

V. rész

Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018)

1. A közigazgatási hatósági eljárás alapeljárási szakaszának dogmatikai és jogtörténeti alapjai

A közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb szakasza az alapeljárási szakasz, amelynek megfeleltetése jelentős mértékben befolyásolja a közigazgatási hatósági eljárás két következő szakaszának a sorsát is, hiszen, amennyiben az alapeljárás során az eljárási szabályokat betartják, nem sérülnek az eljárási jogok, redukálódhat a jogorvoslatok száma.

Ahogy láttuk, Európa országaiban különböző modellek alakultak ki a közigazgatási eljárásjog szabályozását tekintve. Az alapeljárás szempontjából levonható az a következtetés, hogy a tagállamok között alapvető különbség mutatkozik abban, hogy az eljárás egészét vagy csak egyes szakaszait szabályozzák az általános közigazgatási eljárási törvényükben. Különbség elsősorban a szabályozás mélységében, részletességében rejlik. Elvitathatatlan azonban, hogy függetlenül attól, hogy egyes államokban az alapelvetek, másutt a részletes jogi szabályozás dominál, a közigazgatási hatósági eljárásban a hatósági és közvetetten az állami akarat realizálódásának eszköze a közigazgatási döntés, vagyis az alapeljárás eredménye a döntésben jelenik meg, így különösen fontos *az alapeljárási szabályok megfelelő, normatív szintű kidolgozása*. Ez abból a szempontból is jelentőséggel bír, hogy a legtöbb eljárási törvény a későbbi szakaszainak szabályozása során többnyire visszautal az alapeljárási szabályokra, gyakran több lépcsőben is. Az alapeljárás szabályozásának jellege határozza meg emellett azt is, hogy milyen a hatóság döntési szabadsága: amennyiben ugyanis az eljárási törvények a lehető legteljesebb szabályozásra törekcszenek, vagyis pontosan megmondják, mikor mit kell tennie a hatóságnak, az eljáró hatóságok hozzászoknak ahhoz, hogy nem kell eljárásjogi értelemben „gondolkodniuk”, hiszen a jogszabály pontos kottát nyújt a jogalkalmazáshoz. Ezzel szemben, ha a szabályozás túl rugalmas, és csak például alapelvi szinten van megköthetve a hatóságok keze, az a jogalkalmazás széttöredezését eredményezheti.

A hazai közigazgatási eljárásjog tekintetében az alapeljárási szabályok *kezdetektől fogva az eljárási kódex részletesen kimunkált részét képezték*.

Könyvünk jelen szerkezeti egysége nem taglalja a tényállás tisztázására és a hatósági döntéshozatalra vonatkozó szabályokat, hiszen azokat önálló könyvrészekben dolgozzuk fel.

2. Az alapeljárási jogintézmények szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

Laikusként vagy az Et.-t korábban nem tanulmányozóként azt gondolná az ember, hogy az az akkori történelmi szituációnak megfelelő terminológiát alkalmazó, ma már csak nehezen értelmezhető jogtörténeti produktum. Ez azonban több szempontból sem igaz: az Et. nyelvezete, logikus felépítése, a mai szabályozásban is visszaköszönő egyes hatvan éve jól bevált szabályai alapján azt mondhatjuk, hogy a maga idejében egy *igen modern, eljárásjogi szempontból jól kidolgozott jogszabálynak volt tekinthető*. Különösen igaz ez az alapeljárási szabályokra.

Az 1982-ben hatályba lépett Et.-módosítás – ettől az időponttól beszélünk Áe.-ről – új jogintézményeket is bevezetett az Et. alapeljárási szabályai közé, így például az elintézési határidőre, illetve a szakhatósági közreműködésre vonatkozó rendelkezéseket.

Tekintsük át, milyen jogintézményeket és miként szabályozott az Et., és ehhez képest milyen változásokat hozott az Áe.

Elöljáróban annyit emelnénk ki, hogy mivel szorosan az alapeljáráshoz tartozónak tekintjük, itt szólnunk a hatáskör és az illetékesség szabályairól is.

2.1.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása az Et.-ben és az Áe.-ben

Az Et. II. fejezetében határozta meg a hatáskör és az illetékesség szabályait, azonban azok fogalmának definiálására ott sem került sor. A *hatáskör* általános szabályai tekintetében az Et. 2. § (1) bekezdése leszögezte azt a későbbiekben is visszaköszönő szabályt, amely szerint „az államigazgatási szerv hatáskörét *jogszabály állapítja meg* akként, hogy meg kell határozni azt a szervet, amely az ügyben első fokon eljár”.¹ Ezek a rendelkezések az 1982-ben hatályba lépő Áe.-ben is megjelennek, és bár később, de még az Áe. rendelkezései kapcsán állapította meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét analógia alkalmazásával nem lehet meghatározni,² vagyis ahhoz konkrét jogszabályi kijelölés szükséges.³

A hatáskörrel rendelkező szerv és különösen az államigazgatási és az egyéb ügyek egymástól való elkülönítése az Et. és az Áe. idején is számos gyakorlati problémát vetett fel:⁴ tipikusan ilyen volt az azóta is számos tekintetben módosult *kisajátítás* jogintézménye.

¹ Az akkori hatósági fórumrendszer feltérképezésével foglalkozik Szamel Lajos egy 1973-as tanulmányában. Lásd SZAMEL Lajos (1973): Az államigazgatási hatáskörök teljeskörű feltérképezése. *Állam és Igazgatás*, 23. évf. 6. sz. 489–498.

² Lásd a Legf. Bír. Kfv.III.37.447/2006. számú ítéletét.

³ MARTONYI János (1957): Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről. *Magyar Jog*, 4. évf. 8. sz. 202.

⁴ Lásd például Legf. Bír. P.törv.II.20 006/1978. számú ítéletét, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a Balaton partvonalának rendezésével összefüggésben támasztott kártalanítási igény nem minősült államigazgatási határozat megtámadása iránt indított pernek. A kereseti kérelemben a felperes kérte, hogy a bíróság kötelezze kártalanítás fizetésére azt az állami szervet, illetőleg társadalmi szervezetet, amely a meder feltöltésével a terület kezelője lett. Államigazgatási határozat hatályon kívül helyezését azonban nem lehetett kérni, mert a kártalanítás kérdésében az államigazgatási hatóság nem hozhatott határozatot.

A Legfelsőbb Bíróság Pf. I. 20 328/1979. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy a kisajátítási eljárásban az államigazgatási határozatnak a kártalanítási összeg meghatározására vonatkozó rendelkezése ellen államigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak.⁵

Az Áe. eredeti 4. § (1) bekezdése emellett már azt is leszögezte, hogy az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni.⁶ Ez a szabály az Et. számára sem lesz idegen, hiszen látni fogjuk, hogy a 11. § (2) bekezdése ugyanezt a szabályt nevesítette, noha nem itt, a II., hanem az alapeljárási III. fejezetben az eljárás megindításának szabályai között. Az Áe. hivatkozott §-a az *eljárási kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit* is rögzítette, és kimondta, hogy ebben az esetben – kérelemre vagy hivatalból – az adott szerv felettes szerve az eljárás lefolytatására utasította a mulasztó szervet.⁷ Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában akként foglalt állást, hogy a felettes szervhez való fordulás lehetősége az eredetileg az Áe.-ben megfogalmazott szabályok szerint nem nyújtott hatékony jogvédelmet, ezért az Alkotmánybíróság határidő⁸ tűzésével felhívta a jogalkotó figyelmét a mulasztás orvoslására. A hivatkozott határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kilencvenes évekre már nemcsak államigazgatási szervekről, hanem önkormányzati szervekről is beszélhetünk, idesorolva a helyi és a területi önkormányzatokat, valamint az olyan köztestületeket is, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat láttak el. Az ilyen szervezetrendszerben a „felettes szerv” fogalma gyakran értelmezhetetlen volt, hiszen előfordult, hogy nem volt felettes szerv. Másfelől az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy ha van is felettes szerv, az Áe. arra nézve sem állapított meg határidőt, hogy a felettes szerv mennyi időn belül köteles elbírálni az ügyfélnek az Áe. 4. § (1) bekezdésére alapított kérelmét. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy „más jogrendszerekben, ha az illetékes közigazgatási szerv határidőn belül nem ad ki határozatot, elveszíti döntési jogosultságát, s az a felettes szervére hárul át. Van olyan jogrendszer is, ahol bíróság útján lehet kikényszeríteni a közigazgatási döntéshozatalt”.

Ennek köszönhetően az Áe. 1997 júniusában hatályba lépő új szabályai szerint, ha a közigazgatási szerv a felettes szervének utasítására nyolc napon belül nem hozott érdemi határozatot, a felettes szerv főszabály szerint az ügyfél kérelmére az ügyet magához vonta. A felettes szerv az ügyben első fokon járt el, vagy az elsőfokú eljárásra a mulasztóval azonos hatáskörű közigazgatási szervet jelölt ki – azzal egyetértésben. A kijelölt közigazgatási szervnek harminc napon belül kellett érdemi határozatot hoznia. Amennyiben nem volt felettes szerv, illetőleg a felettes szerv intézkedési vagy eljárási kötelezettségének nem tett

⁵ Lásd a Ptk. 178. §-át és az 1976. évi 24. sz. tvr. 19. § (2) bekezdését. Emellett a Legf. Bír. Kf.VI.29.398/1999. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az akkor hatályos, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) csak akkor írta elő a kisajátítási eljárás lefolytatásának kötelezettségét, ha az ingatlanok a helyi közút céljára szükséges részén építmény vagy építményrész állt. Ettől eltérő esetben az Étv. az építésügyi hatóság hatáskörébe utalta a helyi közút céljára szükséges rész kisajátítási eljárás nélküli, de a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint történő kártalanítás mellett a települési önkormányzat javára való igénybevételét és lejegyzését. A közterület céljára történő igénybevétel és lejegyzés esetén a kártalanítás megállapítása is az elsőfokú építésügyi hatóságként eljáró települési önkormányzat jegyzőjének a hatáskörébe tartozott.

⁶ Lásd az adatvédelmi biztos beszámolóját [1995. július 1. – 1996. december 31.] az *Állásfoglalás közterületi reklámok elhelyezésével kapcsolatos közérdekű adatok kiszolgáltatásáról* alcím alatt.

⁷ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. törvény 1997. június 1-jétől hatályos szabályai alapján.

⁸ 1996. december 31.

eleget, a megyei (fővárosi) bíróság a fél kérelmére nemperes eljárásban kötelezte a közigazgatási szervet az eljárás lefolytatására. Ez alól kivételt képezett az az eset, ha az ügy adatigazolóssal, nyilvántartás-vezetéssel, illetőleg hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos volt, ugyanis az ilyen ügyekben a mulasztó közigazgatási szerv a felettes szervének az ügyfél kérelme alapján kiadott utasításának tizenöt napon belül köteles volt eleget tenni. Szintén kivételt képezett ez alól a helyi önkormányzat képviselő-testülete,⁹ a főpolgármester, a polgármester, a közgyűlés elnöke, a bizottság, a részönkormányzat testülete, amely ha az önkormányzati hatósági ügyben a határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta, az ügyfél kérelmére a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője felhívta a képviselő-testületet, hogy legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon.¹⁰

Az Áe. előírta az említett eljárási szabályok fellebbezési eljárás során történő alkalmazását is. Emellett az Áe. bevezette a *hatáskörrelvonás tilalmának klauzuláját* is az eljárási kódexbe. Ez a kötött hatósági fórumrendszer azóta is a magyar közigazgatási eljárásjog egyik karakterisztikus eleme.

Az Et.-ben a *hatósági fórumrendszer* az 1957-es viszonyokat tükrözte: ahogyan *Hajdú Zoltán* egy cikkében írja,¹¹ már 1954-ben megfogalmazódott a felduzzadt államapparátus egyszerűsítésének, az államigazgatás állampolgárokhoz közelebb vitelének és a túlzott centralizáció csökkentésének igénye. A reform főként a megyék, a járások és a budapesti kerületek számának csökkentésére irányult, ám végül az ötvenes évek második felében mégsem valósították meg a racionalizálási terveket, éppen ezért a szervezeti átalakítás hiányában az Et.-nek még jelentősebb szerepet szánt a jogalkotó. A helyi szintű tanácsai szervek hatáskörét bővítette azzal, hogy kimondta: a tanácsai szervek látnak el minden olyan államigazgatási feladatot, amelyet jogszabály más államigazgatási szerv hatáskörébe nem utal.¹²

A *hatáskör-telepítés szabályait* tekintve az Et. különbséget tett a tanácsai és a nem tanácsai szervek között.¹³ Ennek megfelelően:

- ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezett, a *tanácsai szervek hatáskörébe tartozó ügyekben* első fokon a községi, a járási jogú városi vagy fővárosi (városi) kerületi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve, ha ilyen nincs, a végrehajtó bizottság elnöke, illetőleg titkára járt el, míg
- ha ágazati jogszabály az elsőfokú államigazgatási szervet nem jelölte meg, a *nem tanácsai szervek hatáskörébe tartozó ügyekben* a járási, járási jogú városi, fővárosi (városi) kerületi igazgatási, ilyen hiányában pedig a legalsóbb fokú területi szerv járt el.¹⁴

⁹ Az Alkotmánybíróság a 33/1999. (X. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának az a rendelkezése, amely a mandátumok hitelességéről való döntési jogosultsággal ruházza fel a képviselő-testületet, tiltott hatáskörrelvonást jelent, és mivel a képviselő-testület a törvény által szabályozott társadalmi viszonyt a törvény rendelkezéseibe ütköző módon szabályozta, ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének rendelkezéseit.

¹⁰ Lásd ehhez: TILK Péter (2001): Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 3. sz. 153.

¹¹ HAJDÚ Zoltán (1989): Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reform földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom*, 3. évf. 4. sz. 44.

¹² Lásd az Et. 1. § (2) bekezdését.

¹³ Lásd ehhez: HARDY Zoltán (1976): A hatáskör-gyakorlás átruházásának egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 9. sz. 796–806.

¹⁴ Lásd az Et. 1. § (3) bekezdését és a 7002/1999. (AEÉ. 8.) APEH irányelvet.

Az Et. meghatározta az úgynevezett *fokozatosság elvét* is,¹⁵ vagyis előírta, hogy az eljáró államigazgatási szerv az ügyben csak azon a fokon járhat el, amelyet részére jogszabály megállapít.¹⁶

Ahogy arra az Áe. 4. § (1) bekezdése kapcsán már utaltunk, az *eljárási kötelezettség* szabályait az alapeljárásról szóló fejezetben találhatjuk. Az Et. 11. § (2) bekezdése mondta ki ugyanis, hogy az államigazgatási szerv köteles a hatáskörébe tartozó ügyekben illetékességi területén eljárni.

A hatáskör megállapításának szabályai az Et.-hez képest egyszerűbbé váltak az Áe.-ben.¹⁷ A főszabály szerint az államigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapította meg, amely az ügyben első fokon eljáró szervet is megjelölte, és a tanácsai szakigazgatási szerv hatáskörébe tartozott minden olyan államigazgatási ügy, amelyet jogszabály nem utalt más államigazgatási szerv hatáskörébe.¹⁸

A Legfelsőbb Bíróság a Legf. Bír. Kpkf. VI. 37.664/2001. számú ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási szervet az ügyfél együttműködési kötelezettségének nem teljesítése esetén is döntési kötelezettség terheli, ennek elmulasztása esetén az eljárás lefolytatására kell kötelezni.

A fokozatosság említett elvét egyszerűsítve az Áe. 5. § (3) bekezdése leszögezte, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, az ügyben első fokon a legalsóbb fokú szerv jár el. Az Et.-hez hasonlóan az Áe. is rögzítette a bíróság hatáskörének megállapítására vonatkozó döntés államigazgatási szervre vonatkozó kötelező jellegét.¹⁹

Itt érdemes utalnunk a ma már nem hatályos²⁰ 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatra, amely kimondta, hogy „a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az Áe. 72. §-ának (1) bekezdése alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntés, amely az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén bíróság által felülvizsgálható.”

Szintén sokáig meghatározó volt a joggyakorlat szempontjából a *hatáskör-átruházással* kapcsolatban rendelkezéseket megfogalmazó 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, amely kimondta – többek között –, hogy

- a közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja);
- a törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti;

¹⁵ Lásd ehhez: POLGÁR Ferenc (1976): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata margójára. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 11. sz. 985.

¹⁶ DONÁTH Róbert (1972): A hatáskörátruházás lehetőségei és korlátai. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 107–111.

¹⁷ SZAMEL Lajos (1987): Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 6. sz. 487–491.

¹⁸ Megjegyezzük, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy ahol jogszabály a) államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet; b) államigazgatási vezetőt vagy ügyintézőt említ, azon köztisztviselőt; c) ügyviteli dolgozót említ, azon ügykezelőt; d) államigazgatási dolgozót említ, azon köztisztviselőt, ügykezelőt és fizikai alkalmazottat kell érteni. Ezért könyvünkben az adott időállapotban hatályos normaszövegbeli terminológiát használjuk, így például az államigazgatási szerv és közigazgatási szerv fogalmának használata kapcsán.

¹⁹ Lásd az Áe. 5. § (4) bekezdését.

²⁰ 2010. 11. 24. napjág volt hatályos.

- a *kiadmányozási (aláírási) jog* belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör-átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el;
- amennyiben valamelyik közigazgatási szerv határozata elleni fellebbezés elbírálására a jogszabályban megjelölt szerv vezetője rendelkezik hatáskörrel, a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben alperesként a szerv vezetőjét kell megjelölni.²¹

A hatáskör megállapításának fenti szabályai aztán az Áe. 2005-ös hatályon kívül helyezéséig tovább finomodtak, és az Áe. 2005-ben már csak annyit írt elő, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg, amelyben meg kellett határozni azt a szervet, amely az ügyben első fokon eljár, valamint ha jogszabály másként nem rendelkezett, az ügyben első fokon a legalsóbb fokú szerv járt el. Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapította, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés a közigazgatási szervre kötelező volt.²²

Az *illetékesség* szabályai szintén számos hasonlóságot mutatnak a jelenleg hatályos szabályokkal. Az Et. 5. §-a kimondta, hogy „az államigazgatási szerv hatáskörét illetékességi (működési) területén gyakorolja”.²³ Ez a mondat azóta már kikerült az eljárási törvényekből, és csak az *illetékességi okok szabályozása* maradt, amely jobbára az Et. szabályainak továbbfejlesztésével jött létre.²⁴

Az Et. ismerte a belföldi és a nemzetközi jogsegély eszközét, és *megkeresés* terminológia alatt határozta meg a részletszabályait a 9–10. §-ában, amelyeket aztán az Áe. szó szerint átvett.

Az illetékességi okok rendszerét az Et. 6. §-a határozta meg:²⁵ eszerint beszélhettünk ad a) általános és ad b) speciális illetékességet megalapozó okokról, jogalapokról.

Ad a) Az Et. az *általános illetékességi okok* tekintetében az államigazgatási szervek eljárását első fokon megalapozó körülményként az alábbiakat nevesítette:

- az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) vagy munkahelye volt;²⁶ ha az ügyfél külföldön vagy ismeretlen helyen tartózkodott, az illetékességet

²¹ Ezzel kapcsolatban később a Legf. Bír. Kfv.III.37.004/2009. számú ítéletében kifejtette, hogy az 1/2003. KPJE jogegységi határozat abban az esetben alkalmazható, ha a közigazgatási szerv vezetője a hatáskör címzettje.

²² Lásd az Áe. 5. §-át.

²³ Lásd ehhez az illetékességi terület vonatkozásában írtakat az alábbi tanulmányban: KILÉNYI Géza (1981): Az illetékességi terület fogalma. Az ügyintézési határidő kezdete és vége. Az ügyfél értesítése egyes eljárási cselekményeknél. *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 12. sz. 1132–1134.

²⁴ MARTONYI 1957, 202.

²⁵ Lásd ehhez: ALBRECHT László (1966): A hatósági jogkörök rendezésének és az eljárások egyszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 16. évf. 4. sz. 319.; TALLOS József (1969): A jogsegélyszerződéseknek a tanácsai szerveket érintő rendelkezései. *Állam és Igazgatás*, 19. évf. 2. sz. 122.; NAGY Tibor Gyula (1971): A döntéselőkészítés néhány kérdése a hatósági jogalkalmazó tevékenységben. *Állam és Igazgatás*, 21. évf. 5. sz. 431.; SZAMEL 1983, 591., 597., 598.; MÓNUS Lajos (1979): Ki a hatóság: a miniszter és (vagy) a minisztérium? *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 11. sz. 970.; KERTÉSZ Márton (1972): Törvényesség, hatósági munka alakulása a tanács törvény nyomán Békés megyében. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 7. sz. 654.; BAJORY Pál (1976): Államigazgatási út – bírósági út egyes kérdései. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 3. sz. 234.

²⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.28.093/1997. sz. ítéletében kifejtette, hogy az adóhatóság illetékességének hiánya ténykérdés, nincs jelentősége annak, hogy az eljáró szerv tudott-e erről, vagy sem [1990. évi XCI. tv. 4. § (1) bekezdés].

az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján, ennek hiányában pedig úgy kellett megállapítani, mintha az ügyfél utolsó ismert lakóhelye Budapest V. kerületében lett volna;

- ingatlanra (földre, házra stb.), továbbá lakásra vonatkozó jogot vagy kötelezettséget érintő ügyben az ingatlan vagy lakás fekvése;
- engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben a tevékenység gyakorlásának helye, vagy ahol a tevékenységet gyakorolni kívánták.

Ezekről a klauzuláktól ugyanakkor bármilyen jogszabály eltérhetett.

