

# A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSÁNAK DILEMMÁI AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2016. ÉVI CL. TÖRVÉNY TÜKRÉBEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A NYILATKOZATTAL PÓTOLHATÓ OKIRATOKRA

HAJDÚ ANDRÁS



## Abstract

A 2018. január 1-jén hatályba lépett közigazgatási eljárási kódex a tényállás tisztázása, a bizonyítás eszközei körében nagyobb teret enged a jogalkalmazónak. Az Ákr. szerint az Ügyfél akár nyilatkozatával is pótolhat olyan okiratot, amelynek a beszerzése nem lehetséges.

Az alábbiakban a korábbi és jelenlegi eljárási törvény vonatkozó részeinek összevetése mellett szeretnék rávilágítani a hatóság, mint jogalkalmazó előtt felmerülő kihívásokra. Írásomban elemzem a hadigondozási ügyekben adódó bizonyítási nehézségeket, melynek során megvizsgálom egy e tárgyban a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által meghozott ítéletet is.

## Challenges in Clarifying the Facts of the Case, with Particular Regard to Statements Replacing the Missing Pieces of Evidences

The Code of General Administrative Procedure, which was entered into force on 1 January 2018, gave greater responsibility to the authority in the relation of clarifying the facts of the case. According to Atc CL of 2016, with some restrictions, the party may replace a missing piece of evidence by making a statement if it is not possible to obtain it.

Besides comparing the relevant clauses of the current and the previous Code of General Administrative Procedure I would like to highlight the challenges arising in the course of application of this law. This study discusses the difficulties of proof in the cases of the annuity for army pensioners and examines a related sentence of the Court of Labour and Public Administration.

## 1. Az ügyfél nyilatkozata és az irat, mint bizonyítási eszközök szerepe a Ket. és az Ákr. rendszerében

Az állampolgárokat megillető „*megfelelő ügyintézéshez való jog*” a hatóság oldaláról azt a követelményt támasztja, hogy döntését megalapozott, vagyis tisztázott, okszerű és valóság-hű tényállásra alapozza. Ezt támasztja alá Alaptörvényünk is, amikor kimondja, hogy 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.<sup>1</sup> E princípiummal összhangban áll az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) indokolásából is kiolvasható azon célkitűzés, amely az általános eljárási kultúra színvonalának növelésére vonatkozik. Az Ákr. ezért „*terjedelmében jóval rövidebb, mint az utóbbi években jelentősen felduzzadt Ket. szabályrendszere, és kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik. Számos részletkérdés szabályozása helyett tehát a lényeg helyes megfogalmazására törekszik, felnőttnek és felkészültnek tekinti mind az állampolgárt, mind pedig a hatóságot, és feltételezi, hogy a tömören, de pontosan*

<sup>1</sup> Alaptörvény XXIV. cikk.

*megfogalmazott általános szabályok elégségesek azok helyes és jogszerű alkalmazásához.*<sup>2</sup>

Az elődjénél tehát jóval rövidebb kódex megalkotásával a jogalkotó a több ezer eljárás típus közös elemeinek összefoglalására vállalkozott, miközben az eltérések és kiegészítő eljárási szabályok körében az ágazati joganyag jut a korábinál jelentősebb szerephez.

Az „*ügyviteli*” normáktól is megtisztított Ákr. a jogszerűség alapelve keretében fogalmazza meg a követelményt, miszerint „*a hatóság a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül jár el*”.<sup>3</sup> A hivatalbóliség elvéből pedig levezethető, hogy a hatóság a döntése alapjául szolgáló tényállást mind a hivatalból, mind a kérelemre indult eljárások során köteles feltárni. A tényállás megalapozása körében felmerülő bizonyítási eljárásra abban az esetben kerül sor, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy a rendelkezésre álló adatok a döntés meghozatalához nem elegendők. A „*hatékony*” egyrészt a költségek, másrészt az ügyintézési határidő kapcsán jelenik meg jogalkotói és jogos ügyféli elvárásként. Jól tetten érhető a gyors ügyintézés ügyféloldali elvárása az integrált ügyfélszolgálatként és immáron általános kérelem-befogadó szervként működő kormányablakok esetében. Egy 2017-ben ügyfélinterjúk alapján készült tanulmány szerint a kormányablakban megjelenő ügyfelek 38,6%-a a 10-15 perces, 24%-uk a néhány perces várakozást jelölte meg előzetes elvárásként és mindössze csak 19,4% számára volt elfogadható az akár félórát is igénybe vevő ügyintézés. Ezen elvárásokkal szemben a tényleges ügyfél tapasztalatok sok tekintetben a területi államigazgatásban végbement pozitív változásokat igazolják. Amíg néhány perces ügyintézésre előzetesen az ügyfelek mindössze 24% számított, a valóságban ezzel szemben 35,5%-uk tapasztalt ilyen rövid eljárást.<sup>4</sup>

