetési gyakorlat olyan érvényes hatósági engedéllyel rendelkező járművel végezhető, amely megfelel a rendelet 4. vagy 5. számú mellékletében meghatározott műszaki feltételeknek és erről a közlekedési hatóság „oktatójármű igazolás”-t állít ki. A hivatkozott mellékletek a tolatóradarral felszerelt járművekre, illetve a tolatóradar használatára vonatkozó kitéltet nem tartalmazznak.

A tolatóradarral felszerelt járművek használata ugyanakkor nem teszi lehetővé a járművezetők vizsgáztatása során ezen személyek teljesítményének objektív értékelését, továbbá ellentétben állt az egyenlő bánásmód követelményével. A körlevél kiadásának időpontjában a tolatóradar még nem volt széles körben elterjedt eszköz, így a képző szervek túlnyomó része még nem használta azt; a használat lehetővé tételével azonban ezen képző szervek kerültek volna előtérbe.

Az elnök válaszában kifejtette azt is, hogy szakmai szempontok indokolttá teszik a tolatóradar használatával kapcsolatos kérdések rendezését; azonban a hatóság *a körlevél kiadásakor nem megfelelő formát választott, így a körlevél nem felelt meg az akkor hatályos, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jat) rendelkezéseinek. Ennek megfelelően a körlevelet a hatóság tárgytalannak tekinteni, az abban foglaltakat nem alkalmazza, egyúttal az elnök intézkedett egyrészt annak érdekében, hogy az érintett szakterület erről a fővárosi, megyei kormányhivatalok közlekedési felügyelőségeit értesítse; másrészt kérte az érintett szakterület intézkedését a kérdéskör megfelelő szinten történő szabályozása érdekében.*

A rendelkezésemre álló dokumentumok és a jogszabályi rendelkezések összevetése alapján az alábbiakról tájékoztatom:

1. A fenti hatásköri szabályok értelmében az NKH bírságolási gyakorlatával kapcsolatban nem, csak konkrét esetben, az egyes bírságolási események alapján folytathatók vizsgálatot, amennyiben a beadványt benyújtó személy a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőséget kimerítette, azaz az érintett ügyfél, a képzőszerv, iskolavezető, szakoktató a Ket. rendelkezései alapján a döntés ellen jogorvoslattal élt.

2. A tolatóradarral felszerelt járművek használatával kapcsolatban tájékoztatom, hogy tekintettel arra, hogy a tolatóradar használatának kérdése (lehetővé teszi-e a vizsgázók teljesítményének objektív módon történő megítélését) elsősorban szakmai kérdés, a panasznak a tolatóradar használatára vonatkozó részét a már említett hatásköri szabályok értelmében nem vizsgáltam.

Az NKH által – az oktatójárműre felszerelt tolatóradarral rendelkező oktató járművek vizsgán való részvételének korlátozásával kapcsolatban kiadott – körlevelére vonatkozóan tájékoztatom, hogy legutóbb az OBH 5413/2007. sz. jelentésében hivatkoztam arra, hogy az Alkotmánybíróság már működésének korai szakaszában a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában vizsgálta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami

szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadását és az ezekkel való irányítás gyakorlatát. Megállapította, hogy ez alkotmányellenes, ugyanis az ilyen dokumentumok sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jobbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzettek megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. [...] A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.”

Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a Jat. – az egységes joggyakorlat alakításának eszközeként – az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályozza a jogi iránymutatásokat. A törvény – eltérően más, e körbe sorolt aktusoktól – a jogi iránymutatásokhoz nem fűz kötelező erőt, rendeltetésük az, hogy segítsék a jogalkalmazó szervek tevékenységét, a jogszabályok egységes szemléletű végrehajtását. A Jat. – figyelembe véve, hogy a jogszabályok érvényesítése során a címzettek, különösen a közigazgatás szervei a gyakorlatban követik az iránymutatásban foglaltakat – szabályozza a kibocsátható jogi iránymutatások, valamint a kiadásukra hatáskörrel rendelkező állami szervek körét, kibocsátásuk elé olyan tartalmi, hatásköri és eljárási korlátokat állítva ezzel, amelyek biztosítékot nyújthatnak arra, hogy a jogi iránymutatások ne vehessék át a jogalkotás szerepét. A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.”

Figyelemmel a fentiekre megállapítottam, hogy az NKH a vonatkozó körlevél, mint a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével alkotott, és címzettek által követett norma kiadásával, a jogállamiság elvével, és az abból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Ugyancsak a jogállamiság elvével, és az abból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott az NKH valamennyi szervezeti egysége, amely ezen, jogszabálynak, vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő, a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével alkotott körlevélre alapozták jogalkalmazásukat.

Tekintettel azonban arra, hogy az NKH elnöke időközben orvosolta a körlevél kiadásával okozott visszásságot és az érintett szakterület intézkedését kérte a kérdéskör megfelelő szinten történő szabályozása érdekében, ajánlást nem teszek, azonban nyomatékosan felhívtam az elnök figyelmét, hogy a jövőbeni visszásságok elkerülése érdekében a hatóság a Jat. garanciális szabályait betartva járjon el, és kizárólag a jogállamiság elvével összeegyeztethető eszközöket alkalmazzon az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében.

Bízom abban, hogy a fenti tájékoztatással a segítségére lehettem, és természetesen a jövőben is rendelkezésére állok minden olyan ügyben, amelynek vizsgálatára az Obtv. feljogosít.

Budapest, 2011. november 29.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