Az Áe. lényegében megismételte az Et. fentiekben nevesített szabályait. Majd a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény által eszközölt módosításoknak köszönhetően módosult az Áe. 6. § (2) bekezdése, így a továbbiakban, ha az ügyfél külföldön volt, vagy tartózkodási helye ismeretlen volt, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján kellett megállapítani, ennek hiányában pedig immáron a fővárosi főjegyző lett illetékes az eljárásra.²⁷

Ad b) Lényegében az általános illetékességi okokat, azaz az Ad a) pontban nevesített főszabályokat egészítette ki az Et. az alábbiakkal:

- amennyiben az eljárás az ügyfél lakóhelye szerint illetékes államigazgatási szerv előtt indult, az ügyfél az elsőfokú határozat meghozataláig kérhette az ügynek a munkahelye szerint illetékes államigazgatási szervhez való áttételét, sőt ez a lehetőség visszafelé is igaz volt, ugyanis olyan esetekben, amikor az eljárás az ügyfél munkahelye szerint illetékes államigazgatási szerv előtt indult, az ügyfél kérhette az ügynek lakóhelye szerint illetékes államigazgatási szervhez való áttételét is;²⁸ ezt a rendelkezést az Áe. már nem tartalmazta;
- a *megelőzés elvét* az Et. 6. § (3) bekezdésében mondta ki, így amennyiben az eljárás „több illetékes államigazgatási szerv előtt” indult, közülük az jár el, amely előtt az eljárás előbb indult meg. Az idézetre azért hívnánk fel a figyelmet, mert itt egy logikai hibát lehet felfedezni: több szerv illetékességgel nem tud rendelkezni az adott ügyben, csak hatáskörrel. Egyébként az Áe. az Et. megkeresésre vonatkozó szabályait annyival egészítette ki, hogy amennyiben az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, illetőleg a határozatát visszavonta, és erről a korábban eljáró államigazgatási szervet és az ügyfelet értesítette;²⁹
- végezetül érdemes utalnunk a *hatásköri, illetékességi összeütközés viszonylag* egyszerű Et.-beli szabályozására is: az Et. akként rendelkezett, hogy ha az illetékességi vitát nem lehetett feloldani, az illetékesség nem volt megállapítható, az eljáró igazgatási szervet az ügy tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter jelölte ki. Látni fogjuk, hogy itt némi kollízió fedezhető fel az Et. említett és az eljáró államigazgatási szerv kijelölése alcím alatt nevesített szabályok között. Ez utóbbi ugyanis a hatályos jogunkban is ismert, 1957 óta már számos alkalommal módo-

²⁷ Lásd ehhez: IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 3. sz. 169–172.

²⁸ MARTONYI 1957, 203.

²⁹ Lásd az Áe. 6. § (4) bekezdését.

sított, finomított hatásköri és illetékességi vita feloldásának a szabályait határozza meg. Az Et. a 8. §-ában a *pozitív és a negatív hatásköri és illetékességi összeütközés*, valamint a megelőzés elve alapján nem eldönthető összeütközések feloldásáról rendelkezik,³⁰ mégpedig akként, hogy elsőként előírta az érintett szervek számára a vita egyeztetés útján való feloldását, amely maximum tizenöt napig tarthatott. Azt követően az eljáró államigazgatási szervet – az Et. terminológiájával élve – a legközelebbi közös felsőbb államigazgatási szerv jelölte ki. Vagyis az Et. még nem tett különbséget a hatásköri és az illetékességi vita kapcsán az eljáró szervet kijelölni jogosult szerv között. Ahogyan az Áe. sem: az Áe. megismételte az Et. szabályait azzal az eltéréssel, hogy az egyeztetés határidejét nyolc napra csökkentette, és úgy rendelkezett, hogy annak eredménytelensége esetén az eljáró államigazgatási szervet a legközelebbi közös felettes államigazgatási szerv, a fővárosban, illetőleg ugyanabban a megyében működő tanácsi szervek esetében a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának titkára, ugyanazon tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei közötti vitában e tanács végrehajtó bizottságának titkára jelölje ki.³¹ Az Áe. rendszerváltást követően³² kiegészített szabályai³³ annyiban módosultak csak, hogy az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felettes államigazgatási szervet, ennek hiányában – a működési területén eljáró hatóságok közül – a köztársasági megbízottat,³⁴ míg hatásköri összeütközés esetén az Alkotmánybíróságot jelölte ki.³⁵

A *hatáskör és illetékesség vizsgálatának* 1957-es szabályai is visszaköszöttek a Ket.-ben, és egy részük, így például az *áttétel* szabálya a hatályos törvényünkben is. Az Et. 7. § (1) bekezdése kimondta, hogy „az államigazgatási szerv hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben hatásköre nincs vagy nem illetékes, az iratokat haladéktalanul a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez teszi át és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.” Az áttétellel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság kiemelte, hogy az államigazgatási szerv polgári jogi kártérítési felelősséggel tartozik a fél olyan káráért, amely abból kifolyólag érte, hogy indokolatlanul késlekedtek az ügynek az arra illetékes állami szervhez való áttételével.³⁶

³⁰ Lásd a 1032/F/1998. AB végzést az eljáró szerv kijelölése iránt benyújtott indítvány tárgyában.

³¹ Lásd az Áe. 8. § (2) bekezdését.

³² A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 22. §-a alapján.

³³ Lásd Legf. Bír. Kpkf.III.27.118/1999. számú ítéletét.

³⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény alapján 1994 októbertől a közigazgatási hivatalok vezetőit kellett érteni rajtuk.

³⁵ Hatásköri összeütközés ügyében döntött az Alkotmánybíróság például a 1069/F/2004. AB határozatában, a 662/F/2004. AB határozatában, a 613/F/1996. AB határozatában, a 711/F/2005. AB határozatában, a 1182/F/2004. AB végzésében, az 1069/F/2004. AB határozatában, a 662/F/2004. AB határozatában, az 541/F/2005. AB határozatában, a 987/F/2000. AB határozatában, a 916/F/2001. AB határozatában, a 653/F/1999. AB határozatában, a 25/2001. (VI. 29.) AB határozatában, az 1038/F/1997. AB határozatában, a 613/F/1996. AB határozatában, az 1032/F/1998. AB végzésében, a 42/1998. (X. 2.) AB végzésében. Lásd ehhez: VINCZE Attila (2009): Egy félreértett alkotmánybírósági hatáskorról: a hatásköri összeütközés megszűntetése. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 4. sz. 14., 15.

³⁶ Lásd a Legf. Bír. Pfkf.IX.21.473/1998. számú ítéletét.

Az Áe. szabályai később megismételték az Et. korábbi rendelkezéseit, és ez a szabályozás egészen 2005-ig hatályban is maradt. A Legfelsőbb Bíróság a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozata szerint a közigazgatási szerv – hatásköre hiányát megállapító – határozata kétféle lehet: ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy elbírálása más közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyet – az Áe. 7. § (1) bekezdése szerint – az arra hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervhez teszi át, *az áttételt elrendelő határozat nem érdemi határozat*, így bírósági felülvizsgálata kizárt.

Az Áe. említett szabályai a későbbiekben sem változtak, és egészen a hatályon kívül helyezésükig hatályban maradtak.

Az Et. meghatározta az *ideiglenes intézkedés* napjainkban is ismeretes szabályait,³⁷ amelyeket az Áe. annyiban egészített ki, hogy az illetékes államigazgatási szerv az intézkedés fenntartásának szükségességét is felülvizsgálhatta.³⁸

Ezen a szabályokon kívül az Áe. *az illetékességi területen kívüli eljárás* szabályait is meghatározta a 9. §-ában: eszerint az államigazgatási szerv az illetékességi területén kívül akkor végezhetett eljárási cselekményt, ha ezt jogszabály lehetővé tette. A fővárosi kerületi államigazgatási szerv viszont a főváros egész területén végezhetett eljárási cselekményt.

A későbbiekben az utóbbi szabály annyiban módosult, hogy a fővárosi kerületi közigazgatási szerv, illetőleg a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, a főváros, illetőleg a megyei jogú város egész területén végezhetett eljárási cselekményt.³⁹

2.1.2. Az alapeljárás szabályozása az Et.-ben és az Áe.-ben

Az *alapeljárás* szabályait az Et. III. fejezete határozta meg. Ebben a körben az alábbi jogintézményeket szabályozta:

- ad a) az eljárás megindítása;
- ad b) az anyanyelv használata;
- ad c) a beadvány;
- ad d) a jegyzőkönyv;
- ad e) a képviselő;
- ad f) a kizárás;
- ad g) a határidők és számításuk;
- ad h) az eljárás felfüggesztése és megszüntetése;
- ad i) az igazolás;
- ad j) az iratbetekintés.

³⁷ Az Et. 7. § (2) bekezdése szerint az államigazgatási szerv – tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére – köteles azokat az ideiglenes államigazgatási intézkedéseket megtenni, amelyek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Az ideiglenes intézkedésről a hatáskörrel rendelkező illetékes szervet haladéktalanul értesíteni kell.

³⁸ Lásd az Áe. 7. § (2) bekezdését.

³⁹ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 23. §-a alapján.

Tekintsük át röviden ezeknek a jogintézményeknek a szabályozási karakterisztikáját!

Ad a) Az *eljárás megindítására* az Et. értelmében hivatalból⁴⁰ vagy kérelemre kerülhetett sor.

A kérelemre induló eljárások kapcsán a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.28.537/1996. számú ítéletében kimondta, hogy valamely jogosultság megadásáról, engedélyezéséről kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelme esetén dönthet a közigazgatási szerv.⁴¹

Emellett ismerte a törvényünk a kérelemre indított eljárás *hivatalbóli folytatásának* lehetőségét is, sőt már az ügyfél ilyen eljárási cselekményről való értesítésének kötelezettségét is kimondta.

Az Áe. aztán 1982-ben bevezetett jó néhány új, előremutató rendelkezést az eljárás megindulásával összefüggésben. Ilyennek tekinthető az *ügyfél eljárás megindulásáról szóló értesítése*,⁴² ám az értesítés kizárólag a jogszabályban meghatározott esetben volt kötelező. Az értesítés mellett az Áe. bevezette a *sokügyfeles eljárások* esetében – vagyis a nagyszámú érdekeltet érintő eljárások vonatkozásában – alkalmazandó közhírré tételt.⁴³

Az Alkotmánybíróság⁴⁴ a még kiforratlan jogintézmény kapcsán megállapította, hogy az Áe. 13. § (2) bekezdéséből közvetlenül sem az ügyfél értesítésének kötelezettsége, sem annak mellőzése nem következik. Annak vizsgálata, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés hiánya mely ügyekben eredményezi az ügyféli jogok gyakorlásának korlátozását és ezzel összefüggésben alkotmányos alapjogok esetleges sérelmét, önmagában az Áe. vitatott rendelkezése alapján nem, csak az adott államigazgatási ügyre vonatkozó speciális eljárási szabályokat is figyelembe véve lehetséges.

Szintén új, az Áe.-vel az eljárási kódexbe került szabály volt a *kérelem visszavonásának a lehetősége* is. Emellett az *eljárás megszüntetéséről szóló értesítés* szintén a tájékoztatási joghoz kapcsolódó garanciális szabály.

Az Áe. említett szabályai egészen a hatályon kívül helyezésükig változatlan tartalommal hatályban maradtak.

Ad b) Az *anyanyelv használatának szabályai* meglehetősen egyszerűek voltak: az Et. kimondta, hogy az anyanyelvét mind szóban, mind írásban mindenki használhatta, és a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhetett az eljárás során. Az Áe. hatálybalépésével az anyanyelvhasználat szabályai átkerültek az alapelvekre vonatkozó rendelkezések közé a 2. § (5) bekezdésébe.

⁴⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.239/2006. számú ítéletében megállapította, hogy az építésügyi hatóság egyéves intézkedési határideje az építésügyben szerzett első hivatalos tudomásszerzéstől számít. Szintén a hivatalból indítható eljárás korlátjának tekinthető, hogy a Legfelsőbb Bíróság kimondta azt is a Kfv.I.35.049/2006. számú ítéletében, hogy az elévülési időn túl tévesen kiutalt vámtéher határozati formában történő visszakövetelésére nincs lehetőség.

⁴¹ Lásd az 513/B/1994. AB határozatot.

⁴² Lásd ehhez néhány korábbi felvetést: KILÉNYI 1981, 1134.; MÉSZÁROS József (1985): Az 1981. évi I. tv. szerinti értesítés. Államigazgatási határozat megsemmisítése az ügyfél rosszhiszemű jogszerzésekor. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 7. sz. 657.

⁴³ Lásd az Áe. 13. § (2) bekezdését.

⁴⁴ Lásd a 196/B/2000. AB határozatot.

Ad c) A *beadvány* gyűjtőfogalomként jelent meg az első kódexünkben: idesorolta az Et.⁴⁵ a kérelmet, a panaszt és a bejelentést is, amelyet írásban vagy szóban lehetett az eljárásra illetékes államigazgatási szervén kívül a lakóhelyén vagy munkahelyén működő városi, fővárosi (városi) kerületi vagy községi tanács igazgatási szerveinél előterjeszteni.⁴⁶

Az Áe. 13. § (1) bekezdése aztán akként foglalt állást, hogy „az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: *kérelem*) vagy hivatalból” indult meg. Ebből következően a beadvány eredeti gyűjtőfogalma helyett a kérelem mint gyűjtőfogalom került bevezetésre. A kérelmen belül pedig a korábbi szabályozással ellentétben már nem jelenik meg a panasz, annak helyét a felsorolásban a nyilatkozat vette át. Ez azzal is magyarázható, hogy a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról immáron önálló törvény, az 1977. évi I. törvény rendelkezett.⁴⁷

A kérelem benyújtásának módozatai annyiban változtak az Áe.-ben, hogy a kérelem szóban vagy írásban történő benyújtása mellett az Áe. már lehetővé tette ágazati jogszabályok számára,⁴⁸ hogy az ügyfél a kérelmét az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be.⁴⁹

Az Áe. 16. § (4) bekezdése a kérelem benyújtásának szabályait 1982-ben azzal egészítette ki, hogy a magánszemélyek számára tette csak lehetővé az elsőfokú eljárás megindítására irányuló kérelem lakóhely vagy munkahely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervénél való előterjesztését.

Nagyon fontos kiemelni, hogy már az Et. is rögzítette a beadványok *tartalmuk alapján történő elbírálásának* kötelezettségét.⁵⁰ Ez a szabály aztán az Áe.-ben is visszaköszönt.⁵¹

A kérelem tartalmi elemeit az Áe. akként bővítette, hogy előírta, milyen mellékleteket kell a kérelemhez csatolni, illetőleg melyek csatolása nem kérhető. Az Áe. szabályai⁵² aztán 2001-ben kiegészültek⁵³ azzal, hogy jogszabály lehetővé tette a kérelem elektronikus

⁴⁵ Lásd az Et. 13. § (1) bekezdés, valamint KOROM Mihály (1977): A közérdekű bejelentésekről és panaszokról szóló törvény. *Magyar Jog*, 24. évf. 4. sz. 275–276.; DUDÁS Ferenc (1987): Az egyenletes ügyintézés a gyakorlatban. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 4. sz. 364.; FONYÓ Gyula (1977a): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz I. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 7. sz. 577–589.; FONYÓ Gyula (1977b): A közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok intézése a tanácsokhoz II. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 8. sz. 694–704.; VÁGÓ László (1970): A panasz elbírálása az államigazgatási szerv által (Jogalkalmazás kérdései). *Állam és Igazgatás*, 20. évf. 5. sz. 476–478.

⁴⁶ KILÉNYI 1982a, 189–192.

⁴⁷ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

⁴⁸ A Legf. Bír. Kfv.X.27.336/1998. számú ítélete például akként foglalt állást, hogy a személyi kárpótlás iránti kérelmet 1994. február 15. és 1994. március 15. között csak a törvényben meghatározott jogosultak nyújthattak be az erre rendszeresített adatlapon; az adatlapon a korábban előterjesztett kérelmek módosítására nincs lehetőség. [Lásd az 1994. évi II. tv. 1. §-át.]

⁴⁹ Lásd az Áe. 16. § (1) bekezdését.

⁵⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.I.35.058/2004. számú ítéletében kimondta, hogy a vámtartozás törlése iránti kérelem nem foglalja magában a vámviszátérítésre vonatkozó kérelmet is. A Kf.I.28.513/1997. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság akként foglalt állást, hogy a közbeszerzési eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni. Nem tartozik a kérelem teljességéhez sem a jogszabályhely, sem a jogsértés nevesített megjelölése, elégséges, ha a sérelmezett tényállást a kérelmező a döntőbizottság elé tárja.

⁵¹ Lásd a Győri Törvényszék K.27238/2006/9. számú határozatát.

⁵² Lásd az Áe. 16. § (1) bekezdését.

⁵³ A 2001. évi XXXV. törvény 31. § (2) bekezdése alapján.

dokumentumban való benyújtását,⁵⁴ amelyre elektronikus forma volt rendszeresíthető.⁵⁵ Emellett az Áe. a korábbi 16. § (4) bekezdésében nevesített, mondhatni kedvezményes kérelembenyújtási szabályokat is pontosította.

Ad d) Az eljárási cselekmények rögzítése kapcsán az Et. a *jegyzőkönyvre* vonatkozó szabályokat⁵⁶ határozta meg akként, hogy szabályozta azoknak az eseteknek a körét, amikor kötelező volt jegyzőkönyv felvétele.⁵⁷ Az Áe. aztán némiképp cizellálta a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat, és előírta, hogy az Et.-ben nevesítettek mellett jegyzőkönyvet kellett felvenni akkor is, ha a hatóság tárgyalást tartott.⁵⁸

Az Et. emellett rendkívül előremutató módon meghatározta a jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeit is. Ezek lényegében megjelennek az Áe.-ben is, kiegészülve néhány további adattal (például személyi szám). Ezeket aztán az 1992 novemberében hatályba lépő, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény tovább konkretizálta (és a személyi szám helyett például az ügyfél természetes személyazonosító adatai terminológiát vezette be).

A feljegyzés készítésének kötelezettségét kisebb korrekciók mellett az Áe. is megtartotta.

Ad e) A *képviselet* tekintetében az Et. a hatályos szabályozáshoz hasonlóan különbséget tett a *törvényes*, a *meghatalmazotti* és az *ügygondnoki* képviselet között,⁵⁹ és meghatározta a képviseleti jogosultság vizsgálatának és a képviselő visszautasításának szabályait. Az Áe. ezeket a szabályokat továbbfejlesztette, és például kimondta, hogy ha jogszabály nem írta elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhatott.⁶⁰ Az általános szabályokat emellett az Áe. kiegészítette azzal is, hogy az iratokat az ügyfél részére, ha pedig törvényes képviselője, ügygondnoka vagy írásban meghatalmazott képviselője volt, ezek részére kell kézbesíteni; az idézés kézbesítése azonban a megidézett részére történt a képviselője egyidejű értesítése mellett.⁶¹

A képviseleti jogosultság vizsgálhatóságára vonatkozó szabályozás változatlan tartalommal került az Áe.-be, ugyanakkor ágazati jogszabály számára már lehetővé tette, hogy a képviseleti jogosultság igazolását meghatározott formához kösse.

A meghatalmazott eljárásának visszautasítása tekintetében az Áe. a nem megfelelő meghatalmazotti jogállás Et.-ben nevesített jogalapjait – fiatal kor vagy testi, illetőleg szellemi fogyatékoság – negligálta, és már csak annyit írt elő, hogy az államigazgatási szerv visszautasította – immáron kógens, mérlegelést nem tűrő szabályozási metódust

⁵⁴ A részletszabályok tekintetében lásd az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendeletet. Lásd ehhez: VEREBICS János (2004): Jogfejlődésünk és az információs társadalom. *Gazdaság és Jog*, 12. évf. 3. sz. 3–11.

⁵⁵ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.33338/2006/3. számú határozatát.

⁵⁶ Lásd az Et. 14. §-át.

⁵⁷ Lásd KILÉNYI 1982a, 189.; KERTÉSZ 1972, 651.

⁵⁸ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.I.35.595/2000. számú ítéletét, amely az adózás rendjéről szóló törvény és az Áe. jegyzőkönyvre vonatkozó szabályait is érinti.

⁵⁹ Lásd az Et. 15. § (1) bekezdését.

⁶⁰ Lásd az Áe. 18. § (1) bekezdését.

⁶¹ Lásd az Áe. 18. § (5) bekezdését.

választva – az olyan meghatalmazott eljárását, aki az ügyben a képviselőt ellátására nem alkalmas, vagy aki a jogosultságát nem igazolja.⁶²

Az ügygondnok kirendelésére vonatkozó szabályok az Áe.-ben változatlanok maradtak, de a gyámhatóság igénybevételére vonatkozó szabályokat részleteiben továbbra is külön miniszteri rendelet határozta meg.⁶³

Ad f) A *kizárásra* vonatkozó szabályok tekintetében az Et. az *ügyintéző és a hatóság*⁶⁴ eljárásból való kizárásának *abszolút* – az ügyintéző saját ügyének elintézésében nem vehetett részt, továbbá a felsőbb fokú érdemi döntésben nem vehetett részt az az ügyintéző, aki a határozat hozatalában alsóbb fokon részt vett, illetőleg az ügyben tanúvallomást tett, vagy szakértőként járt el –, illetve *relatív* – az eljárásban mint ügyintéző nem vehetett részt az a személy, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható – jogalapjait nevesítette,⁶⁵ azonban a Legfelsőbb Bíróság egy későbbi ítéletében hangsúlyozta, hogy az eljárásból való abszolút és a relatív kizárásra vonatkozó ok minden ügyben a konkrét tények és körülmények alapján értékelendő,⁶⁶ de nem is volt elvárható a kódextől, hogy minden kizárásra okot adó körülményt szabályozzon.

A kizárási ok fennállása esetén azt az ügyintéző az államigazgatási szerv vezetőjének volt köteles bejelenteni, de a kizárási okot az ügyfél is bejelenthette. A szerv vezetője ilyenkor döntött a kizárásról, és kijelölte az eljárás lefolytatására jogosult ügyintézőt.

Érdekes megállapítást tartalmazott ugyanakkor az Et. a hatóság kizárása tekintetében: amennyiben ugyanis a kizárási ok az államigazgatási szerv vezetőjével szemben merült fel, eltérő rendelkezés hiányában az ügyben a felettes szerv által kijelölt ügyintéző járt el.⁶⁷

Az Áe. kizárásra vonatkozó szabályai lényegében változatlanok az Et.-hez képest, csupán néhány kiegészítésre került sor a módosítások alkalmával.

Az Áe. 1992. évi XXIII. törvénnyel módosított szabályai szerint az ügyintézővel szembeni általános abszolút kizárási ok kapcsán az Áe. a köztisztviselő saját ügyében való eljárásának tilalmát nevesítette. Emellett az 19. § (5) bekezdése szerint, ha a kizárási ok a közigazgatási szerv vezetőjével, illetőleg a polgármesterrel, a főpolgármesterrel,⁶⁸ a jegyzővel, a fővárosi főjegyzővel, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjével vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjével szemben merült fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felettes szerv által kijelölt köztisztviselő vagy hatóság járt el.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2000. évi XLI. törvény alapján bevezetett módosításnak köszönhetően az Áe. hivatkozott §-a kiegészült egy

⁶² Lásd az Áe. 18. § (3) bekezdését.

⁶³ Lásd a gyámhatósági eljárásról szóló 6/1969. (VIII. 30.) MM rendeletet és a gyámhatósági eljárásról szóló 1/1974. (VI. 27.) OM rendeletet.

⁶⁴ Lásd az Et. 16. §-át.

⁶⁵ KILÉNYI 1980b, 540–542.; KILÉNYI Géza (1982b): Az államigazgatási szerv kizárása az eljárásból. A végrehajtás elvégzésének megszakszítása. A bírósági felülvizsgálat körébe tartozó államigazgatási határozatok. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 8. sz. 757–758.

⁶⁶ Lásd a Kfv.II.39.346/2006. számú ítéletét.