Az ügymenet gyorsítása érdekében a bizonyítási eljárástól mentes, ugyanakkor a tényállás tisztázását nem mellőző ügyekben kívánta lehetővé tenni az új eljárási kódex, hogy a hatóság – a hatékonyság és az ügyek ésszerű időben történő elintézésére céljából – automatikus, vagy sommás eljárásban döntsön. Előbbire példa a szociális ellátások körében az ügyfél azon kérelme, amely a szociális juttatás megszüntetésére vonatkozik (pl. az aktív korúak ellátása keretében folyósított foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetésének kérése arra tekintettel, hogy az ellátásban részesült személy olyan jogviszonyt létesített, amely kizárja a juttatás további igénybe vételét). Ilyenkor jogos közpénzügyi érdek, hogy a hatóság azonnal meghozza döntését. A sommás, vagyis nyolc napon belül lefolytatott eljárást pedig a jogalkotó kvázi általános eljárásrendként írja elő azon esetekre, amikor a tényállás tisztázott, ellenérdekű ügyfél nincs és ezen eljárást más törvény sem zárja ki.

Miközben a hivatalból indult eljárások körében a „*hivatalbóliség*” már említett elve alapján a hatóság feladata, hogy mind a tényállást, mind az annak megalapozásához szükséges bizonyítás módját és terjedelmét maga állapítsa meg, a bizonyítás felelősségében már némileg osztozik az ügyféllel. Egy hivatalból indult eljárásban az ügyfél érdeke, hogy működése jogszerűségét igazolja, és egy kérelemre indult ügyben is annak függvénye lehet egy-egy jogosultság megállapítása, hogy a kérelmező igazolni tudta-e a szükséges, megalapozó feltételeket. Mindemellert a bürokrácia csökkentés jegyében még a kérelmére indult eljárásban sem kérhető az ügyféltől olyan tény, adatok, körülmény igazolása, amelyek nyilvánosak, vagy azok közhiteles nyilvántartásokban szerepelnek.<sup>5</sup> „*A kúriai gyakorlat szerint kérelemre induló és lefolytatandó eljárás során is a hatóság kötelezettsége a tényállás tisztázása, de miután a bizonyítási eljárás lefolytatása nem minden esetben azonos magával a bizonyítékok beszerzésével, nem feltétlenül a hatóság terhe maga a bizonyítás. Ez utóbbi a kérelmezőt terheli, melyet a hatóság elősegíthet, de a kérelmező helyett nem köteles bizonyítékot szolgáltatni*”.<sup>6</sup> Korábbi eljárási törvényünk az ügyfél nyilatkozata, adatszolgáltatási kötelezettsége körében szabályozta az ügyféli hallgatás következményeit, hiszen „*ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozott, a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján döntött, vagy a 31. § (2) bekezdése alapján megszüntette az eljárást*”.<sup>7</sup> Az Ákr. az ügyféli hallgatást az eljárás megszüntetése esetei sorában a 47. § (1) bekezdésében „*szankcionálja*”, amikor kimondja, hogy meg kell szüntetni az eljárást, ha „*a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja*”.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény a bizonyítási eszközök körének meghatározásakor alapvetően megtartotta elődjének szerkezetét, átvette és az alább részletezettek miatt tovább is fejlesztette a szabad bizonyítás elvét.

Korábbi eljárási kódexünk lehetővé tette, hogy a bizonyítás körében törvény meghatározott bizonyítási eszközre korlátozza a hatóságot a tényállás tisztázása során, sőt jogszabály – tehát akár a törvénytől alacsonyabb szintű norma – egyenesen kötelezővé is tehetette adott ügyekben valamely bizonyítási eszköz alkalmazását.<sup>8</sup> Ezzel szemben az Ákr. ezt a megszorítást – közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, törvény vagy kormányrendeletben szabályozva – kizárólag az okirati bizonyítékok körére tartotta fenn.<sup>9</sup>

A tényállás tisztázása körében a bizonyítási eszközök sorában a hatályos eljárási törvény az ügyfél nyilatkozatát, az iratot, a tanúvallomást, a szemlét, valamint a szakértői véleményt említi.

Amíg a Ket. az ügyfél nyilatkozathoz való jogát az elsőfokú eljárás szabályait taglaló III. fejezetben, a tényállás tisztázásának szabályait követően említi, az Ákr. az ügyfél e jogát

<sup>2</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása.

<sup>3</sup> Ákr. 2. § (2) bekezdés b) pont.

<sup>4</sup> KÖFOP-1-0-0-VEKOP-15-2016-00041 A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell bevezetése.

<sup>5</sup> Ákr. 36. § (2) bekezdés.

<sup>6</sup> Kúria Kfv.37.070/2014/6.

<sup>7</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 51. § (2) bekezdés.

<sup>8</sup> Ket. 50. § (5) bekezdés.