⁶⁷ Lásd a Kecskeméti Törvényszék K.21623/2006/6. számú ítéletét.

⁶⁸ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37.296/2004. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy a polgármester az önkormányzati képviselő-testület döntési eljárásában akkor is részt vehet, ha önkormányzati hatósági ügyben elsőfokú szervként járt el.

(8) bekezdéssel, amely akként rendelkezett, hogy a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője a kizárási ok bejelentése nélkül is kijelölte azokat a jegyzőket, akik az önkényesen elfoglalt önkormányzati tulajdonú lakás kiürítése iránti kérelmek alapján eljártak.

Ad g) Az *ügyintézési határidő* és a határidők számítása: az Et. nem az alapeljárási szabályok között, hanem a 37. § (4) bekezdésében rendelkezett arról, hogy ha az eljárás az ügyfél kérelmére indult, az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül meg kellett hozni.⁶⁹ Az eljáró államigazgatási szerv vezetője a határidőt az ügyfél egyidejű értesítése mellett egy ízben legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatta. Az elintézési határidőt csak az eljárás felfüggesztése szakította meg. Ezen a szabályon pontosított 1982-ben az Áe., és az elintézési határidő szabályait áthelyezve az alapeljárás szabályait taglaló fejezetbe már akként rendelkezett, hogy az *érdemi határozatot* a kérelem előterjesztésétől,⁷⁰ illetőleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül kell meghozni. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet állapíthatott meg.⁷¹ Az Áe. emellett azt is leszögezte, hogy a testületi szerv hatáskörébe tartozó egyedi államigazgatási ügyben az (1) bekezdésben meghatározott határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, legkésőbb a soron következő testületi ülésen kell határozni. A határidő államigazgatási szerv vezetője általi meghosszabbíthatósága tekintetében előírta, hogy arra csak indokolt esetben kerülhetett sor, és arról – kérelemre indult eljárás esetén – az ügyfelet értesíteni kellett.⁷²

Az Áe. szabályai aztán a következő húsz évben további garanciális szabályokkal egészültek ki: ilyen rendelkezésnek tekinthető, hogy a kiskorú ügyfél esetén soron kívül, de legkésőbb tizenöt napon belül el kellett járnia a közigazgatási szervnek. Emellett az Áe. már azt is előírta,⁷³ hogy ha a felettes szerv a mulasztó közigazgatási szerv helyett azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárásra, az elintézési határidő a kijelölésnek az eljáró

⁶⁹ Lásd ehhez: TOLDI Ferenc (1959b): Határozat végrehajtásának felfüggesztése ügyészi óvás után. A fellebbezési határidő számításáról és az elintézési határidő elmulasztásáról. *Állam és Igazgatás*, 9. évf. 6. sz. 485–486.; VARGA József (1963): Öt éves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 137–141.; TOLDI Ferenc (1963b): Az államigazgatási határozat kihirdetésének jogi hatása... *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 6. sz. 476.; VARGA József (1967): Az 1957. évi IV. törvény szerint a 30 napos elintézési határidő a kisajátítási kérelem és mellékletei beérkezésétől számítandó. *Állam és Igazgatás*, 17. évf. 1. sz. 92–93.; MÉSZÁROS József (1972): Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 2. sz. 175.; FONYÓ Gyula (1976a): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 874–875.; KILÉNYI Géza (1977): Az 1957. évi IV. törvényről. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 3. sz. 277–278.; MÉSZÁROS József (1978a): Felülvizsgálati kérelem elbírálása. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 1. sz. 97.

MÉSZÁROS József (1978b): Határozatban megszabott teljesítés határidő megváltoztathatósága. Szemléterggyal rendelkező személy megidézése szemlére. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 4. sz. 370.; HOLLÓ-SZOBOSZLAI 1979, 809.; KILÉNYI 1981, 1133–1134.; KILÉNYI 1982a, 190.

⁷⁰ MARTONYI 1957, 203.

⁷¹ KILÉNYI 1977, 278.

⁷² Ezzel kapcsolatban a Kúria a Pfv.20543/2010/4. számú határozatában kiemelte, hogy az Áe. 15. §-ának (5) bekezdése indokolt esetben lehetővé teszi a határidő meghosszabbítását egy ízben, legfeljebb 30 nappal, ebből azonban nem következik, hogy a fellebbezés elbírálására nyitva álló időt automatikusan 60 napban kell figyelembe venni. Szükséges ehhez a meghosszabbításról szóló döntés, valamint – kérelemre indult eljárás esetén – erről az ügyfél értesítése. Mindezek hiányában az ügyfél joggal van abban a hiszemben, hogy a fellebbezését 30 nap alatt elbírálják. A soron kívüli elbírálás iránt előterjesztett kérelmet nem lehet annak tekinteni, hogy a felperes maga is 60 nap elintézési időt vett alapul.

⁷³ Lásd az Áe. a 15. § (3)–(4) bekezdését és a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatot.

szervhez érkezések kezdődjön, illetve a felettes szerv eljárása esetén az elintézési határidő az iratoknak a felettes szervhez érkezések kezdődjön.⁷⁴ A Legfelsőbb Bíróság arra is rámutatott, hogy az Áe. 15. § (1) és (5) bekezdéseiben meghatározott határidők *nem jogvesztő jellegűek*.⁷⁵

A határidők kapcsán a leggyakoribb probléma a *határidők túllépése*, illetve a *közigazgatási szerv hallgatása* volt. A Legfelsőbb Bíróság számos határozatában⁷⁶ foglalkozott a kérdéssel: a Legf. Bír. Pf. V. 21 906/1995. számú ítéletében például megállapította, hogy az államigazgatási szerv „hallgatása” a kárfelelőssége alapjául szolgálhat.

A *határidő számításának szabályai* 1957 és 2005 között csak kismértékben változtak. Az Et. az eredeti 34. § (1)–(3) bekezdésében előírta, hogy

- a napokban megállapított határidőkbe a közlés, a kézbesítés, illetőleg a hirdetmény levételének napja nem számít be;
- ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány előterjesztési ideje a postára adás napja,⁷⁷ illetve
- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

A határidő számítása tekintetében az egyik legvitatottabb kérdésköre az eljárási kódex első, közel ötven éves etapjának annak meghatározása, hogy *mely jogintézmények határidejét nem kell beszámítani* az ügyintézési határidőbe. Ez a kérdéskör volt csupán az, amelyen az Áe. is változtatott 1982-ben. Az Et. csak arról rendelkezett, hogy a napokban megállapított határidőkbe a közlés, a kézbesítés, illetőleg a hirdetmény levételének napja nem számít be, illetve a felfüggesztés időtartamát sem kellett az elintézési határidőkbe beszámítani. Az Áe. 39. § (1) bekezdése ehhez képest úgy szólt, hogy a napokban megállapított határidőbe a közlés, a kézbesítés, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének napja, valamint a szakhatóság eljárásának időtartama nem számít be.⁷⁸ Ezek a szabályok aztán 2005-ig hatályban maradtak.⁷⁹

Ad h) Az *eljárás felfüggesztése* kapcsán az Et. 37. §-ának rendelkezései kimondták, hogy

- amennyiben az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, az államigazgatási szerv az eljárást felfüggesztette;
- ha viszont a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni.⁸⁰ Ha az ügyfél a felhívásnak nem

⁷⁴ Ezek a rendelkezések az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. törvény hatálybalépésével kerültek az Áe.-be 1997 júniusában.

⁷⁵ Lásd a Legf. Bír. Kfv.1.35.305/2002. számú ítéletét.

⁷⁶ Lásd a Kúria Kfv.35063/2007/6. számú, illetve a Kfv.39022/2007/8. számú ítéletét.

⁷⁷ Lásd a Kúria Kfv.39022/2007/8. számú ítéletét.

⁷⁸ TILK 2001, 153.

⁷⁹ KARA Pál – MÉSZÁROS József (1996): A hatósági tevékenységről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 5. sz. 258–260.

⁸⁰ Lásd ehhez a környezetvédelmi hatósági eljárás egyes kérdéseiről szóló 1/2004. Közigazgatási jogegységi határozatot.

tett eleget, az államigazgatási szerv az eljárást megszüntette, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján döntött.⁸¹

A felfüggesztés időtartama az elintézési határidőkbe nem számított be, és a felfüggesztést elrendelő határozat ellen fellebbezésnek volt helye. Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság a Kpkf.II.27.450/1998. számú határozatában kifejtette, hogy a felfüggesztésről szóló döntés az ügy tárgyát képező vitát nem dönti el, hiszen az érdemi határozat az az egyedi államigazgatási aktus, amellyel az arra jogosult államigazgatási szerv az ügy tárgyát képező vitát eldönti.

A felfüggesztésre vonatkozó szabályokat aztán az Áe. is megtartotta egészen a 2005-ös hatályon kívül helyezéséig.

Az *eljárás megszüntetése* nem szerepelt önálló alcím alatt az Et.-ben. Az Áe. aztán a különböző eljárási jogintézmények kapcsán rendelkezett az eljárás megszüntetéséről is, így például kimondta, hogy ha az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, illetőleg a határozatát visszavonta, és erről a korábban eljáró államigazgatási szervet és az ügyfelet értesítette.⁸² Azt is kimondta az Áe., hogy ha az államigazgatási szerv megállapította, hogy a megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, a saját eljárását megszüntette, de ugyanígy járt el akkor is, ha a hivatalból indított vagy folytatott eljárás megindítására vagy a folytatására okot adó körülmény már nem állt fenn.⁸³ Ismerte az Áe. emellett azt a szabályt is, amely az ügyfél nyilatkozatának elmaradása esetén tette lehetővé az eljárás megszüntetését.⁸⁴ Hasonlóképpen az ügyfél eljárási cselekményének elmaradása esetére előírta az Áe. 37. § (1) bekezdése, hogy ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függött, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozott, az államigazgatási szerv az eljárást felfüggesztette, ugyanakkor ha a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tett eleget, az államigazgatási szerv az eljárást megszüntette, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján döntött.

Ad i) Az *igazolás* szabályozása kapcsán az Et. eredeti szabályai⁸⁵ akként rendelkeztek, hogy aki valamely határnapon nem jelent meg, vagy valamely határidőt elmulasztott – ha a jogszabály nem zárja ki –, az eljáró szervnél igazolási kérelmet⁸⁶ terjeszthetett elő, mégpedig az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított harminc napon belül.⁸⁷ Az igazolási kérelemmel egy időben pótolni kellett az elmulasztott cselekményt is, és az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen fellebbezésnek csak akkor volt helye, ha a kérelem fellebbezési határidő elmulasztásának igazolására irányult.

⁸¹ Lásd ehhez: NAGY 1971, 427.

⁸² Lásd az Áe. 6. § (4) bekezdését.

⁸³ Lásd az Áe. 14. § (1)–(2) bekezdését.

⁸⁴ Lásd az Áe. 27. § (1) bekezdését.

⁸⁵ Lásd az Et. 35. §-át.

⁸⁶ A kérelem igazolási kérelemnek minősülése kapcsán lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.181/2003.3. számú ítéletét.

⁸⁷ TOLDI Ferenc (1959a): Az igazolás intézménye az államigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 9. évf. 4. sz. 118–122.

Az 1982-ben hatályba lépett Áe. 40. §-a lényegében átvette az Et. szabályait, és csak néhány pontosítást eszközölt: mindenekelőtt az Et.-vel ellentétben nem tette lehetővé az ágazati jogszabályok számára, hogy az igazolási kérelem előterjesztését kizárják. Emellett kimondta, hogy az igazolási kérelemről az az államigazgatási szerv⁸⁸ dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.⁸⁹ Másfelől rövidítette az igazolási kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt, és szubjektív határidőként nyolc napot, objektív határidőként pedig hat hónapot határozott meg.⁹⁰ Mindemellett azt is előírta, hogy ha az államigazgatási szerv az igazolási kérelemnek helyt adott, az eljárást folytatta, és – az eljárás eredményétől függően – korábbi határozatát hatályában fenntartotta, módosította vagy visszavonta.⁹¹

Ezek a szabályok aztán egészen 2005-ig hatályban maradtak.⁹²

Többször is felbukkan a bírósági gyakorlatban, hogy a beérkezett igazolási kérelemről minden esetben döntenie kell a hatóságnak, vagyis vonatkoznak-e rá az eljárási kötelezett-ségnél említettek.⁹³

Az igazolás vonatkozásában kiemelendő, hogy egy szervezet belső működésének hiányosságai vagy a munkaszervezési problémák nem tekinthetők elfogadható igazolási oknak.⁹⁴

A bírósági joggyakorlat emellett arra is rámutatott, hogy a közigazgatási eljárásban mérlegelés kérdése, hogy az igazolási kérelemben felhozott indokokat a közigazgatási szerv elfogadja-e. Általában vizsgálándó, hogy az ügyfél, az érdekelt fél a mulasztásban vétlen-e – tehát a jóhiszeműségét vélelmezni kell –, a mulasztás saját hibáján kívül elháríthatatlan okból vagy különös méltánylást érdemlő okból történt-e.⁹⁵

Ad j) Az *iratbetekintés* szabályozása tekintetében az Et. 36. §-ának rendelkezései voltak irányadók.⁹⁶ Az Et. különbséget tett az ügyfél – valamint a képviselője –, illetve más személyek iratbetekintési joga között. Főszabályként előírta az Et., hogy az ügyfél, illetőleg képviselője betekinthes az eljárás során keletkezett iratokba és azokról másolatot készíthet.⁹⁷ Emellett az államigazgatási szerv az ügyfélen vagy képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) is megengedhette az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolta, hogy az iratok tartalmának ismerete jogainak biztosítása vagy

⁸⁸ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.453/2002. számú ítéletét.

⁸⁹ Lásd az Áe. 40. § (1) bekezdését.

⁹⁰ Lásd az Áe. 40. § (2)–(3) bekezdését.

⁹¹ Lásd az Áe. 40. § (5) bekezdését.

⁹² Az Alkotmánybíróság az 54/B/2002. AB határozatában kiemelte, hogy az eljárási szabályok körébe tartozó igazolás intézménye „eleve kisegítő jellegű, melynek célja, hogy a határidőt elmulasztó ügyfél számára eljárási jellegű segítséget nyújtson a mulasztás hátrányos jogkövetkezményeinek elhárításához. Az igazolási kérelemnek helyt adó döntés esetén ugyanis az ügyfél olyan helyzetbe kerül, mintha nem mulasztott volna. Az igazolás tárgyában hozott határozat nem érdemi (ügydöntő) döntés, melyre tekintettel az igazolási kérelmet elutasító határozat elleni fellebbezés – fő szabály szerinti – kizártsága nem sérti a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot.”

⁹³ Lásd a Baranya Megyei Bíróság 2.Pf.20.611/1997. számú döntését, illetve a Kúria Kfv.37058/2013/4. számú ítéletét.

⁹⁴ Lásd a Zala Megyei Bíróság 3.KP.20.242/1999. számú határozatát.

⁹⁵ Lásd a Zala Megyei Bíróság 3.KP.20.242/1999. számú határozatát.

⁹⁶ TOLDI Ferenc (1964): Iratbetekintési jog az államigazgatási eljárás során. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 8. sz. 766.; VARGA 1963, 137–141.

⁹⁷ Lásd az Áe. 36. § (1) bekezdését.

feladatainak ellátása céljából szükséges.⁹⁸ Bizonyos iratokat azonban már 1957-ben sem lehetett megtekinteni, így például az államigazgatási szerv nem mutathatta meg a tanácskozásról és szavazásról készített jegyzőkönyvet, vagy a határozatok tervezetét. Lényegében ezek a szabályok köszönnek vissza az 1982-es Áe.-ben is, mindössze a titokfajták pontosítására került sor. Az Áe. ennek megfelelően az iratbetekintési jog alól kivételt képező iratok közé sorolta azokat az iratokat, amelyek államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmaztak.⁹⁹ Ezeket a közérdek védelme céljából zárta ki a törvény.¹⁰⁰ Szolgálati titok címén nem lehetett kizárni azonban az olyan iratba való betekintést vagy arról másolat készítését, amelyen az érdemi határozat alapul.¹⁰¹ Ezek a szabályok aztán változatlan tartalommal maradtak hatályban 2005-ig.

Az iratbetekintési joghoz kapcsolódó korabeli joggyakorlat egyik fő kérdése az iratbetekintési jog jogellenes kizárása vagy korlátozása,¹⁰² valamint az iratbetekintésre jogosultak körének meghatározása volt.¹⁰³

Az Et. fent említett szabályai mellett az Áe. új jogintézményeket is bevezetett: a szakhatóság közreműködése¹⁰⁴ mellett látni fogjuk, hogy a tényállás tisztázásához kapcsolódó jogintézmények köre is bővült, de ezeket könyvünk következő részében taglaljuk.¹⁰⁵

Az Áe. 20. §-a által bevezetett szakhatósági szabályok szerint bármilyen ágazati jogszabály elrendelhetette, hogy a határozat meghozatala előtt más államigazgatási szerv (vagyis *szakhatóság*) előzetes hozzájárulása volt beszerzendő.¹⁰⁶ A szakhatóságnak a megkeresést

⁹⁸ Lásd az Áe. 36. § (2) bekezdését.

⁹⁹ BOROS Anita (2013a): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 136.; BOROS Anita (2011a): A hatóság vizsgálatának terjedelme a tényállás tisztázása során – az okirati bizonyítás és az alapelvek kapcsolata. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 10. sz. 3.

¹⁰⁰ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.34952/2009/9. számú ítéletét.

¹⁰¹ A Kf.II.28.757/1997. számú döntésében a bíróság kifejtette, hogy téves volt egy közbeszerzési eljárásban az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy az alperes a szolgálati titok megismerésére nem jogosult hivatalból, és eljárása is csak azokon az iratokon alapulhat, amelyeket a felperes rendelkezésére bocsátott, és amelyekben az akkor hatályos Kbt. 84. §-ában meghatározott ügyféli körnek a minősítő megismerésre jogot biztosított. A Kbt. 81. §-ának (2) bekezdése értelmében ugyanis az ajánlatkérő a beszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló összes iratot köteles a Bizottságnak megküldeni. Ez a kötelezettsége tehát fennáll akkor is, ha az irat minősített adatot tartalmaz. Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy a felperes a Kbt. 24. §-ának (1) bekezdésében deklarált nyilvánosság elvét nem sértette meg azzal, hogy az eljárás során keletkezett egyes adatokat szolgálati titokká minősített.

¹⁰² A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.965/2001. számú ítéletében kimondta, hogy azzal az eljárással, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv, illetőleg az alperes a szakhatósági véleményt a felperesnek nem bocsátotta rendelkezésére, megsértette az államigazgatási eljárás általános alapelvét, amely szerint a közigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelezettségek teljesítését az államigazgatási eljárás során, valamint az eljárásban részt vevő szervek és személyek hatékony együttműködésével lefolytatják az államigazgatási eljárást. A közigazgatási eljárás során sérült az Áe. 41. § (1) bekezdésének rendelkezése is, amely az államigazgatási eljárás nyilvánosságának elvét rögzíti, és amely szerint az ügyfél és képviselője az eljárás során keletkezett iratokba betekinthet, és azokról másolatot készíthet.

¹⁰³ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kf.III.35.295/1999. számú ítéletét.

¹⁰⁴ BOROS 2016, 8.; BOROS 2010, 25.; CSIBA Tibor (2011): A szakhatóság közreműködésével kapcsolatos változások. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 3. sz. 8.

¹⁰⁵ Lásd ehhez: CSIBA Tibor (2005): A megosztott hatáskör és a szakhatóság mint annak jogosultja. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7. sz. 398–404.

¹⁰⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.075/2007. számú ítéletében kimondta, hogy a jegyző a környezetvédelmi hatósági eljárásban az építésügyi jogszabályok alapján ad szakhatósági véleményt a 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 8. §-ában meghatározottak szerint.

tizenöt napon belül kellett teljesítenie,¹⁰⁷ de a teljesítésre egy bizonyos határnap is megállapítható volt.¹⁰⁸

Nagyon fontos, hogy az Áe. már 1982-ben ismerte a *hallgatás beleegyezés* szabályát, ugyanis a 21. § (2) bekezdésében kimondta, hogy ha a szakhatóság az előírt határidőn belül, illetőleg a határnapon nem nyilatkozott, hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni, kivéve, ha a határnapon a nyilatkozattételre további nyolc napot kért.¹⁰⁹ Ezek a szabályok aztán az Áe. későbbi módosításai során sem változtak.¹¹⁰

2.2. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei a Ket.-ben

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat az Áe. II. fejezetéről akként vélekedett, hogy az túlnyomórészt a gyakorlatban bevált rendelkezéseket tartalmazott, ezért a fejezet nem szorul alapvető változtatásra, azonban a hatáskör és illetékesség fogalma mellé bevezették a joghatóság fogalmát is.¹¹¹ A koncepció másik fontos eleme, hogy a hatásköri viták elbírálását a továbbiakban nem az Alkotmánybírósághoz, hanem a rendes bírósághoz kívánta telepíteni. A hivatkozott javaslat emellett állást foglalt a belföldi jogsegély, illetőleg a nemzetközi jogsegély intézményeinek részletes szabályozása tárgyában is.

A hivatkozott Korm. határozat szerint az Áe. III. fejezete számos jól bevált rendelkezést tartalmazott, ugyanakkor néhány ponton megfogalmazódott egyes jogintézmények kiegészítésének, pontosításának az igénye: ilyen volt az eljárás megindulásáról szóló értesítés, a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésére, a hatósági közvetítő, a szakhatósági közreműködés vagy a kérelemhez csatolandó mellékletekre vonatkozó új, jobbra garanciális szabályok köre.

A továbbiakban áttekintjük a Ket., illetve a jelentősebb Ket.-módosítások az Áe.-hez képest változást eredményező szabályait és az azokhoz kapcsolódó joggyakorlatot.

¹⁰⁷ Lásd a Fővárosi Ítélőtábla Pf.21122/2009/3. számú ítéletét.

¹⁰⁸ Lásd az Áe. 21. § (1) bekezdését.

¹⁰⁹ Lásd ehhez a 424/B/1997. AB határozatot.

¹¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság a Kf.IV.28.518/1998. számú ítéletében kimondta, hogy a Szerencsejáték Felügyelet határozatát meg lehet támadni azon a címen, hogy jogszabálysértő szakhatósági nyilatkozaton (határozaton) alapul.

¹¹¹ Lásd ehhez: TILK Péter (2005): Joghatóság, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályai alapján. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 11. sz. 678–689. A Korm. határozat szerint „a jelentős számú, tartós jelleggel Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgár, illetőleg a külföldi jogi személyek magyarországi tevékenysége, valamint európai uniós csatlakozásunk indokoltá teszi a hármas fogalomrendszer bevezetését.”

2.2.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása a Ket.-ben

Ahogy a bevezetőben már említettük, a Ket. egyik újítása volt a *joghatóság* fogalomrendszerének a bevezetése.¹¹² A Ket.-Novella 2009-ben szigorított a joghatóság¹¹³ általános szabályaitól eltérést engedő jogforrások körén, de érdemben nem változtatott az eredeti szabályokon, ahogyan a későbbi Ket.-módosítások sem.¹¹⁴

A hatáskör és illetékesség Áe.-ben megszokott szabályai a Ket. hatálybalépésével *kiegészültek és számos helyen felduzzadtak*. Az elmúlt kicsit több mint tíz év alatt a Ket. lényegében minden szabálya módosult kisebb vagy nagyobb mértékben, ezért itt most csak a legfontosabb változások feldolgozására lesz alkalmunk.

A Ket. II. fejezete a joghatóság-hatáskör-illetékesség fogalmi trichotómiájához kapcsolódó szabályok rögzítésére hivatott.

A *joghatóság* tekintetében a 2005-ben hatályba lépett Ket. új jogintézményként határozta meg a magyar állampolgárt vagy Magyarországon nyilvántartásba vett szervezeteket, illetve a nem magyar állampolgárokat és a nem Magyarországon nyilvántartásba vett szervezeteket érintő eljárásokban azokat a szabályokat, amelyek megalapozhatták a magyar hatóságok joghatóságát. A jogintézményt érintő változások főként abban mutatkoztak meg, hogy milyen típusú (például uniós vagy más nemzetközi), illetve jellegű jogszabály (például általában bármilyen jogszabály vagy meghatározott jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabály) zárhatja ki a magyar hatóságok joghatóságát. Végül aztán az Ákr. hatálybalépése előtt hatályban volt normaszöveg bármilyen jogszabály számára lehetővé tette a magyartól eltérő joghatósági szabály kikötését.¹¹⁵

A *hatáskörre* vonatkozó szabályok tekintetében *A hatáskör megállapítása és az eljárási kötelezettség* alcím alatt a Ket. – megőrizve az Áe. jól bevált rendelkezéseit – néhány kiegészítő passzust vezetett be a normaszövegbe. A hatóság hatáskörét továbbra is jogszabály állapíthatta meg, azonban a Ket. már azt is előírta, hogy abban meg kellett határozni az adott ügyfajtát és az elsőfokú, illetve a fellebbezés elbírálására jogosult szervet.¹¹⁶

Ezzel kapcsolatban kiemeljük, hogy „... az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában [...] a jogorvoslathoz való jog tartalmával összefüggésben már vizsgálta a jogorvoslati fórumként eljárni jogosult közigazgatási szervek kormányrendeletben történő meghatározásának megengedhetőségét. E határozatában az Alkotmánybíróság

¹¹² Lásd a Ket. 18. § (1)–(3) bekezdését.

¹¹³ Lásd például a Kúria Kfv.37480/2015/8. számú, a Kfv.37480/2015/8. számú, a Kfv.35642/2015/8. számú, a Kfv.37942/2015/5. számú, a Kfv.35313/2013/8. számú, a Kfv.35293/2013/3. számú, a Kfv.37446/2012/7. számú, a Kfv.37317/2011/5. számú, a Kfv.37555/2010/5. számú, a Kfv.37682/2009/5. számú, illetve a Kfv.37224/2009/7. számú ítéletét.

¹¹⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény annyi változtatást eszközölt, hogy a joghatóság főszabálya kapcsán kimondta, hogy magyar állampolgár, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében Magyarország területén a magyar hatóság jár el. Ettől azonban bármilyen ágazati jogszabály – vagyis nem csak a 2009-ben bevezetettek szerinti törvény – eltérően rendelkezhetett.

¹¹⁵ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.412/2007. számú ítéletét, amelyben a bíróság kimondta, hogy a németországi szokásos tartózkodási hellyel rendelkező kiskorúval való kapcsolattartás meghiúsulása miatti költségterítési igény elbírálására a magyar hatóság joghatósággal nem rendelkezik.

¹¹⁶ Lásd a Ket. 19. § (1) bekezdését.

megállapította, hogy a Ket. 19. §-a, valamint 107. §-a és 108. §-a lehetőséget ad arra, hogy a másodfokon eljáró, azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv ne csak törvényben, hanem más jogszabályban is meghatározható legyen. Ezen AB határozat meghozatalát követően a törvényalkotó a 2008. évi CXI. törvénnyel 2009. október 1-jei hatállyal módosította a Ket.-et, de a módosítás nem érintette a Ket. 19. §-ában és 107. §-ában az AB határozatban megállapított lehetőséget (a törvényalkotó a Ket. módosításakor a 108. §-t hatályon kívül helyezte). Kifejtette az Alkotmánybíróság e határozatában azt is, hogy »tekintettel a közigazgatási ügyek sokrétűségére a közigazgatási hatósági ügyekben a fórumrendszer, az első- és másodfokon, illetőleg a felügyeleti eljárásban eljárni jogosult szervek köre az általános szabályok szintjén nem szabályozható. Ezért a Ket. 19. §-a úgy rendelkezik, hogy az első fokon eljáró szervet jogszabály határozza meg. A másodfokon eljáró, jogorvoslati jogkört gyakorló hatóságokra nézve a Ket. 107–108. §-ai állapítanak meg általános szabályokat az eljáró szerv felettes szervét jelölve meg jogorvoslati fórumként. Azonban, mivel az általános eljárási szabályok jellegüknél fogva nem lehetnek figyelemmel minden egyes közigazgatási ügy és minden egyes közigazgatási hatáskört gyakorló szerv jogállásának sajátosságaira, az általános eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai értelemszerűen másodlagos szabályok. Ami azt jelenti, hogy a Ket.-nek ezek a szabályai akkor alkalmazandók, ha más jogszabály: törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.« E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy mivel a Kormányt az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján megilleti az államigazgatási rendszeren belül a szervezetalakítás joga, amely a szervezet hatáskörének szabályozását is magában foglalja, nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Ket. a közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer alakítására felhatalmazást ad a Kormánynak is.¹¹⁷

A Ket. újítása volt az önkormányzati hatósági ügyben eljáró szervek nevesítése is.¹¹⁸ Szintén elvi jelentőségű volt a *hatáskör-átruházással* kapcsolatos korábbi jogalkalmazási problémák feloldása érdekében a hatáskör-átruházás szabályainak meghatározása. A Ket. eredeti szabályai csak a törvényben meghatározott esetben tették lehetővé a hatósági hatáskör, illetve annak gyakorlásának az átruházását.¹¹⁹ Nem minősült a Ket. eredeti szövege szerint a hatáskör átruházásának, ha a külképviseleti hatóság egyes – más magyar hatóság hatáskörébe tartozó – hatósági ügyek intézésében közreműködött.¹²⁰ Ehhez kapcsolódóan a Ket. átvette az Áe. hatáskörrelvonás tilalmára vonatkozó szabályait is.

Igen részletes szabályokat fogalmazott meg a Ket. a *hatóság jogellenes hallgatásával* összefüggésben: az Áe. szabályait részletezve meghatározta az ilyenkor követendő eljárásrend egyes etapjait és az azokhoz rendelt határidőket. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazását a Ket. már nemcsak a fellebbezésre, hanem a szakhatósági eljárásra is előírta.

¹¹⁷ Lásd a 430/B/2007. számú AB határozatot.

¹¹⁸ Lásd a Ket. 19. § (2) bekezdését, illetve KARA Pál (1999): Javaslat az önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 1–2. sz. 6.

¹¹⁹ Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

¹²⁰ Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

A Ket.-Novella aztán néhány pontosítást eszközölt a Ket. eredeti 19–20. §-ának rendelkezésein, amelyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- kizárta, hogy jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört telepítsen;¹²¹
- a korábbi szabályozást felváltva úgy rendelkezett, hogy nem minősült a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte;¹²²
- a korábban napokban meghatározott határidőket a II. fejezetben is mindenütt munkanapokra változtatta.

A Ket. 2011-es módosítását¹²³ követően az előbbieken említett szabály kismértékű feloldódásának lehetünk tanúi, hiszen ágazati törvény számára mégis lehetővé tette, hogy jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört telepítsen,¹²⁴ és a munkanapokban megállapított határidőket visszaállította naptári napokra.¹²⁵ Az előbbi szabály aztán kikerült a Ket.-ből.

2013-ban a hatáskör általános szabályai kiegészültek¹²⁶ azzal, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat, vagyis a kormányablak az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül.¹²⁷

Szintén lényeges változást eredményezett a járási rendszer kialakítása és annak közigazgatási hatósági eljárásban történő leképeződése, hiszen a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény¹²⁸ alapján az önkormányzati hatóságok a helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak a Ket. 19. § (2) bekezdése¹²⁹ szerinti szervei, a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, illetve a főjegyző, jegyző lettek.¹³⁰

¹²¹ Lásd a Ket. 19. § (1) bekezdését.

¹²² Lásd a Ket. 19. § (3) bekezdését.

¹²³ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény számos apróbb szövegpontosítást eszközölt, így például a megyei és fővárosi kormányhivatalok felállításával a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv terminológiája kikerült a törvényükből.

¹²⁴ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 164. §-ának módosító rendelkezése alapján, hatályos 2011. január 1-jétől.

¹²⁵ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹²⁶ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (4) bekezdését.

¹²⁷ Lásd a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvényt.

¹²⁸ 2013. január 1-jei hatállyal.

¹²⁹ A Ket. 19. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át.

¹³⁰ A gyakorlatban egy igen problematikus kérdés végére tett pontot a Kúria a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében, amelyben kimondta, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy. Hasonló megállapításra jutott a Kúria a Kfv.IV.37.645/2013/7. számú ítéletében is.

Szintén változás következett be a *hallgatással összefüggő szabályozásban is*, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény¹³¹ alapján a fellettes szerv a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasította konkrét határidő megjelölése nélkül.¹³² Szintén 2012-ben bevezetett új szabályként írta elő a Ket., hogy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító, az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.¹³³

Az *illetékesség* szabályozása lényegében az Áe. jól bevált szabályainak Ket.-be történő implementálását jelentette, különösen az általános illetékességi okokat tekintve.

A különös illetékességi okok tekintetében a Ket. eredeti, 2005-ben hatályba lépett rendelkezései szerint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy különleges szakértelmet igénylő ügyekben törvény vagy kormányrendelet kijelölhette azt a hatóságot, illetve szakhatóságot, amely meghatározott ügyekben az ország egész területére kiterjedő illetékességgel eljár, noha ilyenkor ki kellett kérni annak a hatóságnak az ügyvel kapcsolatos – egyébként nem kötelező jellegű – véleményét, amely a kijelölés hiányában az ügyben egyébként illetékes lett volna.¹³⁴ A Ket.-Novella néhány pontosító rendelkezés bevezetése mellett az illetékesség szabályrendszerén nem változtatott, talán azt a kivételt megemlítve, hogy az engedélyhez vagy bejelentéshez kötött szövegrészt vezette be a tevékenység gyakorlásához kapcsolódó illetékességi okok előfeltételeként.

2013-ban aztán pontosították az általános illetékességi okokat is.¹³⁵ Ennek eredményeként a Ket. bevezette az értesítési cím fogalmát,¹³⁶ és az előbb említett, az „engedélyhez vagy bejelentéshez kötött” szövegrész helyébe az „ügy tárgyát képező” szöveg lépett.

A *joghatóság, hatáskör, illetékesség vizsgálata* lényegében az Áe. korábbi, hasonló alcíme alatt szereplő jogintézményeket szabályozta azzal a különbséggel, hogy a Ket. meghatározta az egyes egymásra épülő eljárási cselekmények határidejét is.

Az *ideiglenes intézkedés* vonatkozásában ugyanakkor a Ket. már akként rendelkezett, hogy az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.¹³⁷ 2014-ben a Ket. eredeti, ideiglenes intézkedésre alapot adó

¹³¹ A hivatkozott szakaszok végül csak 2014. január 1-jén léptek hatályba.

¹³² Lásd ehhez: BOROS Anita (2010b): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 7–8.

¹³³ Lásd a 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot, amelyet a Kúria az új Pp. és a Kp. tekintetében is alkalmazni rendelt. Lásd a 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot.

¹³⁴ Lásd a Ket. eredeti 21. § (2)–(3) bekezdését.

¹³⁵ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvánosságokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (5) bekezdését.

¹³⁶ Lásd a Kúria Kfv.37366/2016/7. számú, illetve a Kfv.37076/2017/9. számú ítéletét.

¹³⁷ Lásd a Ket. eredeti 22. § (5) bekezdését.

szabályai aztán kiegészültek a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmének a kérdés-körével.¹³⁸

A *hatásköri és illetékességi vita* a Ket.-ben is megjelenő jogintézménye lényeges változáson esett át.¹³⁹ A *pozitív és negatív összeütközés*, valamint a megelőzés esetének alkalmazhatatlanságára vonatkozó rendelkezések ugyan megmaradtak, azonban a Ket. előírta, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között haladéktalanul, de legkésőbb az eljárás megindítására irányuló kérelem érkezésétől, illetve a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül megkísérelni a vita eldöntését.¹⁴⁰ Amennyiben ez sikerrel járt, az a hatóság, amely a továbbiakban nem jár el, az előtte folyamatban lévő eljárást végzéssel megszünteti, az eljárás során hozott döntését visszavonja, egyúttal az ügy iratait és bizonyítékait átteszi az eljárást lefolytató hatósághoz.¹⁴¹ Amennyiben azonban az egyeztetési eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot az Áe. korábbi szabályaitól eltérő módon illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője, hatásköri összeütközés esetén pedig a Fővárosi Ítéltábla jelölte ki.¹⁴² A Fővárosi Ítéltábla a hatásköri vitában az eljárást kezdeményező ügyfél vagy a hatóság kérelmére döntött, és a határozata ellen fellebbezésnek nem volt helye.¹⁴³ A Ket.-Novella azt is kimondta, hogy az egyeztetés eredményessége alapján születő eljárást megszüntető végzés ellen nem volt helye jogorvoslatnak,¹⁴⁴ ahogyan az illetékességi vitában hozott döntés ellen sem.¹⁴⁵

2013-ban aztán a Fővárosi Ítéltábla helyére a Ket.-ben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság került.¹⁴⁶

Az *illetékességi területen kívüli eljárás* szabályai lényegében változatlan tartalommal kerültek a Ket.-be, kivéve azt a jelentős változást, hogy bármilyen ágazati jogszabály helyett a Ket.-ben már csak törvény vagy kormányrendelet tehetette lehetővé az alkalmazását.¹⁴⁷

2012-ben a fővárosi kerületi illetékességű hatóság mellé bekerült a normaszövegbe a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője is, aki a megyei jogú város egész területén végezhetett eljárási cselekményt.¹⁴⁸

A *megkeresés* terminológiai változáson esett keresztül, és a Ket. *jogsegély* megnevezéssel illette az Áe. korábbi jogintézményét, valamint meghatározta mind a *belföldi*, mind a *nemzetközi jogsegély* szabályait.

¹³⁸ Lásd az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 110. § (2) bekezdését.

¹³⁹ OLÁH Éva – ROTHERMEL Erika (2011): A Ket. 23. §-a ürügyén a közigazgatási bírság részletfizetési kedvezményéről. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 7–8. sz. 3.

¹⁴⁰ Lásd ehhez: BOROS Anita (2006): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közöny*, 61. évf. 11. sz. 420.

¹⁴¹ Lásd a Ket. eredeti 23. § (2) bekezdését.

¹⁴² Lásd a Ket. eredeti 23. § (3) bekezdését.

¹⁴³ Lásd a Ket. eredeti 24. §-át.

¹⁴⁴ Lásd a Ket. Ket.-Novella alapján módosított 23. § (5) bekezdését. Hatályos 2009. 10. 01. napjától.

¹⁴⁵ Lásd a Ket. Ket.-Novella alapján módosított 23. § (6) bekezdését. Hatályos 2009. 10. 01. napjától.

¹⁴⁶ Lásd az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény 47. § a) pontját.

¹⁴⁷ Lásd a Ket. eredeti 25. §-át.

¹⁴⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 52. §-át.

A *belföldi jogsegély* alkalmazásának esetköreit a Ket. alapvetően három jogalap mentén szabályozta, így jogsegélyt lehetett kérni egy másik hatóságtól, ha a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kellett valamely eljárási cselekményt elvégezni, illetve azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokoltta tette, ha a feladatának ellátásához olyan adat vagy ténybeli ismeret volt szükséges, amely a megkeresett hatóság nyilvántartásából, illetve irataiból volt megszerezhető, illetve ha a feladatának ellátásához olyan irat vagy más bizonyíték volt szükséges, amely a megkeresett hatóságnál (állami, önkormányzati szervnél) volt, vagy onnan volt megszerezhető.¹⁴⁹ A Ket. emellett azt is meghatározta, hogy mit kellett megjelölni a megkeresésben, pontosan mely hatóságnál kellett intézni, és hány napon belül kellett teljesíteni.

A Ket.-Novella mindössze pontosította Ket. korábbi szabályait, és néhány további részletszabályt vezetett be, így például előírta, hogy a kérelemre indult eljárásban az ügyfélnek az eljárásban szükséges személyes adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kellett a jogsegély teljesítése céljából az ahhoz szükséges mértékben továbbított személyes adatok tekintetében is.¹⁵⁰ Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban a hatóság a jogszabály alapján kezelhető adatok közül a jogsegély teljesítése céljából szükséges személyes adatokat továbbíthatta a megkeresett szervhez.¹⁵¹

2012-ben aztán bevezették, hogy ha a megkereső hatóság közvetlen elektronikus hozzáféréssel is rendelkezik az eljárásához szükséges adatot nyilvántartó szerv nyilvántartásához, az adatot a nyilvántartásból közvetlen lekérdezéssel szerzi meg, kivéve, ha a nyilvántartáshoz való hozzáférés üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény miatt határidőben nem volt lehetséges.¹⁵² Szintén 2012-ben került be a törvényünkbe az a rendelkezés is, amely szerint, ha a megkeresett szerv vagy személy határidőre nem teljesítette a megkeresést, a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kért a megkeresett szervtől vagy személytől ennek okáról. Ha a megkeresett szerv vagy személy nem teljesítette a tájékoztatást, illetve magát az eljárási cselekményt, akkor a megkereső hatóság főszabály szerint jogosult volt a megkeresett szerv vagy személy egyidejű értesítése mellett az eljárási cselekményt maga elvégezni, továbbá ha a megkeresett szerv vagy személy felügyeleti szervvel rendelkező hatóság, akkor felügyeleti eljárást kezdeményezett, egyéb esetben pedig jelezte a mulasztást a szerv vezetőjének. A felügyeleti szerv ebben az esetben tizenöt napon belül intézkedett. Ilyenkor a megkeresés teljesítésének elmaradásából eredő többletköltségeket a megkeresett szervnek kellett megtérítenie. 2016-ban ezek a rendelkezések¹⁵³ kiegészültek a jogsegély elektronikus úton történő lebonyolításának szabályaival.¹⁵⁴

A *nemzetközi jogsegély* szabályai inkább csak pontosításon estek át, a Ket.-ben fogalmazott szabályok sok újdonságot nem eredményeztek. Ez alól talán egyedül a Ket. 27. §

¹⁴⁹ Lásd a Ket. eredeti 26. §-át.

¹⁵⁰ A Kúria a Kfv.II.37.886/2015. számú ítéletében megállapította, hogy az érintettet az adatkezelés megkezdése előtt egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell adatai kezelésének céljáról, jogalapjáról, az arra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról. A kellő tájékoztatás hiánya a hozzájárulást semmissé teszi.

¹⁵¹ Lásd Ket. 26. § (3) bekezdését.

¹⁵² Lásd A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (9) bekezdését.

¹⁵³ Lásd a Ket. 26. § (9)–(10) bekezdését.

¹⁵⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 47. §-át.

(5) bekezdése jelentett kivételt, amely szerint az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés és törvény felhatalmazást adhatott az ügyben eljárni jogosult magyar és külföldi hatóság közötti együttműködési megállapodás létrehozására hatósági feladataik ellátásának kölcsönös előmozdítása érdekében.

2.2.2. Az alapeljárás (elsőfokú eljárás) szabályozása a Ket.-ben

Mielőtt rátérnénk a Ket. III. fejezetében meghatározott egyes eljárási cselekmények szabályainak a bemutatására, érdemes szólnunk röviden arról is, hogy 2009-ben a Ket. kiegészült egy önálló fejezettel, a II/A. fejezettel, amely a kapcsolattartás egyes szabályait határozta meg, kezdetben a hatóság és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevői, valamint a hatóságok egymás közötti kapcsolattartásának különböző formációit, az elektronikus kapcsolattartás, illetve a tájékoztatás sajátos szabályait állapította meg. 2016-ban¹⁵⁵ az Eüsztv. hatálybalépésével aztán ezek a rendelkezések lényegesen egyszerűsödtek, és maradtak az általános kapcsolattartási szabályok, valamint a kapcsolattartás módjának megválasztására vonatkozó rendelkezések és a hirdetményi úton történő kapcsolattartás szabályai.

Az elsőfokú eljárás szabályai lényegesen felduzzadtak a Ket.-ben. Az előző fejezetünkhöz hasonlóan most is röviden áttekintjük, hogy az Áe. korábbi jogintézményeinek szabályai miként változtak, majd bemutatjuk azokat az új kérdésköröket, amelyek az Áe.-ben még nem szerepeltek.

Ennek megfelelően áttekintjük először az alábbi jogintézmények változásait:

- ad a) az eljárás megindítása;
- ad b) a beadvány (kérelem);
- ad c) a jegyzőkönyv;
- ad d) a képviselő;
- ad e) a kizárás;
- ad f) a határidők és számításuk;
- ad g) az eljárás felfüggesztése és megszüntetése;
- ad h) az igazolás;
- ad i) az iratbetekintés;
- ad j) a szakhatósági közreműködés.

Ad a) Az eljárás megindításának szabályai lényegesen nem változtak a Ket.-ben, hiszen az eljárást továbbra is kérelemre vagy hivatalból lehetett megindítani. A kérelem fogalmkörébe tartozó egyes nyilatkozatok ismét kiegészültek a panasszal, illetve a más hatóságtól származó kezdeményezéssel.¹⁵⁶ Minimálisan változtak a hivatalbóli eljárásindítás jogalapjai a Ket. 29. § (2) bekezdésében. Sokkal jelentősebb változás volt ugyanakkor az értesítések különböző szintű szabályainak bevezetése: ennek megfelelően a Ket. bevezette az eljárás megindulásáról szóló értesítés,¹⁵⁷ sokügyfeles eljárásokban a hirdetményi úton, illetve a közhírré tétel útján történő

¹⁵⁵ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 43. §-ának (1) bekezdését.

¹⁵⁶ POMÁZI Miklós (2011b): A tájékoztatási kötelezettség terjedelme a kérelem előterjesztésekor. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 2. sz. 9–10.