<sup>9</sup> Ákr. 62. § (5) bekezdés.

ról már az I. fejezet ügyfélre vonatkozó alapelvei között szól. „A nyilatkozattételhez való jog az ügyfél egyik leglényegesebb eljárási joga. Olyan gyűjtőfogalom, amely egymástól nagymértékben eltérő ügyféli megnyilatkozásokat foglal magában. Így például az ügyfél nyilatkozata megjelölheti az ügyfél kérelmében foglaltakat alátámasztó bizonyítékokat, tartalmazhatja az ügyfél reakcióját a tanúvallomásra, a szakértői véleményre, ... illetőleg a hatóság által hivatalból megállapított tényekre vonatkozóan, továbbá válasz lehet a hatóság által szóban, vagy írásban feltejt kérdésre.”<sup>10</sup> Az ügyféli nyilatkozat kiemelt, okirati bizonyítékot pótló szerepe némiképp már a Ket.-ben is megjelent. Az „aránytalanul nehezen beszerezhető” nem magyar nyelven kiállított irat helyett – hiteles magyar fordítás híján – a törvény lehetővé tette az ügyfél számára, hogy a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tegyen.<sup>11</sup>

Az Ákr. 64. §-a immáron kiemelt szerepet tulajdonít az ügyfél nyilatkozatának és azt mint a hiányzó bizonyítékot pótló eszközt a korábbi törvénnyel szemben nem korlátozza a „nem magyar nyelven” kiállított iratokra. A nyilatkozat szerepének ilyen felértékelődése nem csak az ügyfél, de a hatóság vállára is nagyobb felelősséget helyez. Az ügyféli nyilatkozat kapcsán a nyilatkozó oldaláról a „jóhiszeműség”, mint törvényi alapelv, a hatósági oldalról pedig a „bizalmi elv” találkozik egymással. Szintén az ügyfél eljárásbeli pozícióját hivatott erősíteni a „bizalmi elv” szabályozási körében szereplő fordulat, miszerint „a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terhel.” A későbbiekben bemutatott jogeset előzményeként tehát itt kell hangsúlyozni, hogy az eljárási törvény a nyilatkozattal pótolható bizonyítékok körét nem korlátozza adott kérdésekre, ugyanakkor a jogalkotóra bízta, hogy ezt a lehetőséget jogszabályban kizárja.<sup>12</sup>

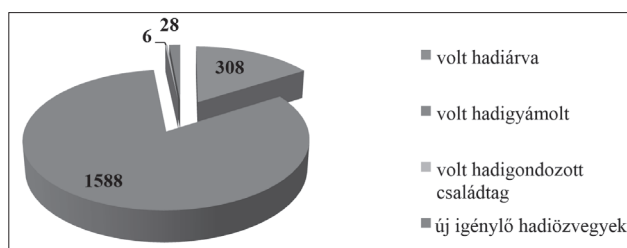
Az irat mint bizonyítási eszköz mind a Ket, mind az Ákr. bizonyítási rendszerében megtalálható. Az új kódex azonban három lényeges újítást is tartalmaz. Egy részről a tényállás tisztázása érdekében és kizárólag abban az esetben hívható fel az ügyfél okirat, vagy más irat bemutatására, amennyiben annak beszerzése az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) alapján nem lehetséges.<sup>13</sup> Új szabály, hogy az ügyfél az iratot – amennyiben törvény, vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – másolatban is benyújthatja, ez esetben viszont nyilatkoznia kell arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik. A harmadik újítást az iratok körében a külföldi közokiratok terén hozza az Ákr., hiszen a korábbi törvényben általánosan elvárt felülhitelesítést az új eljárási törvény már csak azon esetben kívánja meg, amikor a közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel.

Az ügyféli nyilatkozattal pótolható bizonyítékok problematikája talán legszembetűnőbb módon és legszélesebb körben a hadigondozási ellátások néhány éve módosult eljárásrendjében érhető tetten.

## 2. A nyilatkozattal pótolható bizonyítékok esete a hadigondozásról szóló törvény alapján nyújtott ellátások terén

### 2.1. A hadigondozásról szóló törvény alanyi körét érintő módosítások

Az alábbi részben a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Hdt.) személyi hatályt érintő módosításait szeretném bemutatni. A hadigondozáson belül vizsgálatomban a volt hadigámoltak ellátására fókuszálok, hiszen a gyakorlati tapasztalatok, továbbá az első fokon eljáró járási hivataloknál – köztük a Mezőkövesdi Járási Hivatalnál – benyújtott kérelmek száma és aránya alapján a Hdt. ezen jogcímeire hivatkozva érkezik a legtöbb beadvány.