¹⁵⁷ Lásd a Ket. eredeti 29. § (3) bekezdését.

értesítés,¹⁵⁸ az ügyfél kérelmére a kérelemre induló eljárásokban az ügy főbb ismérveiről szóló értesítés¹⁵⁹ szabályait. 2011-ben aztán ezeket a szabályokat pontosították,¹⁶⁰ különös tekintettel az értesítendőkre, illetve az értesítés mellőzésének lehetőségére.

Az értesítésre vonatkozó szabályok azért is emelendők ki, mert számtalan bírósági döntés látott napvilágot az értesítés mellőzése kellő indokoltságának vizsgálata tárgyában: ilyen volt például az az eset, amikor a bíróság állást foglalt az egyszerű és az összetett ügyek megkülönböztetésének ismérvei kapcsán. Megállapította az értesítés szükségességét a veszélyeshulladék-kezelési tevékenységgel kapcsolatos hatósági ügyek tekintetében, és azt is kimondta, hogy mivel nem tekinthetők egyszerű megítélésű ügyeknek, ezért az eljáró közigazgatási szervek a bizonyítás lefolytatásától és a tényállás teljes körű feltárásától nem tekinthetnek el.¹⁶¹ Szintén több esetben felmerült annak a kérdésnek a jogalkalmazásban való vizsgálata is, hogy mikor veszélyeztetheti az értesítés az eljárás eredményességét.¹⁶² Az eljárás megindulásáról szóló értesítés szorosan összefügg egy másik jogintézménnyel, nevezetesen a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésével, hiszen az ügyféli jogok érvényesülésének egyik garanciájaként bevezette a Ket., hogy amennyiben az eljárás elején az ügyfél nem értesült az eljárásról, nyilatkozatot, bizonyítási indítványt nem tudott tenni, akkor az érdemi döntés meghozatalát megelőzően ezt biztosítani kell számára.¹⁶³

Ad b) A *kérelem* szabályait a Ket. 34. §-ban határozták meg, vagyis nem közvetlenül az eljárás megindulására vonatkozó rendelkezések között, így egy logikai törést okozva, az eljárás megindulása és a kérelemhez kapcsolódó rendelkezések között helyezkedett el például a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, vagy az eljárás megszüntetése, felfüggesztése.

A kérelemre vonatkozó 2005-ös szabályok alapvetően tükrözték az Áe. struktúráját, hiszen meghatározták, hogy milyen formában kellett a kérelmet benyújtani,¹⁶⁴ a kérelemnek mit kellett tartalmaznia,¹⁶⁵ mi volt a teendő hiányos kérelem esetén,¹⁶⁶ hol kellett a kérelmet előterjeszteni,¹⁶⁷ illetőleg meddig volt jogosult az ügyfél visszavonni a kérelmet.¹⁶⁸ Ezek a fő elemek folyamatosan bővültek normatív szabályokkal, főként a Ket.-Novella eredményeként pontosították a kérelem benyújtásának eredeti szabályait, így 2009-től ágazati jogszabály elterhelhetett a kérelem szóban vagy írásban történő benyújtására vonatkozó rendelkezéseitől, sőt ágazati törvény a kérelem személyes előterjesztését akkor írhatta elő, ha személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény, információ vagy adat nem volt megszerezhető.

¹⁵⁸ Lásd a Ket. eredeti 29. § (6)–(8) bekezdését.

¹⁵⁹ Lásd a Ket. eredeti 29. § (9) bekezdését, illetve BOROS Anita (2006): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 11. sz. 419.

¹⁶⁰ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁶¹ Lásd a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.204/2014. számú ítéletét.

¹⁶² Lásd a Budapest Környéki Törvényszék K.26614/2009/28. számú ítéletét.

¹⁶³ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31782/2013/20. számú ítéletét.

¹⁶⁴ Lásd a Ket. eredeti 34. §-át.

¹⁶⁵ Lásd a Ket. eredeti 35–36. §-át.

¹⁶⁶ Lásd a Ket. eredeti 37. §-át.

¹⁶⁷ Lásd a Ket. eredeti 38. §-át.

¹⁶⁸ Lásd a Ket. eredeti 34. § (4) bekezdését.

Szintén 2009-ben, majd 2013-ban¹⁶⁹ a kérelem telefonon történő benyújtásának szabályai,¹⁷⁰ illetve 2012-ben¹⁷¹ az elektronikus úrlapon történő benyújtás szabályai is bekerültek a Ket.-be.¹⁷² Szintén folyamatos pontosításon estek át azok a rendelkezések, amelyek *az ügyfélől nem kérhető adatok*, mellékletek szabályait határozták meg: eredetileg a szakhatósági állásfoglalás, illetve a jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásban szereplő adatokat sorolta ebbe a körbe a Ket., aztán ez 2011-ben¹⁷³ kiegészült az előzetes szakhatósági állásfoglalással, illetve a nyilvános, továbbá a valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szereplő adatokkal.

A Ket. alapján az eljáró hatóság a kérelem megérkezését követően haladéktalanul ellenőrizte, hogy az megfelel-e a Ket. előírásainak, és amennyiben nem, a Ket. lehetővé tette *hiánypótlási felhívás* kibocsátását. A hiánypótlás kapcsán alapvetően három kérdés merült fel a jogalkalmazásban a Ket. hatályban léte alatt: egyrészt, hogy hány napon belül kell kibocsátani a hiánypótlási felhívást, másrészt azt hány napon belül kell teljesíteni, harmadrészt pedig, hogy milyen döntési formát öltjön a hiánypótlási felhívás. Kezdetben a Ket. csak azt mondta ki, hogy nyolc napon belül kell a kérelem beérkezésétől számítva kibocsátani a felhívást, majd 2017-ben¹⁷⁴ bekerült a Ket.-be az is, hogy az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül, de legfeljebb negyvenöt napos határidővel hívta fel hiánypótlásra az ügyfelet.

A *kérelem benyújtásának helyére* vonatkozó rendelkezések közé a Ket.-Novella beiktatta a közreműködő hatóság fogalmát és az általa foganatosítható eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokat, amelyek aztán 2010 után többszöri módosításon estek keresztül olykor ügyviteli, irattovábbítási szabályok törvénybe iktatásával.¹⁷⁵ Szintén a Ket.-Novella eredményeként került be a törvényünkbe az adatok zártan kezelésének jogintézménye is.¹⁷⁶

2013-ban¹⁷⁷ a kérelemre vonatkozó rendelkezések közé kerültek oda nem illő módon a tanúsító szervezetekre vonatkozó szabályok is.¹⁷⁸

A kérelem kapcsán röviden utalnunk kell a Ket. eredeti rendelkezései között is helyet foglaló elutasítási klauzulákra a *kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának* tényállásában. A Ket. 30. §-a hét jogcímcsoportba sorolta azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén

¹⁶⁹ Lásd az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (7) bekezdését.

¹⁷⁰ Lásd ehhez a Győri Törvényszék K.27217/2011/25. számú ítéletét.

¹⁷¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (20) bekezdését.

¹⁷² Lásd a Ket. hivatkozott időpontban hatályos 34. § (2) és (2a) bekezdését.

¹⁷³ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁷⁴ Lásd az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXI. törvény 43. § (8) bekezdésének e) pontját.

¹⁷⁵ Lásd a Ket. akkori 38/A–B. §-át.

¹⁷⁶ Lásd a Ket. 39/A §-át.

¹⁷⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 15. §-át.

¹⁷⁸ Lásd a Ket. akkori 38/C. §-át.

a kérelmet a hatóság érdemben nem vizsgálta. Ezeket a rendelkezéseket a Ket.-Novella, majd 2011-ben a határidők ismételt naptári napokban történő számítására vonatkozó szabályok részlegesen módosították.¹⁷⁹

Ad c) A *jegyzőkönyvre* vonatkozó szabályok a Ket. eredeti szövegében az Áe.-hez képest lényegesen felduzzadtak, szinte minden iránymutatást megadva a jogalkalmazóknak a jegyzőkönyv elkészítését illetően. E körben rendelkezett a Ket. a hivatalos feljegyzés, valamint a kép- és hangfelvétel készítéséről és iratokhoz való csatolásáról. A mondhatni „klasszikus” jegyzőkönyvi szabályok 2012-ben¹⁸⁰ lényegesen átalakultak, és bevezették az egyszerűsített, a közös és a közös egyszerűsített jegyzőkönyv fogalmát a Ket.-be, illetve a hivatalos feljegyzést immáron nemcsak akkor kellett készítenie a hatóságnak, ha nem készült jegyzőkönyv, hanem a hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárási cselekményről felvehetett ilyet, de alapvetően annak készítése nem volt kötelező.

Ad d) A *képviselői* szabályai csak minimálisan változtak a Ket.-ben az Áe.-hez képest, így a Ket. is három képviselői formát intézményesített, a törvényes, a meghatalmazotti és az ügygondnoki képviselőt. Ezek szabályai kisebb korrekciókon átesetek ugyan, így például a Ket. kimondta, hogy az ellenérdekű ügyfél (ügyfelek) képviselőt nem láthatta el ugyanaz a személy,¹⁸¹ a hatóság köteles volt megvizsgálni a jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselőjének, az ügyvédnek és az ügygondnoknak a képviselői jogosultságát,¹⁸² emellett jogszabály a képviselő egyéb módját is meghatározhatta, és a képviselői jogosultság igazolását meghatározott formához köthette,¹⁸³ illetve az ügygondnok kirendelésére a természetes személy ügyfelek számára volt lehetőség az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság által.¹⁸⁴ A Ket.-Novella aztán újabb módosításokat hozott, így például bevezette a meghatalmazott képviselői jogosultságának formai kellékeit.¹⁸⁵ A Ket. 40/A. §-ába, illetve a Ket. 40. § (8) bekezdésébe bevezette, hogy a hatóság határidő tűzésével nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, ha az eljárás során az ügyfél és a meghatalmazott vagy a meghatalmazottak nyilatkozata eltért egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek voltak. Ha az ügyfél határidőben nem nyilatkozott, a hatóság úgy tekintette, mint ha magának az ügyfélnek a nyilatkozatai és eljárási cselekményei lennének eltérőek.¹⁸⁶

A *hatósági közvetítő* szabályozása már 2005-ben bekerült a kódexünkbe mint az eljárás egyéb résztvevője. Ennek alaptényállása az volt, hogy amennyiben jogszabály lehetővé tette,

¹⁷⁹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

¹⁸⁰ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (21) bekezdését.

¹⁸¹ Lásd a Ket. eredeti 40. § (1) bekezdését.

¹⁸² Lásd a Ket. eredeti 40. § (3) bekezdését. Lásd ehhez a Kúria Kfv.39189/2010/10. számú ítéletét.

¹⁸³ Lásd a Ket. eredeti 40. § (6) bekezdését.

¹⁸⁴ Lásd a Ket. eredeti 40. § (5) bekezdését.

¹⁸⁵ Lásd ehhez a Kecskeméti Törvényszék K.21668/2009/13. számú ítéletét.

¹⁸⁶ SÁRKÖZY Tamás (2001): Jogképesség, illetve jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 1. sz. 3.; Boros 2013c, 107.

a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehetett igénybe. Ezt módosította aztán a Ket.-Novella, amely kimondta, hogy a hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe.

2014-ben¹⁸⁷ aztán egy újabb, hasonló jellegű jogintézményt vezettek be a Ket.-be, a *támogató személyét*.

Ad e) A *kizárás* szabályai minimálisan változtak a Ket.-ben az Áe.-hez képest: a kizárási ok bejelentésére vonatkozó határidőket, a kizárás tárgyában való döntést és a hatóság kizárásának szabályait¹⁸⁸ egészítették ki a Ket. 43. § (3)–(10) bekezdéseiben. A Ket.-Novella aztán ezeken a szabályokon is pontosított, és például a Ket. 43. § (1) bekezdésének módosításával előírta, hogy ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tett kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tett, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehetett sújtani, vagy a 43. § (3) bekezdés módosításával előírta, hogy ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv vezetője másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki.¹⁸⁹ Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merült fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kellett bejelenteni, és ilyenkor a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság járt el, kivéve, ha nem volt kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság. Ilyenkor ugyanis az a hatóság járt el, amellyel szemben kizárási ok állt fenn, azzal, hogy határozatát és önálló jogorvoslattal megtámadható végzését a felügyeleti szerv vezetőjével is közölte.¹⁹⁰ 2012-ben¹⁹¹ ezek a szabályok kiegészültek azzal, hogy amennyiben nem volt kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság járt el, amellyel szemben kizárási ok állt fenn. Ebben az esetben a hatóság az ügyfelet haladéktalanul, de legkésőbb a kizárási ok felmerülésétől számított nyolc napon belül értesítette a kizárás fennállásáról, és tájékoztatta az irányadó eljárási rendről. Ebben az esetben a hatóság határozatát és önálló jogorvoslattal megtámadható végzését a felügyeleti szerv vezetőjével is közölte.¹⁹² 2013-ban aztán ezek a szabályok kiegészültek a jegyző kizárására¹⁹³ vonatkozó

¹⁸⁷ Lásd az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 110. § (3) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd ehhez például a Kúria Kfv.37762/2016/5. számú ítéletét, a Fővárosi Ítéltábla Kf.27205/2012/10. számú ítéletét.

¹⁸⁹ IMREGH Géza (2009): A bírói igazságszolgáltatás tisztasága. *Magyar Jog*, 56. évf. 10. sz. 596–597.; BOROS 2010k, 25.

¹⁹⁰ Lásd a Ket. Ket.-Novella által módosított 43. § (4)–(6) bekezdését.

¹⁹¹ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (23) bekezdését.

¹⁹² Lásd a Ket. 2012. január 1-jétől hatályos 43. § (6) és (6a) bekezdését, illetve ehhez a Kúria Mfv.10544/2008/3. számú ítéletét, illetve TILK Péter (2006): A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 53. évf. 2. sz. 89.; PAULOVICS Anita (2009): Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 9. sz. 365.; BOROS 2010k, 25.; BOROS Anita (2011d): Határozat avagy végzés? – Vagy egyik sem (II.). *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 1. és 7.; BOROS 2012a, 10–11.; BOROS Anita (2014a): A Ket. egyes rendelkezéseiről I. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 3. sz. 59–60.

¹⁹³ Lásd ehhez a Kúria Kfv.II.37.241/2013. számú ítéletét.

szabályokkal a Ket. 42. § (5) bekezdésének módosításával.¹⁹⁴ Ezzel kapcsolatban érdemes utalnunk a Kúria Kfv. II. 37.241/2013. számú ítéletére, amelyben a bíróság megállapította, hogy az eljárásból csak indokolt esetben, valódi összeférhetetlenség esetén kell a jegyzőt kizárni, így ha az önkormányzat az adott ügyben nem ügyfél, a jegyző ellenérdekűsége fel sem merülhet.

A fentiekén túl hivatkoznunk kell arra is, hogy 2011-től¹⁹⁵ bekerült a Ket.-be egy olyan rendelkezés is, amely szerint a hatóság vezetője a kizárásról az eljárás megindításáról való értesítést megelőzően végzés kibocsátása nélkül döntött.¹⁹⁶

A kizárás szabályozása szintén garanciális természetű, így nem meglepő, hogy számos bírósági jogorvoslati eljárás tárgya valamely kizárással összefüggő tényállási elem vizsgálata (volt). A kizárás a hatóság parttalanságának biztosítására hivatott jogintézmény,¹⁹⁷ amelyet az eljárás valamennyi szakaszában biztosítani kell.

Ad f) A *határidők és számításuk* kapcsán a Ket. kezdeti szabályai ugyanazokat a lényeges pontokat határozták meg, mint az Áe., vagyis a Ket. szolt az általános ügyintézési határidőkről, a határidő meghosszabbításának lehetőségéről,¹⁹⁸ az általánostól eltérő sajátos határidőkről (például kiskorú ügyfelek esetében), illetve emellett rendelkezett az ügyintézési határidőbe be nem számítandó eljárási cselekményekről, a szakhatóságok számára nyitva álló határidőkről és az ügyintézési határidő kezdetének megállapítására vonatkozó szabályokról.¹⁹⁹ A Ket.-Novella aztán alaposan megbolgatta az ügyintézés addigi rendjét, és előírta, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az ügyintézési határidő kezdetére okot adó körülménytől számított huszonkét *munkanapon* belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Emellett bevezették az úgynevezett *belső ügyintézési határidőt* is, amely szerint, ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodott arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse.

Bővült ezzel együtt az ügyintézési határidőbe nem számítandó eljárási cselekmények köre is,²⁰⁰ de például a Ket. 33/A–33/B. §-át kiegészítette, így szabályozta az ügyintézési határidő az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból történő

¹⁹⁴ Lásd a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 60. § (3) bekezdését.

¹⁹⁵ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (11) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd a Ket. 2011. január 1-jétől hatályos 43. § (2a) bekezdését.

¹⁹⁷ A Kúria Kfv.IV.37.984/2015. számú ítéletében kimondta, hogy a közigazgatási szerv előtt folyamatban volt jogorvoslati eljárás pártatlanságának a határozat adataiból is ki kell derülnie.

¹⁹⁸ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.VI.35.110/2009. számú ítéletét, amely szerint nem elegendő a határidő meghosszabbításáról feljegyzést készíteni, hanem a Ket. 33. § (7) bekezdésében meghatározottak szerint kell eljárni. Ennek hiányában a Ket. 4. § (1) bekezdésében alapelvként megfogalmazott, az ügyfelet megillető, a tisztességes ügyintézéshez és a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog sérül. A Ket. nemcsak az ügyfél oldalán fogalmaz meg kötelezettségeket, ir elő határidőket, hanem az eljáró hatóság oldalán is. Az eljárások gyors, időszerű lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelt jelentőségű.

¹⁹⁹ Lásd ehhez a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §-ának (4) bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkisabási határidő túllépéséről szóló 1/2010. Közigazgatási jogegységi határozatot, amely a 2010. április 1. napját követően közzétett döntések esetében már nem volt alkalmazható.

²⁰⁰ Több ízben is: 2012-ben, 2015-ben, majd 2016-ban.

túllépésének tényállását és szankcióit,²⁰¹ illetve rendelkezett a hatóság előtt folyamatban lévő eljárások egyesítéséről is. 2011-ben aztán a munkanapok ismét átalakultak naptári napokká,²⁰² majd megkezdődött a határidők rövidítésének folyamata, így 2016-tól²⁰³ a Ket. 33. § (1) bekezdése már akként rendelkezett, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az ügyintézés kezdetétől számított huszonegy napon belül kell meghozni, és gondoskodni kell a döntés közléséről. A belső ügyintézési határidő esetében a Ket. haladéktalan, de legfeljebb nyolcnapos eljárást követelt a hatóságtól. Szintén 2016-ban²⁰⁴ került az eljárási kódexünkbe az a rendelkezés is, amely szerint a hatóság a sommás eljárásban a határozatot az ügyintézési határidő kezdetére okot adó eljárási cselekménytől számítva azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről. 2017-ben²⁰⁵ aztán ezek a szabályok kiegészültek az automatikus döntéshozatalra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek előírták, hogy automatikus döntéshozatal esetén az ügyintézési határidő egy nap.

Az Alkotmánybíróság az ügyintézési határidő fontossága kapcsán kiemelte, hogy „az elsőfokú eljárás az eljárás megindításától az elsőfokú döntés közléséig tart, így az ügyfélnek az elsőfokú döntés közléséig van lehetősége nyilatkozatot tenni, iratokba betekinteni, szemlén részt venni, észrevételt tenni, azaz ügyféli jogait gyakorolni”.²⁰⁶ A Kúria a Kfv. III. 37.162/2015. számú ítéletében az *ügyintézési határidő és a tisztességes eljáráshoz való jog* kapcsolatát vizsgálva megállapította, hogy „a tisztességes ügyintézéshez és a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot sértheti, ha a hatóság a határozat hozatalára megállapított határidőt túllépi, és ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának vagy vele szemben szankció alkalmazása törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti vagy lehetetlenné teszi. Mindezek alapján a tisztességes ügyintézéshez való jog és ezen belül jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog értelmezése során a Kúria az alapelv sérelmét akkor tartotta megállapíthatónak, ha az összekapcsolódik egy további eljárási szabályszegéssel, és ezen keresztül kihat az ügy érdemére. [...] A Ket. 33. §-a szerinti ügyintézési határidő túllépése nem eredményezi azt, hogy a hatóság fellépési joga elenyészne. Ez a jogkövetkezmény csak elévülési határidő esetében merülhetne fel [...] a Ket. 33. §-a szerinti ügyintézési határidő volt irányadó, amelynek túllépése – a jogbiztonság elsődlegességére tekintettel – nem jogvesztő a hatóságra nézve [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].”

A Ket. az Áe.-hez hasonlóan külön alcím alatt tárgyalta az *ügyintézési határidő számításának szabályait*. Ezek különösebb újdonságot nem hoztak 2005-ben. A Ket.-Novella

²⁰¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény pontosította ezeket a szabályokat 2011. január 1. napjától.

²⁰² Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (1) bekezdését.

²⁰³ Lásd A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 109. § d) bekezdését.

²⁰⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 99. § (1) bekezdését.

²⁰⁵ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 46. § (2) bekezdését.

²⁰⁶ 3224/2017. (IX. 25.) AB határozat.

aztán mindezt kiegészítette azzal, hogy a határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következett be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezményei a határidő utolsó napjának elteltével álltak be.²⁰⁷ Szintén az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan került a Ket.-be 2012-ben²⁰⁸ az a szabály, amely szerint jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az üzemzavar időtartamát a határidők számítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni.

Ad g) Az *eljárás felfüggesztése* új szabályokkal kiegészítve került át a Ket.-be: az Áe. eredeti alaptényállása kiegészült további felfüggesztési okokkal, nevezetesen azzal, hogy ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, továbbá ha a döntéshez külföldi hatóság vagy más szerv álláspontját is be kellett szerezni, a Ket. 32. §-ában nevesített egyéb *abszolút eljárásfelfüggesztési okokkal* együtt a hatóság az eljárást felfüggesztette. Emellett, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezte, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, a hatóság az eljárást felfüggeszthette. Ehhez hasonlóan *relatív felfüggesztési okot* nevesített a Ket. 32. § (3) bekezdése is, amely szerint az eljárás felfüggesztését indokolt esetben egy alkalommal az ügyfél is kérhet, amennyiben azt jogszabály nem zárta ki, és nem volt ellenérdekű ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél az eljárás felfüggesztéséhez hozzájárult, vagy az ellenérdekű ügyfél érdekét az nem érintette, továbbá ha jogszabály az eljárásnak az ügyfél kérelmére történő felfüggesztését egyéb feltételrendszer mellett lehetővé tette. Mind relatív, mind abszolút okot is nevesített a jogutód kilétének vitás voltát szabályozó klauzula, hiszen ennek eldöntéséig a Ket. 32. § (5) bekezdése alapján a hatóság a folyamatban levő eljárást a kérelmező ügyfél kiesése esetén felfüggesztette, más esetben felfüggeszthette. Szintén relatív felfüggesztési tényállási elemeket találunk a Ket. 32. § (6) bekezdésében, amely szerint az olyan ügyfajtákban, amelyekben a szakvélemény elkészítése hosszabb időt vesz igénybe, jogszabály lehetővé tehet, hogy az eljáró hatóság a szakértő kirendelésekor, illetve a szakvélemény kérésekor az eljárást a szakvélemény megérkezéseiig felfüggeszse.