2. 1. táblázat

A hadigondozotti járadék megállapításra benyújtott kérelmek megoszlása jogcímenként a Mezőkövesdi Járási Hivatalnál 2019. 04. 30-ai állapot szerint (fő)

Az Országgyűlés a 2015. évi CIV. törvénnyel, 2015. július 4-ei hatállyal módosította a Hdt-t. A jogalkotó célja az volt, hogy azon hadiárva, hadiözvegyek, hadigondozott családtagok, hadigyámoltak tekintetében is kiterjessze a jogszabály személyi hatályát, akiket ugyan 1949. január 1-jét megelőzően a hadigondozotti ellátás megállapítása okán nyilvántartásba vettek, azonban a folyósított pénzügyi ellátást nagykorúvá válásuk miatt, vagy jövedelmi viszonyaik okán (ezt minősíti a jogalkotó „politikai ok”-nak) szüneteltették, megszüntették, politikai okból elutasították, továbbá akik ilyen kérelmüket politikai okból elő sem terjeszthették.

A 2015. július 4-ei hatályú módosítás már nem csak a Magyarország területén élőkre, hanem a magyar állampolgárokra is kiterjesztette a törvény hatályát.<sup>14</sup> Bevezette a volt hadigondozott családtag, volt hadiárva és volt hadigyámolt kategóriákat, mint ellátási jogcímeiket. Esetükben a jogosultság megállapításának egyik feltételül szabta e minőségben való nyilvántartásba vételük 1949. január 1-je előtti megtörténtét. Amennyiben erre ezen időpontot megelőzően mégsem került sor, okirattal igazolhatta a kérelmező, hogy ezen igénye fennállt.

A Hdt. alanyi hatályt érintő következő módosítását a 2015. évi CCX. törvény végezte el 2015. december 20-ai hatállyal. A volt hadigondozott családtag, volt hadiárva és volt hadigyámolt igényjogosultságának alapja immáron nem az 1949. január 1-jét megelőző nyilvántartásba vétel, vagy ennek okirattal igazolt elmaradása, hanem az 1949. január 1-jét megelőzően keletkezett veszteség, mint jogosultságot meg-

<sup>10</sup> DR. RIXER ÁDÁM – DR. HOFFMAN ISTVÁN – DR. SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER (2011): *Közigazgatási jog*, Budapest, Novissima. 191.o.

<sup>11</sup> Ket. 52. § (3) bekezdés.

<sup>12</sup> Ákr. 64. § (1) bekezdés.

<sup>13</sup> Ákr. 65. § (1) bekezdés.

<sup>14</sup> Hdt. 1. §.

alapozó körülmény ténye. Míg a Hdt. előző állapota szerint a kérelmezőnek – ahhoz, hogy nyilvántartásba vételéről egyáltalán beszélhessünk – 1949. január 1-je előtt kellett születnie, addig a 2015. december 20-ától hatályos szöveg értelmében ez már nem feltétel. Példával szemléltetve ez azt jelenti, hogy egy olyan gyermek is igényt támaszthat a volt hadigymoltakat megillető járadékra, aki az édesapa hadi eredetű fogyatkozása bekövetkezte, illetve hadirokkantságának megállapítása után fogant. „A módosult törvény célja még méltányosabb rendszer kialakítása volt azáltal, hogy a törvény értelmezésében vett minden 1949. január 1. előtti veszteség (és nem a benyújtás) alapozza meg a volt hadiárva, volt hadigondozott családtagok és volt hadigymoltak hadigondozását. Értelemszerűen az ő esetükben kizárólag az apa hadirokkantsága és nem halála lehet hadigondozotti státuszuk alapja.”<sup>15</sup>

A 2016. évi CLXXXIV. törvény által 2017. január 1-jétől beemelt módosításoknak köszönhetően a törvény személyi hatálya már azon szomszédos államokban élő nem magyar állampolgárokra is kiterjedt, akik magyar igazolvánnyal, vagy magyar hozzátartozói igazolvánnyal rendelkeznek. E két alanyi kör tekintetében megszorítás, hogy a törvény hatálya csak abban az esetben érinti őket, amennyiben az adott szomszédos állam joga értelmében a magyar állampolgárság felvétele a szomszédos állam szerinti állampolgárságtól való megfosztással járna.<sup>16</sup>

A volt hadigondozott családtag, volt hadiárva és volt hadigymolt jogosultak juttatásának mértékében a Hdt. 2018. évi III. törvénnyel történt módosítása hozott változást, hiszen a legkisebb öregségi nyugdíj (közismertebb nevén: nyugdíjminimum) 30%-a helyett 34,04%-ára emelkedett a járadék összege.

A többször módosított Hdt. 7/A. § (2) bekezdése azt a kérelmezőt tekinti volt-hadigymoltnak, akinek szülőjét hadirokkantként hadigondozásba vették, vagy ennek bármely okból történt elmaradása esetén okirattal bizonyítja, hogy valamelyik szülője a gyermek 16 éves, oktatási intézmény tanulója esetén legfeljebb 25 éves kora betöltése előtt hadirokkantná vált. E szakaszban tehát már megjelenik az utalás az Ákr. 62. § (5) bekezdése által is hivatkozott „okiratra”, mint kötelezővé tett bizonyítási eszközre, azonban annak formáját és forrását illetően további jogértelmezés szükséges.

Összegezve tehát megállapítható, hogy az Ákr. által az ügyfél számára megkönnyített, fent ismertetett bizonyítási mód, az „okirattal” fogalmának értelmezése, valamint a Hdt. személyi hatályának a jogosulti kör bővítését eredményező változásai egy igen összetett és több szemszögből megítélhető jogalkalmazási kérdést vetettek fel.

## 2.2. A hadigondozotti ellátás megállapításának egyes eljárási kérdései

Az elemzés tárgyát képező, volt-hadigymoltakat megillető járadék megállapítására irányuló államigazgatási ható-

sági eljárásban a tényállás tisztázása során három lényeges kérdéskört kell vizsgálni. Elsőként a „szolgálat” (pl. katonai szolgálat, hadifogság) tényét, másodsorban a bekövetkezett „egészségkárosodást”, végül pedig a kettő közötti ok-okozati összefüggést, vagyis a veszteség „hadi eredetét”.

A „szolgálat” tekintetében az eljáró hatóság – egyebek mellett – katonakönyvek, korabeli hadigondozó hatóságok által hozott döntések, kiadott igazolások, levéltári iratok, az Igazságügyi Hivatal, mint kárpótlási hatóság nyilvántartásában szereplő adatok, iratok alapján győződhet meg annak tényéről, idejéről.

Az „egészségkárosodás”, mint a hadirokkantná nyilvánítást megalapozó körülmény tisztázása körében a Hdt. fogalom meghatározásokról rendelkező 2. § g) pontja utal a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényre. E törvény az „egészségkárosodást” az „egészségi állapot” fogalma alatt definiálja, a következőképp: „az egyén fizikai, mentális, szociális jóllétének betegség, illetve sérülés után kialakult vagy veleszületett rendellenesség következtében fennálló tartós vagy végleges kedvezőtlen változásait (a továbbiakban: egészségkárosodás) figyelembe véve meghatározott állapot”<sup>17</sup> Mindennek vizsgálatára, tehát orvosi szakmai szempontok szerinti megállapítására a hadieredetű fogyatkozás mértékének vizsgálatára a Hdt. 3. § (3) bekezdése által kijelölt rehabilitációs szakértői szerv hivatott.

Értelmezve a törvény szövegét és végigkövetve azt, hogy a Hdt. 3. § (3) bekezdése a törvény egyes időállapotaiban hogyan nevezi a szakkérdésben eljáró hatóságot, elmondható, hogy a jogszabály inkább az újonnan benyújtott kérelmek során szükségessé váló rokkantság vizsgálatára jelöli ki a szervet és nem a korábbi egészségi állapot minősítések egyedüli letéteményeseként említi azt. A Hdt. közlönyállapota 1994. május 6-án még az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézetének a hadirokkant lakóhelye szerint illetékes elsőfokú orvosi bizottságát jelölte meg, amely 2007. január 1-jével „orvosszakértői bizottságra”, majd 2018. január 1-jétől „rehabilitációs szakértői szervre” módosult. A szakkérdés vizsgálójának megnevezése javarészt tehát követte az államigazgatás szerkezeti, szervezeti változását. Amennyiben a jogalkotó azt kívánta volna megjelölni, hogy a szülő egészségi állapotát korábban, tehát a jelen kérelem benyújtása előtt ki vizsgálta és állapította meg, vélhetően gyűjtőfogalom, vagy a korabeli hatóság neveinek tételes felsorolásával tette volna mindezt (pl. az egészségi állapot és munkaképesség vizsgálatáért felelős szakértői szerv). Példának hozható fel a taxatív felsorolásra az alanyi jogon járó közgyógyellátást megalapozó körülmények említése a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben.<sup>18</sup> E jogszabály ugyanis a közgyógyellátást megalapozó juttatásokat az egyes időszakokban jellemző elnevezésükkel veszi sorra.

A Hdt. 7/A. § (2) bekezdése alapján az minősül volt-hadigymoltnak, akinek szülőjét hadirokkantként nyilvántar-

<sup>15</sup> 2015. évi CCX. törvény indokolása – a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény módosításáról

<sup>16</sup> Hdt. 1. § (1a) bekezdés.

<sup>17</sup> A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 1. pont.

<sup>18</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50. § (1) bekezdés.

tásba vették, vagy – annak bármely okból történő elmaradása esetén – okirattal bizonyított, hogy a szülő hadirokkantsága a gyermek 16, illetve 25 éves kora előtt bekövetkezett. A benyújtott kérelmek döntő részében a hadieredetű egészségkárosodással érintett szülő már nem él, így rokkantságának, mint szakkérdésnek az orvosi minősítése a volt-hadigyámolt járadék megállapítására vonatkozó ügyben értelemszerűen nem lehetséges. Kérdés viszont, hogy egy politikai okból benyújtani elmulasztott korabeli hadigondozási igény folytán a jelenben milyen „okirat” fogadható el a feltételezett rokkantság bizonyítékaként. Az Ákr.-ben bizonyítási eszközként említett „okirat” definiálására – hasonlóan a Ket. korábbi rendszeréhez – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit hívhatjuk segítségül, amely köz- és magánokiratot különböztet meg.<sup>19</sup> Utóbbit tovább csoportosíthatjuk az „egyszerű okirat” és a „teljes bizonyító erejű magánokirat” kategóriáira. Utóbbinál az ügyfél által saját kézzel írt és aláírt nyilatkozat alakilag megfelel a Pp. előírásainak, így okiratként kezelhető.