Az Áe. 37. § (3) bekezdésével ellentétben²⁰⁹ a Ket. 2005-ös szabályai alapján az eljárás felfüggesztéséről a hatóság végzéssel döntött. Emellett a Ket. azt is kimondta, hogy az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszűnésekor az ügyintézési határidő kivételével újrakezdődik, de hatóság az eljárás felfüggesztése esetén is dönthetett úgy, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.²¹⁰

A Ket.-Novella aztán módosítva a Ket. 37. § (6) bekezdését előírta, hogy a hatósági közvetítő kirendelése esetén a hatóság az ügyfelek számára és a hatósági közvetítés várható időtartamára tekintettel egy alkalommal legfeljebb hat hónapra elrendelhetette az eljárás felfüggesztését. Szintén a Ket.-Novella érdeme, hogy a Ket. hivatkozott szakaszának (7) bekezdése előírta, hogy ha a hatóság az eljárást az ügyfél kérelme alapján felfüggesztette fel, és az ügyfél

²⁰⁷ Lásd a Ket. 2009. 10. 01. napjától hatályos 65. § (6) bekezdését.

²⁰⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 50. §-át.

²⁰⁹ Az Áe. határozati formát irt elő a felfüggesztés kapcsán is.

²¹⁰ Lásd a Ket. eredeti 32. § (8)–(9) bekezdését.

az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kérte, a hatóság a csak kérelemre folytatható eljárás megszüntetéséről döntött.

2011-ben némiképp kiegészítették azokat a szabályokat, amelyek a felfüggesztés esetén az ügyintézési határidő számítására vonatkoztak, és bekerült az a klauzula, amely szerint a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.²¹¹

2016-ban lényegesen egyszerűsödtek a kódexünk szabályai, és az eredeti rendelkezéseknek csak töredéke maradt a Ket.-ben. Ennek az volt az oka, hogy a felfüggesztési jogalapokat a hatóságok nem mindig indokolt esetben alkalmazták. Az így hatályba lépő új rendelkezések szerint felfüggesztésre csak akkor kerülhetett sor, ha ágazati törvény kifejezetten lehetővé tette, mégpedig olyan esetekben, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ,²¹² amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik,²¹³ vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem volt eldönthető. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél volt jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kellett hívni, és ha az ügyfél a felhívásnak nem tett eleget, a hatóság az eljárást megszüntette. Ezen túlmenően megmaradt a jogutód kilétének vitás esetkörére vonatkozó korábbi szabály, valamint a felfüggesztés esetén a határidők számításának szabályai a Ket. 32. § (8)–(9) bekezdésében.²¹⁴ Érdemes kiemelni, hogy a Ket. 32. § (8) bekezdése alapján – ahogyan arra a Kúria a Kfv.I.35.307/2014. számú ítéletében is utalt – a felfüggesztés megszüntetéséről végzésben kellett dönteni.

Az *eljárás megszüntetésének jogintézményét* a Ket. 31. §-ában, önálló cím alatt fogalmazták meg egy helyre gyűjtve az Áe. korábbi megszüntetési klauzuláit. A megszüntetési okokat a Ket. eredetileg két csoportba szedve abszolút és relatív természetű megszüntetési okokat nevesített, amelyeket a Ket.-Novella jelentősen módosított, de lényegében minden későbbi Ket.-módosítás alkalmával változott a jogintézményre vonatkozó szabályozás.²¹⁵

Ad h) Az *igazolás* Áe. 40. §-ában megismert szabályozása visszaköszön a Ket. 65. §-ában, azonban néhány ponton jelentős változásoknak lehetünk tanúi: a legfontosabb változás, hogy

²¹¹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (7) bekezdését.

²¹² A Legf. Bír. Kfv.III.38.062/2010. számú ítéletében kifejtette, hogy a lakcím érvénytelenítése iránti eljárásnak nem előkérdése az ingatlanl kapcsolatos tulajdonjogi vita, ha az ingatlanon lakás céljára szolgáló helyiség már nem található. A Kúria a Kfv.I.35.406/2017. számú ítéletében kifejtette, hogy a jegyzőkönyv átadása nem jelenti a Ket. 32. § (1) bekezdése szerinti előzetes érdemi kérdés eldöntését, így nincs helye a felfüggesztés megszüntetésének és a kérelem érdemi elbírálásának. A Kúria a Kfv.37266/2016/5. számú ítéletében azt is kimondta, hogy az előkérdésben folyó eljárás tényét akkor is igazolni kell, ha annak megindítására nem az ügyfél jogosult.

²¹³ Lásd a Kúria Kfv.II.37.684/2016. számú ítéletét.

²¹⁴ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 98. §-át.

²¹⁵ Lásd ehhez: FORGÁCSNÉ OROSZ Valéria (2010): Egy tutor tapasztalatai, azaz a Ket.-novella a gyakorlatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 13–14.; Lásd részleteiben: BOROS Anita (2018b): A közigazgatási eljárásjog kialakulása. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 14–18.

az alaptényállásban megjelenik az „önhiba”²¹⁶ meglétének követelménye, illetve az eredeti szabályok kiegészültek az igazolási kérelem benyújtásának szabályaival, az igazolás joghatásaira, valamint az igazolási kérelem tárgyában született döntésre vonatkozó rendelkezésekkel.²¹⁷ A Ket.-Novella pontosította a fellebbezési határidő elmulasztása esetén előterjeszthető igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat, bevezette az igazolási kérelem előterjesztésének objektív határidejét, és az eredetileg igen részletes 67. § rendelkezéseit mindössze egy bekezdésre redukálva kimondta, hogy amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel. A döntésnek az igazolási kérelem alapján történő módosítására vagy visszavonására ez alapján nem voltak irányadók a Ket. 114. §-ában meghatározott korlátozások.²¹⁸

Ad i) Az *iratbetekintés* szabályai meglehetősen felduzzadtak a Ket.-ben. Az iratbetekintésre jogosultak négyes csoportja – az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevői, harmadik személyek, illetve bárki – a Ket.-ben is visszaköszönnek, azonban lényegesen részletesebbek lettek a betekintés szabályai.

A Ket.-Novella lényegesen módosított az iratbetekintés szabályain, és számos részlet-szabállyal egészítette ki a Ket. eredeti rendelkezéseit. Így többek között rögzítette, hogy az iratbetekintés költségtérítés ellenében gyakorolható, pontosította az adatvédelmi szabályokra figyelemmel az iratbetekintés során megismerhető adatokat. Szintén fontos újítása volt a törvénynek az iratbetekintési jog korlátozására vonatkozó szabályok pontosítása, amelynek eredményeként rögzítették, hogy az ügyfél az adatok megjelölésével kérhette az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek – a körülmények körültekintő mérlegelése alapján – akkor adott helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozta jogaik gyakorlásában. Ez 2013-ban²¹⁹ kiegészült azzal, hogy a hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthetett az iratbetekintési jog korlátozásáról. A Ket.-Novella emellett bevezette az eljárás jogerős befejezését követően a megismerés szabályait és korlátait, amelyek 2011-ben²²⁰ kiegészültek

²¹⁶ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.137/2007. számú ítéletében kimondta, hogy az igazolási kérelem benyújtása önmagában a mulasztás jogkövetkezményeit illetékügyben sem hárítja el, az igazolási kérelemben a mulasztás okát és véltenséget fel kell tüntetni és valószínűsíteni kell. A Kúria a Kfv.35143/2009/9. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy adminisztratív ok a felperes érdekkörében, az ügyvitele, eljárása körében felmerült olyan ok, amely az önhibán kívüli mulasztást nem igazolja, nem valószínűsíti a mulasztásban való véltenséget, így a mulasztás kimentésére nem alkalmas.

²¹⁷ Lásd a Ket. eredeti 67. §-át.

²¹⁸ Lásd Boros 2011a, 82., 91., 198.

²¹⁹ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 23. §-át.

²²⁰ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

néhány további technikai szabállyal, így például azzal, hogy miként kell a személyes és védett adatokat megismerhetetlenné tenni.

Ad j) A *szakhatósági közreműködés* Áe.-beli szabályai közül lényegében csak a jogintézmény alaptényállási eleme maradt meg a Ket.-ben, és számos új szabályt fogalmaztak meg.²²¹ A teljesség igénye nélkül a legfontosabb szabályok abban ragadhatók meg, hogy a Ket. előírta a szakhatósági állásfoglalás kötelező jellegét,²²² az eljáró hatóság és a szakhatóság egyeztetési kötelezettségét az engedélyeztetési feltételek vonatkozásában, illetve az egymással ellentétes egyedi előírást megfogalmazó szakhatósági állásfoglalások egyeztetésének kötelezettségét, bevezette az előzetes szakhatósági állásfoglalás jogintézményét, amely eredetileg hat hónapig volt érvényes.²²³ Emellett a Ket. meghatározta azt is, miként kell a határozatba beépíteni a szakhatósági állásfoglalás egyes részeit, milyen jogorvoslati lehetőség van a szakhatósági állásfoglalás ellen, illetve mi volt a teendő, ha a szakhatóság hallgat, vagy a szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság nem veszi figyelembe.²²⁴ A Ket.-Novella tovább cizellálta a szakhatósági közreműködés szabályait, így előírta, hogy a szakhatóság olyan kérdésben²²⁵ ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában pedig törvény vagy kormányrendelet további ügyeket is a hatóság hatáskörébe utalhatott. Emellett a módosítás eredményeként ágazati törvény kötelezővé tehetette az engedélyezési feltételek egyeztetés útján történő megállapítását, és a Ket. kiegészült egy 45/A. §-sal²²⁶ a szakhatóság tájékoztatási kötelezettségével összefüggésben. 2011-től²²⁷ aztán újabb kiegészítő szabályok kerültek a Ket.-be, így például a szakhatóság megkeresésének mellőzhetőségére vonatkozó rendelkezések,²²⁸ illetve részletezték az előzőekben említett egyeztetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat, valamint a szakhatóság figyelmen kívül hagyását orvosolni hivatott felügyeleti eljárás kezdeményezésének szabályait. A 2016-os Ket.-módosítások mindössze a hatóság és a szakhatóság elektronikus levél útján vagy egyéb elektronikus úton történő kapcsolattartását érintették.²²⁹

²²¹ Lásd ehhez: CSIBA 2005, 398–404.

²²² A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.627/2010. számú határozatában megállapította, hogy nem köti a hatóságot a szakhatósági állásfoglalás azon része, amely a szakkérdést meghaladó jogkérdésre vonatkozik, és az ügydöntő hatóság hatáskörét csorbitja.

²²³ Lásd a Ket. eredeti 44. §-át.

²²⁴ Lásd a Ket. eredeti 45. §-át.

²²⁵ A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.333/2007. számú ítéletében megállapította, hogy a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalást támadó kereset elbírálása során a kért szakértői bizonyítás nem mellőzhető.

²²⁶ Ehhez lásd a Kúria Kfv.37272/2008/4. számú, a Kfv.37191/2008/9. számú ítéletét, valamint a Fővárosi Törvényszék K.35202/2010/4. számú, K.32013/2010/4. számú, K.34907/2010/5. számú, a K.30116/2010/5. számú, a K.27275/2011/3. számú ítéletét, továbbá a Fővárosi Ítéletábla Kf.27194/2011/5. számú, a Pf.20421/2013/3. számú, a Pf.21183/2014/3. számú döntését.

²²⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 87. § (2) bekezdését.

²²⁸ Lásd a Ket. 2011. január 1-jétől hatályos 44. § (5) bekezdését, valamint a Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.861/2013/16. számú határozatát.

²²⁹ Lásd a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXVII. törvény 46. § (4) bekezdését.

2.3. A közigazgatási eljárásjog alapeljárási szabályozásának jellegzetességei az Ákr.-ben

2.3.1. A hatáskör és illetékesség szabályozása az Ákr.-ben

A hatáskör és illetékesség szabályozását az Ákr. önálló fejezetben, az Általános rendelkezések keretében határozza meg, lényegesen egyszerűsítve a korábbi, Ket.-ben meghatározott szabályokat. Az Ákr. *eljárási kötelezettségről* szóló 15. §-a határozza meg, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni, illetve a hatóság jogellenes hallgatásának jogkövetkezményeit.²³⁰

Az *illetékesség* szabályozása az Ákr.-ben lényeges változáson esett át, legalábbis ami az illetékességi okok sorrendiségét illeti, hiszen az Ákr. 16. §-a alapján ágazati jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában amelynek illetékességi területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában pedig amelynek illetékességi területén a jogellenes magatartást elkövették. A korábbi szabályozással ellentétben csak ezeket követően vizsgálendő a kérelmező ügyfél lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe. A különleges illetékességi okok rendszere lényegében változatlan maradt az Ákr.-ben, ahogyan a megelőzés elve is.

A *hatáskör és az illetékesség vizsgálata* tekintetében az Ákr. 17. §-a határozza meg az irányadó szabályokat. Eszerint a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Az Ákr. emellett a korábbi szabályokhoz hasonlóan a hatásköri és illetékességi vita szabályait is rögzíti, de lényegében a Ket.-ben megfogalmazott rendelkezések leegyszerűsített formában köszönnek vissza.²³¹

A Ket. 25. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy a hatóság az illetékességi területén kívül akkor végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi. A korábbi szabályozástól eltérően az Ákr. 19. §-a azonban külön törvényi vagy kormányrendeleti szintű felhatalmazás nélkül is lehetővé teszi a hatóság számára, hogy az illetékességi területén kívül is végezzen eljárási cselekményt.

2.3.2. Az alapeljárás (elsőfokú eljárás) szabályozása az Ákr.-ben

Az Ákr. Alapvető rendelkezések című II. fejezete olyan jogintézményeket is szabályoz, amelyek korábban a Ket. alapeljárási szabályai között szerepeltek.

²³⁰ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018a): A hatáskör és illetékesség szabályai. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 47–64., illetve lásd részleteiben: BOROS 2018b, 17.

²³¹ Lásd az Ákr. 18. §-át.

Ad a) A *kizárás* vonatkozásában az Ákr. 22. §-ában általános kizárási szabályként fogalmazza meg, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Emellett a kizárási okok rendszerében lényeges változást nem eszközölt az Ákr. a Ket.-hez képest. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a kizárásról végzéssel csak akkor kell dönten, ha a kizárást az ügyfél kéri.

Ad b) Az Ákr. visszatér az Áe.²³² terminológiájához, és a *belföldi jogsegély helyett a megkeresés* kérdését szabályozza, egyszerűsítve a Ket. korábbi szabályait, emellett²³³ lényegesen egyszerűsíti a *kapcsolattartás általános szabályait* is, és lehetővé teszi, hogy ágazati törvény e körben eltérjen az Ákr. szabályaitól, vagyis kötelezővé tegye más, főként elektronikus kapcsolattartási mód alkalmazását. Szintén ebben a körben szabályozza az *iratbetekintés* kérdéskörét is, azonban lényeges változásokat a tárgykörben az Ákr. sem eredményez.

Ad c) Új alcím alatt jelentkeznek ugyanakkor az úgynevezett *fokozott védelem alatt állókra vonatkozó szabályok*. Ezek egy jelentős része a Ket.-ben korábban is megjelent, azonban a Ket. most egy helyre koncentrálja ezeket a szabályokat. Az Ákr. 29. §-a szerint a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni, és akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre vagy hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi, és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható, ilyenkor az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell.

Ad d) Az alapeljárások tekintetében az *egyik legkardinálisabb változás a kérelemre és a hivatalból induló eljárások egymástól történő konzekvens elválasztása* és önálló fejezetben történő szabályozása.

Az Ákr. újítása, hogy a 35. § (1) bekezdésében meghatározza a kérelem fogalmát. Eszerint a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Az Ákr. emellett meghatározza a kérelem tartalmi elemeit is, a benyújtásának módját és helyét, a kérelem tartalma alapján történő megítélésének kötelezettségét, azonban valamennyi jogintézmény esetében igen szűkszavúan fogalmaz.

Nem az Ákr., hanem már az Eüsztv., illetve annak a végrehajtási rendelete, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet azonban 2018. január 1-jétől lényeges változásokat eredményezett az ügyintézésben: a hivatkozott törvény ugyanis előírja,²³⁴ hogy a hatálya alá tartozó²³⁵ jogalanyok 2018. január 1. napjától kötelesek az ügyek elektronikus intézését az Eüsztv.-ben meghatározottak szerint biztosítani.

²³² Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény.

²³³ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018c): A megkeresés. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 75–77.

²³⁴ Eüsztv. 108. § (1) bekezdés.

²³⁵ Az Eüsztv. 1. § 17. pont a)–k) alpontja szerint.

Ez azt is jelenti, hogy az *elektronikus ügyintézés* szabályai szerint az ügyek elektronikusan is kezdeményezhetők. Az ügy indításának szabályai és technikai megoldásai különböznek attól függően, hogy kérelemre vagy bejelentésre induló eljárásról van-e szó, és kérelmet vagy elektronikus nyomtatványt kell-e benyújtania az ügyfélnek az elektronikus ügyintézészt biztosító közigazgatási szerv felé. Természetesen ügytípusonként változik, hogy miként kezdeményezhető az eljárás (például elektronikus űrlap formájában vagy elektronikusan elküldött kérelemként), és milyen típusú hatóság az eljáró szerv (például önkormányzati szerv vagy kormányhivatal).

Az Eüsztv. 10. §-a alapján az ügyfél az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatokat, eljárási cselekményeket és egyéb kötelezettségeket választása szerint főszabály szerint egységes, személyre szabott ügyintézési felületen, vagy ha az elektronikus ügyintézészt biztosító hatóság illet biztosít, úgy az elektronikus ügyintézészt biztosító közigazgatási hatóság által közzétett tájékoztatásban foglaltaknak megfelelő elektronikus úton teljesítheti.

A *hiánypótlás* az Ákr. 44. §-ban jelenik meg: annak alapvető rendeltetése, módozatai nem változtak az Ákr.-ben, ugyanakkor a hiánypótlásra tűzhető határidőnek nem szab felső határt a kódexünk, és hiánypótlásra csupán egyszer kerülhet sor, ám ettől az Ákr. felhatalmazása alapján az ágazati szabályok eltérhetnek.

Ad e) A törvény a 46. §-ában rendelkezik a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának kérdésköréről, a *kérelem visszautasítása* megnevezés alatt. Eszerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy pedig az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. Emellett a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

Ad f) Az Ákr. egyik legjelentősebb újítása a Ket. utolsó módosításával bevezetett *sommás és automatikus döntéshozatali eljárás szabályainak részleges továbbfejlesztése*.

Az Ákr. 39. §-a értelmében a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el. Automatikus döntéshozatalra akkor kerülhet sor, ha azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél. Ugyanakkor az automatikus döntéshozatalra vonatkozó részletszabályokat nem az Ákr., hanem az Eüsztv. határozza meg. Ennek megfelelően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Ennél egy fokkal összetettebb, ám még mindig az egyszerű eljárások szintjén marad a *sommás eljárás*, amelyre akkor kerülhet sor, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott, és nincs

ellenérdekű ügyfél.²³⁶ A teljes eljárás ezzel szemben az olyan eljárás, ahol a törvény által meghatározott formalizált szabályok szerint jár el a hatóság, így például bizonyítási eljárást folytat le. Emellett az említett egyszerű eljárástípusok során is lehetőség van az eljárás teljes eljárás keretében történő lefolytatására. Ha ugyanis az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el. Emellett, ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.

Ad g) Az eljárási határidők és az azokhoz kapcsolódó eljárási kérdések²³⁷ kapcsán kiemelendő, hogy az Ákr. kiemelt hangsúlyt fordít a *Jó Állam Jelentésben*,²³⁸ továbbá a Kormány *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* megnevezésű stratégiájában (a továbbiakban: Stratégia) foglalt megállapításokra.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ellenére az ügyintézési határidő korábbi szabályozása – a széles kivételi kör és az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok rendkívül tág köre miatt – a gyakorlati tapasztalatok szerint alkalmatlan volt arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést levonhasson. E körülmények olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okoztak a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével is összeegyeztethetlenné vált.²³⁹

A korábbi bürokráciacsökkentő közigazgatási reformok jellemző megoldási módszere e probléma megoldására az eljárási határidők rövidítése volt. A Ket. szerinti 21 napos általános ügyintézési határidő – amely a valóságban jellemzően jóval több volt, mint 21 nap – további rövidítésével ugyanakkor már nem volt mód a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, ezért e helyett az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítását tűzték célul az Ákr. rendelkezései.²⁴⁰

Ezeknek az alaptéziseknek az okán az Ákr. tehát szakít az ügyintézési határidő jogintézményének Ket. szerinti részletekbe menő szabályozásával, és e helyett – ahogyan arról már szó volt – intézményesít általános ügyintézési határidőt a különböző eljárástípusok kapcsán, így a teljes eljárásában az ügyet a hatóságnak hatvan napon belül valóban le kell zárnia. A hatvan

²³⁶ BOROS Anita (2016b): Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 74–79.

²³⁷ Az Ad g) és az Ad h) alpont Vincze-Csapó Emese írása.

²³⁸ *Jó Állam Jelentés* (2015). Budapest, Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem. Forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2015/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.)

²³⁹ KURUCZ Krisztina (2017): Az ügyintézési határidő és a határidő számítása. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 126–131.