A „hadi eredet” mint a tényállás tisztázásának harmadik lényeges köre a Hdt. eljárási szabályokra vonatkozó §-ában nyer említést, mely szerint „a jogosultság hadi eredetét egykorú szolgálati, katonai, kórházi iratokkal és hatósági igazolásokkal, ezek hiányában más hitelt érdemlő módon kell igazolni.”<sup>20</sup> Mivel ez utóbbi iratok fellelhetősége az ügyféli igény alátámasztásának talán legkritikusabb pontja, a nyilatkozat, mint az iratot pótló bizonyítási eszköz szerepe a hadigondozási hatósági eljárásban kiemelt jelentőségű.

### 2.3. A nyilatkozattal pótolható bizonyítékok „hitelt érdemlősége” a hadigondozotti ellátások megállapítása során

Ez a dilemma szinte minden olyan fórumon felmerült az utóbbi időszakban, ahol a hatáskör gyakorlásában érintett szakmai vezetők, járási hivatalvezetők, hatósági osztályvezetők eszmét cseréltek. Az előterjesztett volt hadigyámolt járadék kérelmek döntő többségében ugyanis az a jellemző, hogy a hadi szolgálat (katonai szolgálat, kötelező katonai előképzés, légítámadás, visszamaradt robbanóanyag felrobbanása<sup>21</sup>) tényét a kérelmező korabeli dokumentumok által, vagy a tartalmukat (pl: a hadifogság, hadi szolgálat idejét) hivatkozó később keletkezett közokiratok útján próbálja igazolni, miközben a rokkantságról már nem állnak rendelkezésre dokumentumok.

A már említett okokból elődjénél rövidebb Ákr. a jogértelmezés körében is nagyobb kihívás elé állítja a jogalkalmazót, hangsúlyozva ez által az alapelvek normatív jellegét is. Ez a normativitás pedig abban testesül meg, hogy valamely alapelv sérelme megalapozhatja az ügyfél jogorvoslathoz való jogát. „A jogszabály értelmezése a jogi norma konkrét tényállásra vonatkozó teljes tartalmának a föltárására irányuló tudatos

tevékenység.”<sup>22</sup> A jogalkotói szándék, azaz a jogszabály által érintett társadalmi viszonyok szabályozási irányának megértéséhez fontos támpontot adhat a jogalkalmazó számára a jogi normához fűzött indokolás. A Hdt.törvény 7/A. §-ához fűzött indokolás szerint „a gyakorlati jogalkalmazási tapasztalatok alapján számos esetben fordul elő, hogy a kérelmező csak azért nem részesülhet hadigondozásban, mert – bár szülője (vagy volt hadigondozott családtag esetén unokája, gyermeke, testvére vagy féltestvére) valóban a szolgálat következtében halt meg vagy vált hadirokkanttá – valamilyen (pl. politikai) oknál fogva elmaradt a hadigondozásba vétele, vagy nem tudja okirattal igazolni, hogy korábban fennállt a hadigondozási ellátás iránti igénye. A módosítás ezt a méltánytalan helyzetet kívánja orvosolni.”<sup>23</sup>

Együtt értelmezve a normaszöveget és az indokolást, látható, hogy a jogszabály szövege a hadigondozotti nyilvántartásba vételt eredményező okiratra utal (pl: egy korabeli hatósági határozat), míg az indokolás már magát a hadigondozási igényt helyezi első helyre, megemlítve az azt megalapozó okirat hiányát, amely okirat alatt akár az egészségi állapotot minősítő orvosi szakvéleményt is érhetjük. Akár a normaszöveg, akár az indokolás mentén is vizsgálódunk, azt a következtetést mindenesetre levonhatjuk, hogy – az események időbelisége, valamint az adott időszakot jellemző viharos történelmi és válságos társadalmi-politikai okán – a jogalkotó tudatában van az okiratok beszerezhetőségével, visszakereshetőségével összefüggő nehézségeknek.

Alaptörvényünk a „törvény előtti egyenlőség” elve alapján a részrehajlástól mentes, tisztességes eljárásban született hatósági döntések követelménye által azt az elvárást is megfogalmazza, hogy az azonos tényállások azonos elbírálásban részesüljenek.<sup>24</sup> Az Ákr. a 6. §-ban lefektetett „jóhiszeműség” és „bizalmi elv” mind az ügyfél, mind a hatóság jóhiszeműségét is megköveteli, az ügyféli rosszhiszeműség bizonyításának terhet pedig eljárási kódexünk expressis verbis a hatóságra helyezi.

### 3. A nyilatkozat – mint a bizonyítás „hitelt érdemlő más módja” – megítélése a hadigondozási ügyekben született bírósági döntések alapján

Az Ügyfél által előterjesztett, a volt-hadigyámoltakat megillető hadijáradék megállapítása ügyében a Bonyhádi Járási Hivatal 2016. március 23-án elutasító határozatot hozott. Az ügyfél az elsőfokú eljárásban igényét az édesapja kapcsán 1949. január 1-je előtt bekövetkezett veszteségre alapozta, nyilatkozva arról, hogy a pénzellátás iránti kérelmét akkor politikai okból nem terjesztette elő. Az eljárásban tanúk nyilatkozata útján kívánta bizonyítani, hogy édesapja 1946. november 20-tól 1950. március 20-ig a Szovjetunióban dolgozott, míg az orosz hadifogság (1945. május 09-től 1947. szeptember 03-ig) tényét a Honvédelmi Minisztérium igazol-

<sup>19</sup> Pp. 323. §-a és 325. §.

<sup>20</sup> Hdt. 26. § (4) bekezdés.

<sup>21</sup> Hdt. 1. §.

<sup>22</sup> SZILÁGYI PÉTER (2003): *Jogi alaptan*, Osiris, Budapest. 311. o.

<sup>23</sup> Indokolás a Hdt. 7/A. §-ához.

<sup>24</sup> Alaptörvény XXIV. cikk.

lásával támasztotta alá. Az édesapával együtt elhurcolt tanúk írásban arról is nyilatkoztak, hogy az édesapa nagybetegen tért haza a Szovjetunióból, és 1957. október 07-én szilikózis miatt bekövetkezett halála is e szolgálattal függött össze. Az ügy elemzéséhez hozzátartozik, hogy a tanúk e vallomásukat egy másik azonos hatáskörű hatóság előtt folyó eljárásban, az ügyfél testvére kérésére tették meg, aki számára a Pécsváradi Járási Hivatal „*volt hadigyámolt*” jogcímen meg is állapította a rendszeres járadékra való jogosultságot. Az ügyfél a törvényes határidőben előterjesztett fellebbezésében kifogásolta, hogy az igényjogosultságát olyan okiratok, nyilatkozatok alapján utasította el az első fokon eljáró illetékes hatóság, amely bizonyítékok egy másik, azonos hatáskörű, ám eltérő illetékességű szerv – ti. a Pécsváradi Járási Hivatal – eljárásában megalapozták a megállapító határozatot. A fellebbezés elbírálására jogosult Tolna Megyei Kormányhivatal az elsőfokú határozatot helyben hagyta, indokolva döntését – egyebek mellett – azzal, hogy az Ügyfél édesapjának rokkantsága nem volt igazolható.

A másodfokon eljáró államigazgatási szerv indokolásában arra is utalt, hogy a nyilatkozó két tanú személyéről nem derül ki, hogy a betegség tényének megállapításához szükséges egészségügyi ismeretekkel rendelkeztek-e, valamint a betegség hadi eredetére sem történt utalás.

Az ügyfél, mint felperes nyújtott be keresetet az alperes kormányhivatallal szemben. Az elsődleges kereseti kérelme a határozatok megváltoztatására, másodlagosan pedig az államigazgatási eljárás során született határozatok hatályon kívül helyezésére, és az első fokon eljáró szerv új eljárásra kötelezésére irányult. Keresetében felperes előadta, hogy a hadieredetű fogvatkozás igazolására a Hdt. 26. § (4) bekezdésében foglaltak alapján, vagyis „*más hitelt érdemlő módon*” került sor, továbbá, hogy testvérenek igényét az illetékes hatóság a másik megyében jogszerűen találta.

A közigazgatási ügyben eljáró Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének<sup>25</sup> indokolásában az alábbiakra mutatott rá.

A Hdt. 1. § *a-d*) pontja értelmében a törvényben megállapított feltételek alapján hadigondozásra jogosult az a magyar állampolgár, aki szolgálat során vagy következtében testi épségének vagy egészségének károsodása folytán hadieredetű fogvatkozást szenvedett (továbbiakban: hadirokkant), továbbá akit hadigyámoltként, hadiözvegyként, hadiárvaként, hadigondozott családtagként a 15/A. § szerint volt hadiárvaként, a 15/A. § szerinti volt hadigyámoltként, vagy volt hadigondozotti családtagként kell gondozásba venni (a továbbiakban együtt: hadigondozott). A Hdt. 2. § *g*) pontja alapján *hadieredetű fogvatkozás (hadirokkantak esetében)*: a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti egészségkárosodás (a továbbiakban: egészségkárosodás), valamint a szolgálattal össze nem függő egészségkárosodásnak a szolgálat folytán bekövetkező súlyosbodása. A felperes volt hadigyámolti jogállását a Hdt. 7/A. § (2) bekezdése szerint az alapozza meg, hogy szülője hadirokkantsága okán hadigyámoltként való gondo-