²⁴⁰ HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor (2015): *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében*. A XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián 2015. szeptember 17-én elhangzott előadás szerkesztett anyaga. Forrás: www.kozszov.org.hu (A letöltés dátuma: 2017. 12. 14.), illetve lásd HAJAS Barnabás (2017c): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási eljárás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 298.; BOROS 2016a, 7.; CHRONOWSKI Nóra (2017): A közigazgatási bírságolás észszerű határideje és a megfelelő ügyintézéshez való jog. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 65.

napot tehát alapvetően *naptári időszakként* kell figyelembe venni, amelybe csak az Ákr.-ben rögzített időtartamok nem számíthatók bele.²⁴¹ E hatvannapos objektív határidő valójában „bruttó” határidőnek minősül, ami egyben azt is jelenti, hogy – azon túl, hogy a hatóságnak hatvan napon belül ténylegesen érdemi döntéssel le kell zárnia az ügyet – e határidőtől eltérni az Ákr.-ben rögzített szűk körtől eltekintve nem lehet. A hatékonyság elvének érvényesülése érdekében ugyanis az ügyintézési határidőbe be nem számítható időtartamokat az Ákr. jóval szűkebben állapítja meg, mint korábban a Ket.²⁴² Ezek a kivételek két jól körülhatárolt eset-kört ölelnek fel, ahol

- az első esetben – hivatalból induló eljárásoknál és olyan kérelemre induló eljárásokban, ahol függő hatályú döntés meghozatalának van helye – csak az indokolt döntéssel történt felfüggesztés vagy az ügyféli kérelemre történő szünetelés időtartamával hosszabbodhat meg az ügyintézési határidő, vagyis kizárólag ezek az időtartamok eredményezhetik az ügyintézési határidő „nyugvását”, ezzel biztosítható, hogy egy valóban objektív, szigorú, naptári napban meghatározható időpontban valóban döntés születessen az ügyfél kérelme tárgyában;
- a második esetben – az olyan kérelemre induló eljárásokban, ahol függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye²⁴³ – a szünetelésen és a felfüggesztésen túl az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartamát sem kell az ügyintézési határidőbe beszámítani.²⁴⁴

Külön ki kell emelni azt is, hogy az Ákr. nem ad módot arra sem, hogy az előzőekben említetteken túli, a hatóság érdekkörében felmerülő egyéb ok miatt az ügyintézési határidő indokolatlanul megnövekedjen. Az Ákr. e fentiekben vázolt szabályrendszerétől tehát nem enged eltérést, aminek oka az, hogy az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok – ágazati joganyagban való – további bővítése a jogintézmény általános ügyintézési határidőhöz hasonló kiüresedéséhez vezetne.²⁴⁵

Az ügyintézési határidő valós időtartamának számítása szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak is, hogy mikortól, milyen eljárási cselekménytől kell számítanunk annak pontos időtartamát. Az Ákr. *ennek megfelelően meghatározza az ügyintézési határidő kezdetét* azzal, hogy kimondja, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik,²⁴⁶ ezzel egyértelművé teszi egyúttal azt is, hogy az eljárás megindulása az ügyintézési határidő megkezdődésének joghatásával is jár,²⁴⁷ e két eljárási cselekmény tehát szorosan összefügg. Ez a kérelemre induló eljárások esetében a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő nap, amely nap tehát egyben az ügyintézési határidő kezdő napja is az Ákr. 37. § (2) bekezdésének megfelelően. A törvényben való eltérést lehetővé tévő rendelkezések oka, hogy a megfelelő ügyintézéshez, valamint a tisztességes

²⁴¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁴² Vessd össze TILK 2001, 153.

²⁴³ Ákr. 43. § (8) bekezdés.

²⁴⁴ Ákr. 50. § (5) bekezdés.

²⁴⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁴⁶ Ákr. 50. § (1) bekezdés.

²⁴⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

eljáráshoz való jognak²⁴⁸ megfelelően a kérelem felőli törvényes, megalapozott döntés egyes bonyolultabb eljárásokban hosszabb ügyintézési határidőt tehet szükségessé.

Mivel az Ákr. a kérelemre induló eljárásra irányadó határidőszabályokat – mint általános határidőszabályokat – határozza meg, a hivatalból indult eljárásokra vonatkozóan csak az ettől való eltérésekről rendelkezik azzal, hogy kimondja, a hivatalból indult eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik.²⁴⁹

Szintén figyelmet érdemel az a jogalkalmazást orientáló rendelkezés is, amely rögzíti, hogy az ügyintézési határidő akkor minősül megtartottnak a hatóság részéről, ha az az ügy érdemi lezárása körében nem csupán meghozta a döntését, *hanem ténylegesen intézkedett* annak közlése iránt is.²⁵⁰ Tehát az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak nem elegendő meghoznia a döntését, hanem az Ákr. döntés közlésére vonatkozó rendelkezéseinek²⁵¹ megfelelően intézkednie kell a közlés érdekében, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a határidőn belül a közlésnek meg kell történnie, de azt igen, hogy például a posta útján történő kézbesítés esetében azt postára kell adni, hirdetményi közlés esetében pedig a hirdetményt ki kell függeszteni.

Ahogy arról már szóltunk, az Ákr.-ben az ügyintézési határidők igen eltérően alakulnak az egyes eljárástípusoknak megfelelően.²⁵² Az ilyen, az Ákr.-ben rögzítettektől eltérő szabályok megalkotására csak a valóban fennálló kényszerítő körülmények esetén, és csak rendkívül szűk körben ad lehetőséget. Az egyik ilyen kivételi terület az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozás térsége, ahol a teljes eljárásra vonatkozóan az Ákr. maga kimondja, hogy hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.²⁵³ Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy e rendelkezés alapján a fenti határidőktől sem automatikusan döntéshozatali eljárás, sem sommás eljárás esetén eltérni nem lehet.

Külön figyelmet érdemel a *közbenső eljárási cselekményekre* nyitva álló határidők szabályozása is e körben. Kétség esetén, a kifejezett vagy eltérő szabály hiányában tehát az eljárási cselekményt minden esetben azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül teljesíteni kell, ezt a generális határidőt kell irányadónak tekinteni, ami az egységes jogalkalmazás megkönnyítését segíti elő.

Ad h) A *felfüggesztés, a szünetelés és az eljárás rövidítésének eszközei* tekintetében kiemeljük, hogy a *felfüggesztés* jogintézménye kapcsán megállapítható, hogy számos esetben az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik. E kérdések kapcsán az Ákr. a jogtudományból jó ismert „előkérdés” fordulatot alkalmazza, értve e fogalom alatt azt, hogy a megalapozott hatósági döntés meghozatalához szükséges e kérdés megelőző elbírálása, a kérdésben meghozott döntés hatóság általi megismerése, hisz annak beszerzése nélkül a hatósági ügyben a tényállás nem tisztázható.

²⁴⁸ Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikk.

²⁴⁹ Ákr. 104. § (3) bekezdés.

²⁵⁰ Ákr. 50. § (4) bekezdés.

²⁵¹ Ákr. 46. alcím.

²⁵² Lásd részleteiben: BOROS Anita (2018d): Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 119–129.

²⁵³ Ákr. 50. § (3) bekezdés.

Jól látható ugyanakkor, hogy a feszes ügyintézési határidők kapcsán e külön kérdések – az előkérdések – tisztázása azzal járhat, hogy a hatóság „kicsúszik” az ügyintézési határidőből. Ezt elkerülendő az Ákr. lehetővé tette, hogy előkérdés esetén a hatóság az eljárását felfüggeszse. *A felfüggesztés célja* itt tehát az, hogy a megalapozott érdemi döntés elérése összhangba kerüljön az ügyintézési határidők betartásának igényével, ezért a felfüggesztés időtartama nem számít be az ügyintézési határidőbe.²⁵⁴

Új elemként jelenik meg az Ákr.-ben az, hogy – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni.²⁵⁵ Jelezni kell azonban azt is, hogy az eljárás ilyenkor gyakran vezethet a kérelem érdemi elutasításához, ugyanakkor e döntés elleni jogorvoslattal a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság vizsgálhatja a felfüggesztés megalapozottságát is – ha az a jogorvoslati kérelemben vitatott –, ami által e jogintézmény egyfajta külön jogorvoslati lehetőséget biztosít az ügyfelek számára.²⁵⁶ Az a gyakorlati tapasztalat vezetett e rendelkezés beiktatásához, hogy több ügyben az ügyfelek állítása szerint a hatóság csak azért függesztette fel az eljárásokat, mert nem tudta a törvényes menetrendet, az ügyintézési határidőt megfelelő módon betartani.

Arról is szóltunk már, hogy az Ákr. *a szünetelés* lehetőségét – ügyfélbarát módon, az eljárás gazdaságosságára is tekintettel – kizárólag ügyféli kérelemre teszi lehetővé, azt is csak akkor, ha ezt külön jogszabály nem zárja ki.²⁵⁷ E szabály beiktatásának alapja *a rendelkezési elv tiszteletben tartása*, amely szerint a kérelmezőnek – aki az „ügy ura” – alapvető joga a kérelem előterjesztése, módosítása és visszavonása mellett az is, hogy a kérelemnek elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön, ami által az ügyfelek lehetőséget kaphatnak akár a jogvitáik békés úton történő rendezésére is. Ehhez kapcsolódóan fontos rögzíteni azt is, hogy mivel e szabály az ügyfél rendelkezési jogához kapcsolódik, az szorosan összefügg a kérelemre indult eljárásokkal, épp ezért *szünetelésre a hivatalból induló eljárásokban nincs mód*.²⁵⁸

Fontos korlátja azonban az ügyféli rendelkezési jognak e körben az, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás *ex lege* megszűnik,²⁵⁹ egyéb esetben a hatóságnak kell döntenie arról, hogy – ha az indokolt – az eljárást érdemben folytatja, vagy megszünteti azt.

Az eljárás rövidítésének eszközei kapcsán az Ákr. úgy rendelkezik, hogy bizonyos – taxatív felsorolt – esetekben a hatósági ügyet az általános – az adott ügyfajtára irányadó – ügyintézési határidőtől eltérően soron kívül kell elintézni. Bizonyos esetekben ugyanakkor a hatóság a mérlegelési joga alapján maga dönt ennek indokoltságáról,²⁶⁰ ugyanakkor kötelező az Ákr. alapján a soron kívüli ügyintézés, tehát a hatóságnak itt nincs mérlegelési joga a soron kívüliség tekintetében,²⁶¹ ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, valamint²⁶² ha a határidőből kevesebb, mint tizenöt nap van hátra, az eljárás mielőbbi lezárhatósága okán

²⁵⁴ KURUCZ 2017, 123–126.

²⁵⁵ Ákr. 48. § (4) bekezdés.

²⁵⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indoklása.

²⁵⁷ Ákr. 49. § (1) bekezdés.

²⁵⁸ Ákr. 103. § (2) bekezdés.

²⁵⁹ Ákr. 49. § (2) bekezdés.

²⁶⁰ Ákr. 50. § (8) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pont.

²⁶¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéltábla Pf.21533/2014/6. számú ítéletét.

²⁶² Ákr. 50. § (8) bekezdés *c)* pont.

a hatóságnak minden észszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében, ezért a további eljárási cselekményeket is soron kívül kell megtennie.²⁶³

*A jogellenes hallgatást – vagyis a hatóság mulasztását – az Ákr. a határidő túllépésének jogkövetkezményei között szabályozza.*²⁶⁴ A korábbi joggyakorlatból leszűrhető tapasztalat volt az, hogy a hatóság mulasztása orvoslását célzó, Ket.-beli szankciók alkalmazatlanok voltak rendeltetésük betöltésére. *A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.* Ez indokolta tehát egy olyan egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszer kialakítását az Ákr.-ben, amely biztosítja, hogy a hatóság minden esetben észszerű és törvényes időn belül, bírói kontrollra alkalmas – vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt stb. – döntést hozzon.²⁶⁵

Az Ákr. tehát az ügyintézési határidő közigazgatási szerv általi túllépését szankcionálja, aminek jogkövetkezménye az, hogy a hatóság terhére az ügyfélnek teljesítendő fizetési kötelezettséget ír elő, egyúttal mentesíti az ügyfelet az eljárási költségek megfizetése alól.²⁶⁶ Fontos újítás, hogy a határidő túllépésén – ha egyébként nem volt helye függő hatályú döntés meghozatalának – túlmenően ezen jogkövetkezmények alkalmazandók akkor is, ha a hatóság elmulasztja a függő hatályú döntés meghozatalára irányuló kötelezettségét, továbbá akkor is, ha az automatikus döntéshozatali eljárás vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy *ezen jogkövetkezmények nem alkalmazhatók az olyan ügyekben, amelyekben függő hatályú döntést kell hozni,* mert ekkor a függő hatályú döntésre irányadó szabályok szerint kell a hatóságnak eljárnia.²⁶⁷ Szintén fontos rögzíteni azt is, hogy a határidő túllépése esetén a hatóságnak az érdemi döntés meghozatalára irányuló kötelezettségét továbbra is teljesítenie kell, nem mentesül az alól a fizetési kötelezettsége teljesítésével.

E körben igen fontos megemlíteni azt is, hogy a Kp. a különös közigazgatási perek között intézményesíti a mulasztási pert mint a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása esetén igénybe vehető speciális jogorvoslati formát.²⁶⁸

A bírósági joggyakorlatban számos esetben megjelenik az ügyintézési határidő és a hatóság kártérítési felelősségének²⁶⁹ a kapcsolata, sőt bizonyos esetben az eljáró ügyintéző büntetőjogi felelősségre vonásának igénye is. Ezzel kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy „a kártérítési igény elbírálásánál az egész eljárás időtartamát kell a jogsérelem megvalósulása szempontjából vizsgálni (BDT2008. 1811.). A közigazgatási jogkörben az ügyintézési késedelemmel okozott kár megtérítése iránt indított perben az ügyintézési késedelem időtartama és oka releváns (BH2002. 226.). Ebből a szempontból tehát lényegi kérdés, hogy eljárása során az alperes akár első-, akár másodfokú hatóságként indokolatlanul késedelmeskedett-e az érdemi határozat meghozatalával, vagyis az egyes eljárási cselekmények szükségesek voltak-e

²⁶³ Ákr. 50. § (9) bekezdés.

²⁶⁴ Ákr. 51. §.

²⁶⁵ *Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről* (2015). Forrás: <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 10.) 5.

²⁶⁶ Ákr. 51. §.

²⁶⁷ Ákr. 43. §.

²⁶⁸ Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XXII. fejezetét.

²⁶⁹ Lásd ehhez például a Kúria Pfv.20801/2017/5. számú határozatát, valamint a Fővárosi Törvényszék P.21780/2011/9. számú ítéletét.

az alapos határozat meghozatalához.”²⁷⁰ Azt is kimondta ugyanakkor a Kúria egy 2015-ös ítéletében, hogy „az általánosan kialakult és következetes bírói gyakorlat szerint az ügyintézési határidő túllépése nem számít az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek”.²⁷¹

Ad i) Igen előremutató szabálya az Ákr.-nek az úgynevezett *kapcsolódó eljárás* jogintézményének bevezetése. Az Ákr. 45. §-ában rögzítettek alapján kapcsolódó eljárásról akkor beszélhetünk, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. Az ilyen eljárástípus azt célozza, hogy a különböző, de egymásra épülő ügyekben az ügyfélnek csak egy hatósággal kelljen kapcsolatba lépnie, amely aztán továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz.

Ad j) A *szakhatósági közreműködés* szabályai lényegesen egyszerűsödtek az Ákr.-ben. Az Ákr. 55. §-a szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A korábbiakhoz hasonlóan előzetes szakhatósági állásfoglalás kibocsátására is van lehetőség, amennyiben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, és erre vonatkozóan az ügyfél előzetesen kérelmet nyújt be.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről nem az Ákr., hanem az 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezik.

A szakkérdés fogalmát illetően érdemes megjegyeznünk, hogy az Ákr. nem határozza meg annak definícióját, ugyanakkor a konkrét ügyekben vizsgálandó szakkérdések körét a már említett 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet konkrétan nevesíti. Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy *a szakhatóságnak a szakkérdést minden kétséget kizárólag meg kell állapítania*. Ahhoz ugyanis senki más nem ért az eljárásban. Éppen ezért a határidők drasztikus csökkentése és a szakhatóságok „félmegoldások” irányába ható ösztökélése hosszú távon egészen bizonyosan negatív következményekkel járhat.

A szakhatósági együttműködés egyik alapvető problémája, hogy a szakhatósági szakkérdések többnyire nem egyszerű megítélésűek, azaz időigényesek. Gyakran előfordul tehát, hogy a szakhatóságok *nem tudják betartani a számukra előírt ügyintézési határidőt*.

Az ágazati jogszabályok igen rövid eljárási határidőket állapítanak meg a szakhatóságok számára, jobbra tizenöt vagy huszonegy napban meghatározva, amelyekbe minden eljárási cselekményt be kell számítani, és ezek a határidők nem meghosszabbíthatók. Ez olyan esetekben igen problematikus, amelyek során valamely nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásról van szó, hiszen ilyenkor az irányadó jogszabály eleve rövidebb határidőket állapít meg, mint az Ákr. Ilyenkor a szakhatóságoknak nem egyszer több száz oldalas dokumentumokat kell áttekinteniük a rendelkezésükre álló határidő alatt. A Konzultáció alkalmával

²⁷⁰ Lásd a Kúria Pfv.20302/2017/4. számú ítéletét kiskorú veszélyeztetésének büntette tárgyában.

²⁷¹ Lásd a Kúria Kfv.38136/2015/25. számú ítéletét.

megállapítást nyert, hogy a szakhatóságok ilyenkor három megoldás között választhatnak: vagy kicsúsznak a határidőből, vagy feltételes, vagy negatív tartalmú állásfoglalást adnak ki.

Az Ákr. 55. § (1) bekezdése szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára írhatja elő azt, hogy az említett jogi szabályozókban meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság, azaz szakhatóság kötelező állásfoglalását szerezze be. A *közérdeken alapuló kényszerítő indok* fogalma azonban nem az Ákr. hozadéka, így annak magyarázatát nem találjuk meg az eljárási kódexünkben. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerint közérdeken alapuló kényszerítő indok az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: EK-szerződés) 46. cikkében meghatározott célok, valamint az Európai Közösségek Bíróságának ítélezési gyakorlatában az EK-szerződés 43., illetve 49. cikkének alkalmazásában ilyenként elismert egyéb közérdek. Ennek további magyarázatát az úgynevezett belső piaci irányelvben találjuk.²⁷² Ez egy igen lényeges változás, mert bizonytalan jogfogalommal élve szélesre tárja a mérlegelési jogkört, így a közigazgatási eljárásjogi karakterisztika része lehet.

A gyakorlatban igen előremutató rendelkezés volt annak idején az előzetes szakhatósági állásfoglalás beszerzése lehetőségének bevezetése is. Figyelemmel arra, hogy számos eljárás lényeges mértékben felgyorsítható lenne e jogintézmény aktívabb alkalmazásával, *célszerű lenne az erre vonatkozó tájékoztatás fokozása*.

A Konzultáció során problémaként jelentkezett *az elektronikus ügyintézés hatóságok közötti együttműködési szabályainak a betartása is*, hiszen az elektronikus úton küldött megkeresést elektronikus módon kellene tudni minden hatóságnak fogadni, azonban előfordul, hogy a szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság postán várja, noha a szakhatóság azt már elektronikusan kibocsátotta.

Szintén gyakori probléma, hogy az elektronikus megkeresések során rossz szervet jelölnek meg, így az ilyenkor alkalmazandó áttétel késlelteti a szakhatósági állásfoglalás kibocsátását és végeredményben az érdemi döntés meghozatalát is.

Szintén problémát okoz még a nagy terjedelmű iratok megfelelő módon történő elektronikus továbbítása vagy feltöltése, így például gyakran idővesztéssel jár a nem megfelelően olvasható szkennelt dokumentumok utólagos beszerzése is.

3. Az alapeljárási jogintézmények a hatályos szabályozás és joggyakorlat tükrében

Az Ákr. alapeljárási szabályait nagyon röviden már bemutattuk az előző fejezetünk utolsó alfejezetében, ezért itt az Ákr. egyes rendelkezéseire kapcsolódó jogalkalmazási kérdések feltérképezésére vállalkozunk. Terjedelmi okokból valamennyi jogintézmény feldolgozására nincs módunk, ezért az olyan jogintézmények vizsgálatát célozzuk meg, amelyek a Ket.-ben is megjelentek és csak kisebb korrekciókat követően kerültek át az Ákr.-be. Ezekhez a jogintézményekhez ugyanis legtöbbször már kimunkált bírósági gyakorlat kapcsolódik.

²⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (2006. december 12.). A jelen alfejezet vonatkozásában: Irányelv.

A *hatáskör és illetékesség* szabályai kapcsán²⁷³ számos jogalkalmazási probléma merült fel az elmúlt években. Ezek közül a legrelevánsabbak az alábbiak:

Ad a) A hatásköri szabályok tekintetében gyakran felmerült a hatáskör jogalapját meghatározó normák látszólagos kollíziójának jogalkalmazási szintű feloldási igénye. Ezek egyrészt a hatósági és nem hatósági természetű hatáskörök közötti elkülönítést vagy épp az adott ügyben felmerülő több hatósági hatáskört megalapozó különböző ágazati normák alkalmazásának mérlegelését tették szükségessé.²⁷⁴ Ennek keretében például a Kúria a Kfv.37299/2012/5. számú ítéletében kifejtette, hogy „a Ket. fogalomrendszerében a 12. § szerint a hatáskör kizárólag a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Ebből levezethetően téves a jogerős ítélet azon okfejtése, amely a felperes jogszabálynak nem minősülő Szervezeti és Működési Szabályzata alapján állapítja meg hatósági ügykörét. A felperesi minisztériumot vezető miniszter feladatát és hatáskörét az R. határozza meg, míg a Szervezeti és Működési Szabályzat – mint ahogy arra alperes helyesen hivatkozott – a Minisztérium belső szervezeti viszonyait. A Kúria Közigazgatási Kollégiuma 1/2001. (V. 9.) KK véleményében állást foglalt abban a kérdésben, hogy mikor tekinthető a hatóság cselekménye, intézkedése hatósági jellegűnek és mikor nem. Többek között arra is kitért, hogy nem jön létre közigazgatási hatósági jogviszony, ha a közigazgatási szerv vele munkaviszonyban, illetőleg szolgálati viszonyban lévő személlyel kapcsolatosan tesz intézkedést.”

Ad b) Gyakran előfordul a bírósági joggyakorlatban a *hatáskörrelvonás tilalmának* megsértése, vagyis a jogszabályban meghatározott hatáskör túllépése.²⁷⁵ A Kúria a Kfv. IV. 35.236/2013. számú ítéletében akként rendelkezett, hogy a hatáskörrelvonás tilalmába és az ügyfél jogorvoslathoz való jogába ütközik az az eljárás, amikor az ügyfél kérelmének egyes elemeit a másodfokú hatóság bírálja csupán el.

Ad c) Szintén jogalkalmazási problémákat vetett fel a *hatáskör átruházásának és a kiadmányozás jogának elkülönítése*: a Kúria a Kfv.35282/2016/6. számú döntésében rámutatott arra, hogy „a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozás nem azonos eljárási jogintézmények, azonban a két jogintézmény összefüggésben áll egymással mégpedig oly módon, hogy a nem jogszerűen átengedett kiadmányozás felveti a hatáskör átruházását, vagy a hatáskör elvonását, amelyet a Ket. tilalmaz. Kiadmányozási jog gyakorlása esetén a határozatból ki kell derülnie, hogy a kiadmányozó a hatáskörre feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A kiadmányozás akkor jogszerű, ha a határozat tartalmazza a kiadmányozással szemben támasztott törvényi követelményeket.”