zásba vétele megtörtént, vagy – ennek hiányában – okirattal bizonyítja, hogy ezen ellátások valamelyike iránti igénye fennállt. Az okirat – mint megkívánt bizonyítási eszköz – kitételét a Hdt. 26. § (4) bekezdése magyarázza tovább, tudni illik a jogosultság hadi eredetét egykorú szolgálati, katonai, kórházi iratokkal és hatósági igazolásokkal, ezek hiányában „*más hitelt érdemlő módon*” kell igazolni. A bíróság a két tanú nyilatkozatát, mint a jogosultság hadi eredetét „*más hitelt érdemlő módon*” igazoló bizonyítási eszközt elfogadta. Miközben az alperes kormányhivatal határozatának indokolásában a tanúk kompetenciáját, a „*betegség tényének megállapításához szükséges egészségügyi ismereteket*” hiányolta, addig a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tanúk, mint a felperes édesapját ismerő egykori szomszédok tényszerűen meg tudták állapítani, hogy az édesapa a Szovjetunióból betegesen tért haza. Az ítélet indokolása utal továbbá a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményre is. A bíróság álláspontja szerint ugyanis teljes jogbizonytalanságot eredményezne, ha ugyanazon okiratok alapján az egyik hatóság elfogadja, a másik pedig nem a két testvér hadigyámolti járadékra való jogosultságát.

A bíróság tehát az alperes 2016. május 04-én kelt határozatát – az elsőfokon eljáró járási hivatal határozatára is kiterjedően – hatályon kívül helyezte és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.

Ettől eltérő álláspontra helyezkedett a felülvizsgálati bírósági jogkörben eljáró Kúria. Miután mind az elsőfokú jogkörben eljáró járási hivatal, mind a fellebbezést elbíráló megyei kormányhivatal a hadirokkantság kétséget kizáró megállapíthatósága hiánya alapján utasította el a kérelmet, a döntés bírósági felülvizsgálata során a közigazgatási és munkaügyi bíróság az alperes kormányhivatal határozatát az első fokú döntésre kiterjedő hatállyal semmisítette meg. A bíróság döntésének indokolásában az ügyféli oldalon vélelmezett jóhiszeműség és a jogegyenlőség alapvére hivatkozva írta elő az első fokú hatóság számára a kérelemnek helyt adó döntés meghozatalának kötelezettségét. A felperesként eljáró kormányhivatal által indított kereset nyomán a felülvizsgálati bírósággal eljáró Kúria a Kfv.VI.37.788/2018/7. számú ítéletének indokolásában elvi érveléssel mondta, ki hogy „*a volt hadigyámolti igény- és járadék jogosultság megállapítása iránti kérelem elbírálása során a hatóság nem alapíthatja döntését egy másik hatóságának a kérelmező testvére ügyében hozott határozatára. Az eljárás során a kérelmezőnek a Hdt. vonatkozó rendelkezéseit betartva kell bizonyítani azt, hogy szülője hadirokkant volt.*”<sup>26</sup> Az elvi megállapítás előbbi mondatát konkretizálja az indokolás azon utalása, mely szerint az édesapa vizsgálatának hiányában a hadirokkanti státusz nem állapítható meg.

A fenti jogesetek véleményem szerint jól bizonyítják, hogy az ügyféli nyilatkozatok Ákr. által megnyitott rugalmasabb értelmezése, a kódex normatív jelleggel bíró alapvető rendelkezései, a törvényi indokolásban testet öltő jogalkotói szándék, valamint az elvi tartalommal rendelkező bírói döntések milyen összetett és kihívásokkal teli feladat elé állítják a jogalkalmazót.

(A szerző jogász, a Mezőkövesdi Járási Hivatal hivatalvezető-helyettese.)

<sup>25</sup> Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.106/2016/3. közigazgatási ügyben hozott határozata.

<sup>26</sup> A Kúria Kfv.VI.37.788/2018/7. számú ítélete.

## Felhasznált irodalom

- BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYEI KORMÁNYHIVATAL:  
A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell bevezetése zárótanulmány (2017) (KÖFOP-1-0-0-VEKOP-15-2016-00041)
- DR. RIXER ÁDÁM – DR. HOFFMAN ISTVÁN – DR. SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER (2011): *Közigazgatási jog*, Budapest, Novissima ISBN 978-963-9403-83-3
- SZILÁGYI PÉTER (2003): *Jogi alaptan*, Osiris, Budapest (2003)
- Magyarország Alaptörvénye
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény és indokolása
- A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény és indokolása
- A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCX. törvény indokolása
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- Kúria Kfv.37.070/2014/6. számú határozata
- Kúria Kfv.VI.37.788/2018/7. számú határozata
- Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.106/2016/3. közigazgatási ügyben hozott határozata