²⁷³ Lásd ehhez: BOROS Anita (2018c): A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye, az Ákr. I. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 5.

²⁷⁴ Lásd ehhez a Kúria Kfv.38052/2014/4. számú ítéletét, amelyben a Kúria megállapította, hogy a perbeli ügyben tévedett az elsőfokú bíróság a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egymáshoz való viszonyának meghatározása, az ügyben az alperesi hatóság által alkalmazandó jogszabály rögzítése, valamint a hatáskör és illetékesség hiányában történő hatósági eljárás megállapításakor.

²⁷⁵ Lásd ehhez a Kúria Kfv.37659/2011/5. számú, a Kfv.37712/2011/4. számú, a Kúria Kfv.37778/2011/7. számú, illetve a Kúria Kfv.39197/2011/8. számú ítéletét.

Ad d) A *hatóság hallgatása és a személyiségi jogsérelem* kapcsolata tekintetében a Fővárosi Ítélőtábla azt vizsgálta,²⁷⁶ hogy az ügyintézési késedelem alkalmas-e arra, hogy azt személyiségi jogot sértő magatartásként lehessen értékelni. Hasonló kontextusban merül fel a hatóság *kártérítési felelősségének* kérdése is, amikor is az vizsgálendő, hogy a hatóság jogellenes eljárási cselekménye vagy a hatósági cselekmény elmulasztása ok-okozati összefüggésben áll-e az ügyfélnek okozott kárral.²⁷⁷

Ad e) Az illetékes hatóság meghatározásának kérdése szoros összefüggésben áll az ügyfél fogalomrendszerével. Ezzel kapcsolatban számos olyan bírósági ítélet született, amely az ügyfél jogának, jogos érdekének fennállását vizsgálja.²⁷⁸

Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy megszilárdult az eljárás kérelemre és hivatalból történő megindításának dichotómiája. Ebből következően a jogalkalmazást segítő jogalkotói cél tükröződik vissza a *hivatalból eljárás szabályainak önálló fejezetben* történő megfogalmazásában.

Az eljárás megindulását tekintve az alábbi gyakorlati problémák megfogalmazására került sor a bírósági joggyakorlatban:

Ad a) Az egyik legtipikusabb probléma *az ügyféli kör eljárás megindulásáról való szabályszerű értesítésének elmaradása*: a hivatalból eljárások esetében az Ákr.-ben is megjelenő szabályozás célja, hogy az ügyfél ne csak az érdemi határozatból értesüljön arról, hogy ellene eljárás van folyamatban. A Kúria számos határozatában megállapította, hogy az értesítés rendeltetése, hogy a hatóság biztosítsa az ügyfelek számára az ügyféli jogok gyakorolhatóságát, tegye lehetővé, hogy nyilatkozzanak, betekintsenek az iratokba, megismerjék a bizonyítékokat, ők maguk (ellen)bizonyítsanak, részt vegyenek a helyszíni szemléken stb.²⁷⁹ A Ket. egykori 70. § (1) bekezdése kifejezetten előírja a hatóság számára az ügyfél tájékoztatását az ügyféli jogok érvényesíthetősége érdekében. A Ket. 70. § (1) bekezdése „határidőben teljesítendő, formális tájékoztatást jelent, amely nem helyettesíthető az ügyfél közvetett tudomásszerzésével, illetve azzal a ténnyel, hogy a hatóság a tényállást teljeskörűen feltárja az ügyben. Az ügyféli jogoknak garanciális jelentősége van a közigazgatási eljárásban, mivel azok gyakorlása biztosítja egyebek mellett a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságát.” Ezért megállapította, hogy a hatóság eljárása, amely mellőzte az ügyfél határidőben történő formális tájékoztatását a felvett bizonyítás eredményeiről, olyan jogsértést eredményez, amely az érdemi döntésre is kihatással bír.²⁸⁰

Ad b) Az eljárás megindulása tekintetében gyakran felmerül annak a kérdése is, hogy *mely eljárási cselekményeket kell az eljárás megindulása tárgykörébe tartozónak tekinteni*. Sokáig

²⁷⁶ A Fővárosi Ítélőtábla Pf.20480/2017/5. számú ítéletében.

²⁷⁷ Lásd a Fővárosi Ítélőtábla Pf.20865/2016/5. számú, illetve a Pf.20865/2016/5. számú, a P.20267/2015/16. számú ítéletét, illetve BALOGH Zsolt – DARÁK Péter – LEHÓCZKI Balázs – SZABÓ Annamária Eszter – SZÉPLAKI-NAGY Gábor (2017): Felsőbírói jogesetek. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 70–86.

²⁷⁸ A Kúria a Kfv.II.37.366/2016/7. számú ítéletében megállapította, hogy a fogyasztó jogos érintettsége abban áll, hogy a bepanaszolt vállalkozással szemben az elkövetett jogsértést a hatóság állapítsa meg, azt szankcionálja, a jogsértést orvosolja. Lásd ehhez még a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2007. és 1/2006. KK véleményét, illetve a könyvünknek a szabályozás hatályára vonatkozó részét.

²⁷⁹ Lásd például a Kúria Kfv.37050/2016/11. számú, illetve a Kfv.37050/2016/11. számú ítéletét.

²⁸⁰ Lásd a Kúria Kfv.37677/2014/6. számú ítéletét.

igen vitatott volt a mezőgazdasági támogatások tekintetében az ágazati törvény²⁸¹ egyik rendelkezése, amely szerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban nem alkalmazhatók a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénynek az eljárás megindítására, a kérelem benyújtása és a hiánypótlási felhívás során az ügyfélről be nem kérhető adatok és mellékletek körére, valamint az eljáró hatóság által az ügyfél kérésére a más hatóságtól beszerzendő adatokra vonatkozó rendelkezései.” A Kúria ezzel kapcsolatban azt vizsgálta, hogy az idézett különös szabály az eljárás megindítását saját rendelkezési körébe vonja-e, vagy sem. A Ket. akkor hatályos rendelkezései értelmében az ügyfél értesítése az eljárás megindításáról csak kivételesen mellőzhető, ugyanakkor a Ket. lehetővé tette törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezését. Jelen esetben az említett ágazati törvény ilyen törvénynek tekintendő, azonban csak az eljárás megindítása szempontjából. A Kúria azt is kimondta, hogy „az ügyfél értesítése nem vonható minden határon túl az eljárás megindítása tárgykörébe, hiszen nyilvánvalóan alapjogi kérdés, hogy az őt érintő eljárásról, a beszerzett bizonyítékokról megfelelő módon tudomása van-e. A Ket. a lényegi részleteket nem is itt, hanem külön, a 70. § (1) bekezdésében, a Bizonyítékok ismertetése az ügyféllel cím alatt tárgyalja...”²⁸² A Kúria egy másik határozatában hangsúlyozta, hogy „a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügymegismerési és »ügyelőbbre-viteli« jogosultságait. Erre akkor van lehetősége, amennyiben tudomást szerez a hatósági eljárás megindításáról, az eljárás során megteheti szükségesnek ítélt nyilatkozatait, megismerheti az eljárás során keletkezett iratanyagot, de mindezek hiányában, bizonyítás felvétele esetén, módja van legalábbis utólagosan a lefolytatott eljárás során a fentiek szerinti jogai gyakorlására.”²⁸³

Ad c) Az eljárás megindítását követő eljárási cselekmények tekintetében felmerül a joggyakorlatban az eljárás *megszüntetése, felfüggesztése és a kérelem elutasításának egymáshoz való viszonya*. A probléma legtöbbször nem valamely Ket.-béli szabályból, hanem az ágazati törvény és a Ket. szabályainak alkalmazásából eredeztethető: az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 39. § (3) bekezdés *h)* pontja alapján nem alkalmas hiánypótlásra a bejegyzés, feljegyzés alapjául szolgáló okirat és a kérelmet határozattal el kell utasítani, ha ahhoz, hogy bejegyezhető legyen, az ingatlanügyi hatóság által hatályos záradékkal ellátott változási vázrajzot vagy a vázrajzon a törvényben meghatározott személyek aláírását kellene pótolni. Ebből az is következik, hogy a hatóságnak ilyenkor nincsen hiánypótlási felhívási kötelezettsége, így ebből következően az eljárás felfüggesztésére sem kerülhet sor.²⁸⁴

A hiánypótlás kérdése szorosan összefügg a tényállás tisztázásával. A Kúria több ítéletében is kifejtette, hogy a hatóság határozata jogszabálysértő, ha hiánypótlás kibocsátása nélkül, annak mellőzésével hozott határozatot, amely a tényállás tisztázásának hiánya okán az ügy érdemére is kihatott. Ezzel ugyanis sérül a Ket. 37. § (3) bekezdése mellőzésével a Ket. 50. § (1) bekezdése is, amely kimondja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges

²⁸¹ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 12. §-a.

²⁸² Lásd a Kúria Kfv.35543/2016/5. számú ítéletét.

²⁸³ Lásd a Kúria Kfv.37940/2015/3. számú ítéletét.

²⁸⁴ Lásd a Kúria Kfv.37528/2013/5. számú ítéletét.

tényállást tisztázni. Amennyiben a hiánypótlás kibocsátása nélkül a tényállás nem tisztázható, az az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek minősül.²⁸⁵

Ad d) Az eljárást megindító kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni *minden későbbi, az ügyfél által benyújtott kérelemre*.²⁸⁶ Az Ákr. 35. § (4) bekezdése ezen a korábbi szabályon annyiban módosított, hogy a kérelemre vonatkozó szakasz rendelkezéseit az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell. A gyakorlatban többnyire a kérelem, valamint annak kiegészítése és a fellebbezési kérelem elkülönítésének problémája jelentkezik. A Kúria egy ügyben megállapította azt is, hogy a másodfokú közigazgatási szerv lényeges eljárási szabálysértést követett el, amikor az ügyfél beadványának tartalmát nem vette figyelembe, csak annak elnevezését, aminek eredményeképpen érdemi határozatot hozott.²⁸⁷

Ad e) Bizonyos eljárásokban – mint például a közbeszerzési jogorvoslati eljárások – a kérelemben *több kérelmi elem* is megjelölhető. A Kúria a Kfv. II. 37.606/2011. számú ítéletében kifejtette, hogy a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli. Ha a hatóság nem dönt valamennyi kérelemről, annak hiányát az ügyfél fellebbezésében, a másodfokú döntés esetén keresetében sérelmezheti.

Ad f) A kérelem benyújtása kapcsán előfordultak olyan esetek is a joggyakorlatban, amelyek a *kérelemhez kapcsolódó eljárási cselekmények hatóság általi foganatosításához* kötődnek, mégpedig annak eldöntése kapcsán, hogy azokat a hatóságnak kötelezően el kell-e végeznie, vagy a tényállás tisztázásához kapcsolódóan az ügy uraként azok szükségességéről a hatóság dönt-e. A kérdésre a választ a közigazgatási hatósági eljárás és az ágazati jogszabályok rendelkezéseinek egyedi ügyben való mérlegelése adja. Így például vannak olyan szabályozók, amelyek a hatóság számára kötelezően ellátandó eljárási cselekményeket követelnek meg, és azok elmaradása igen súlyos következményekhez vezethet. Ilyen például a lakcímkártya mint hatósági igazolvány kiadására irányuló eljárás, amely eljárás lefolytatása a kérelmet előterjesztő fél személyazonosításával kezdődik. A Kúria megállapította, hogy amennyiben a hatóság annak ellenére, hogy a nyilvántartás szerint a kérelmező útlevéllel rendelkezett, azt nem kérte, nem ellenőrizte a személyazonosságát, súlyos jogszabálysértést követ el, hiszen attól nem lehet eltekinteni, mert nem olyan kérdésről van szó, amely a közigazgatási szerv értelmezésére szorul.²⁸⁸

Ad g) A kérelem benyújtásával szorosan összefügg a *kérelemhez csatolandó dokumentumok* vizsgálata is. Az eljárási kódex meghatározza, hogy milyen mellékletek csatolását nem lehet kérni az ügyféltől a kérelem benyújtása során. Azzal kapcsolatban, hogy az adott ügytípusban mit kell a kérelem mellékleteként csatolni, az ágazati jogszabályok tartalmaznak rendelkezéseket. Ehhez még az is hozzátartozik, hogy a tényállás tisztázása a hatóság feladata, ha szükséges, a hatóság a tényállás teljes körű feltárásához hiánypótlás keretében további (ok)iratok csatolását követelheti meg. A bírósági gyakorlat szerint ugyanakkor a hatóság nem

²⁸⁵ Lásd a Kúria Kfv.37358/2016/5. számú ítéletét.

²⁸⁶ Lásd Ket. 34. § (5) bekezdését.

²⁸⁷ Lásd a Kúria Mfv.10386/2012/3. számú, illetve a Kfv.37844/2016/7. számú ítéletét.

²⁸⁸ Lásd a Kúria Pfv.20180/2016/12. számú ítéletét.

kötelezheti az ügyfelet olyan iratok becsatolására, amelyek becsatolására nem köteles. Egy idegenrendészeti ügyben például a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a csatolandó iratok körét a jogalkotó példálózva sorolja fel, „a jogszabályban példálózó jelleggel felsorolt összes szerződéstípust nem szükséges minden ügyben bekérni, hiszen minden cég esetében más szerződés vagy egyéb dokumentum alkalmas az üzleti tervben foglaltak alátámasztására, amit mindig az adott üzleti terv tartalma és a gazdasági társaság tevékenységének, működésének egyedi jellemzői határozzák meg. [...] az alperes mérlegelése nemcsak okszerűtlen volt, hanem mivel határozatában a felperes által becsatolt szerződéseket és egyéb dokumentumokat csak felsorolta, a felsorolást követően megállapítva, hogy ezeket az iratokat nem tartja alkalmasnak annak igazolására, hogy a cég az eredményes működését milyen módon kívánja biztosítani, azonban nem adott számot arról, hogy miért nem alkalmasak ezen iratok az üzleti terv alátámasztására, ezért az alperes mérlegelése nagy mértékben hiányos is volt.” A bíróság megállapította, hogy a hatóság olyan bizonyítékokat követelt meg, amelyek egyrészt nem relevánsak, illetőleg becsatolásuk lehetetlen, továbbá szükségtelen.²⁸⁹

Ad h) A *kérelem tartalma alapján történő megítélése* kapcsán a Kúria megállapította, hogy a kérelmezett szándéknak vissza kell tükröződnie a kérelemben, vagyis ha a kérelmező rosszul fogalmazott, és mégis inkább más eljárás lefolytatását kéri a hatóságtól, akkor a kérelmezőnek az eredeti kérelmét vissza kell vonnia, és a szándéka szerinti új kérelmet kell benyújtania – az eljárásokra vonatkozó eltérő ágazati szabályozásra is figyelemmel.²⁹⁰ Ehhez kapcsolódóan kell utalnunk a *kérelemmel való rendelkezés* kérdéskörére is, hiszen a Ket. rendelkezett arról, hogy az ügyfél a kérelmet visszavonhatta az eljárás bizonyos stációjáig, azonban az Ákr. a kérelemmel való rendelkezés terminológiáját használja. Az Ákr. 35. § (3) bekezdése szerint ugyanis az ügyfél a kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet. Ez az ügyféli jog azonban a gyakorlatban számos problémát vet fel: előfordulhat ugyanis olyan eset, hogy a döntést megelőzően közvetlenül az ügyfél tesz egy nyilatkozatot, ami azt eredményezheti, hogy az eredeti kérelmében megfogalmazottak szerinti eljárásvezetési technika (például a bizonyításfelvétel) nem lesz kielégítő, így például a hatóság további (pótbizonyítási) eljárási cselekményeket kényszerül eszközölni. Az is előfordulhat, hogy a nyilatkozattal teljes egészében megváltozik az ügy tárgya, vagyis a döntéshez közeli hatósági eljárás lényegében értelmét veszti. Ez amellet, hogy a hatóságok felesleges leterhelését eredményezi, a rendelkezésre álló határidő túllépéséhez is vezethet, és a hatóság fizetési kötelezettségét eredményezheti.

Szintén itt érdemes szólnunk a *kérelem visszautasítása* kapcsán felmerült gyakorlati problémákról is. Az Ákr. 46. § (1) bekezdése szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. Emellett az Ákr. a visszautasítás relatív esetkörét is ismerve kimondja, hogy a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételtelen előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor

²⁸⁹ Lásd a Fővárosi Törvényszék K.30077/2012/7. számú ítéletét.

²⁹⁰ Lásd a Kúria Kfv.37087/2016/8. számú ítéletét.

előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani. A Ket. ehhez képest a 30. §-ában tételesen felsorolta, mikor kell a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása vagy az új terminológiával élve visszautasítása olyan meghatározó jogintézmény az eljárás tovább folytatását illetően, *amely megkövetelné a pontos iránymutatást a jogalkalmazó ügyintézők számára*. A leggyakoribb probléma annak megítélése kapcsán jelentkezik, hogy mi minősül a jogszabályban meghatározott feltétel hiányának.

Ad i) A *hiánypótlás* kapcsán a bírósági gyakorlatban számos iránymutató döntés született: a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi ítéletében kiemelte, hogy a hatóság olyan kérdésről nem hozhat döntést, amely kapcsán nem bizonyosodik meg mindenről, és nem áll rendelkezésére minden szükséges adat. Az ilyen adatok tekintetében, ha az a hatóság által más módon nem szerezhető meg – arról például a hatóságnak nincs hivatalos tudomása, vagy nem áll rendelkezésére más bizonyíték – hiánypótlási felhívást kell kibocsátania.²⁹¹ Ebből következően a hiánypótlás is egy kapocs a tényállás megfelelő tisztázásához és a helyes döntés meghozatalához, ezért nagyon fontos, hogy a hatóság miként fogalmazza meg a hiánypótlási felhívást, vagyis abból pontosan ki kell derülnie, hogy milyen hiányosságot kell pótolnia az ügyfélnek,²⁹² és nem lehet a hiánypótlás során olyan adatok igazolását kérni az ügyféltől, amelyekről egyébként a hatóságnak hivatalos tudomása van.²⁹³ Ez azt is jelenti, hogy a hiánypótlásnak olyannak kell lennie, hogy azt az ügyfél megértse, egyszerű szóhasználatú, lényegre törő, közérthető megfogalmazásúnak kell lennie.²⁹⁴

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy a Ket. korábban lehetővé tette az eljárás megszüntetését, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását. Ezzel szemben az Ákr. 47. § (1) bekezdésének b) pontja kötelezően előírja az eljárás megszüntetését a hatóság számára, amennyiben a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja. Ez utóbbi szabályt *nem tartjuk túl szerencsésnek, és a Ket. eredeti szabályát eredményes és megfelelően hatályosult rendelkezésnek tekintjük, hiszen az ügyfél nyilatkozata és a hiánypótlás teljesítése nem azonos fogalmak*.

Ad j) A *kizárás* vonatkozásában a gyakorlatban többnyire a közvetlen érintettség megítélése okoz problémát. Az Ákr.-ben is megjelenő szóhasználat egy tágabb értelmezési tartományt ölel fel, de ennek kérdéskörét az ügyfél fogalmának elemzésénél már áttekintettük.²⁹⁵ Az Ákr. 22. §-a értelmében az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ez a szabály a Ket. korábbi relatív kizárási okaként jelent meg.²⁹⁶ Ennek megítélése tekintetében szintén számos bírósági ítélet nyújt segítséget a baráti, haragosi,

²⁹¹ Lásd a Kfv.IV.37.698/2010/14. számú ítéletet.

²⁹² Kfv. VI.39.093/2009/4. számú ítélet.

²⁹³ Lásd a Kfv.III.37.394/2010/4. számú ítéletet.

²⁹⁴ Lásd a Kfv.III.37.919/2010/4. számú ítéletet.

²⁹⁵ KILÉNYI 2005a, 141.; POMÁZI Miklós (2011a): A kizárás kérdése a gyakorlatban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 4. sz. 10–12.

²⁹⁶ Lásd részleteiben: VÉRTESY László (2018b): A kizárás. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 71–75.

rokon, munkatársi viszonyok megítélése kapcsán.²⁹⁷ A kizárási ok fennállását mindig az adott ügyben tisztázandó tényállással összefüggésben kell vizsgálni, hiszen elképzelhető olyan eset, hogy például valamilyen baráti vagy haragosi viszony áll fenn az ügyben érintettek között, azonban annak az adott ügy tekintetében nincs relevanciája,²⁹⁸ vagyis sem az eljárásra, sem pedig annak jogszerűségére nincs kihatással.²⁹⁹ Számos iránymutató döntés született a hatóság kizárását illetően, főként a jegyzőkkel összefüggésben,³⁰⁰ így például a jegyző kizárásának szükségességét állapította meg a Kúria a Kfv.37.050/2012/7. számú ítéletében, amikor is a helyi önkormányzat ügyfél tulajdonát képező ingatlanra ugyanannak az önkormányzatnak a jegyzője az önkormányzat javára lejegyzett egy utat helyi közút céljára. De szintén a részrehajlásmentes eljárás elveit sérti, ha az önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanon épült kerítés bontására irányuló eljárásban építéshatósági hatáskörben járna el a jegyző.³⁰¹ A Kúria álláspontja szerint ugyanakkor nem állapítható meg kizárási ok a jegyzővel szemben, ha az önkormányzat által bérbe adott ingatlan bérlejtével szemben foganatosít hatósági eljárási cselekményt,³⁰² vagy olyan személlyel szemben jár el, aki egyébként az önkormányzattal perben áll.³⁰³

Ad k) Eljárásvezetési szempontból az új eljárástípusok igen előremutató eredményeket produkáltak az elmúlt időszakban. A kormányhivatalokkal folytatott egyeztetés alapján³⁰⁴ megállapítható, hogy az eljárások jelentős hányada lezárható sommás eljárás keretében, és az ügyek kisebb hányada intéződik teljes eljárásban.

A 2017-es *Jó Állam Jelentés*³⁰⁵ szerint például az országos viszonylatban elintéztett ügyek száma emelkedett (2014-ben 8 795 835, 2015-ben 8 864 599, míg 2016-ban 9 832 116 okmányirodai tevékenységet végeztek el).

A sommás eljárás,³⁰⁶ valamint az azzal együtt bevezetett függő hatályú döntés rákényszerítette a hatóságokat a határidőben történő eljárásvezetésre. Lényegében ezek a jogintézmények előrehozott döntések, azonban feltétlenül érdemes hangsúlyoznunk, hogy döntési minőséggel bírnak. A több milliós éves ügyszám és a néhány napos ügyintézési határidő házasságának eredménye azonban nem áldozat nélküli: számos kormányhivatal megjegyezte a Konzultáció során, hogy a szakmai igényesség kárára lehetséges az igen rövid határidőket betartani.

Szintén aggályként merült fel a jogintézménnyel összefüggésben, hogy a testületi szervek, így különösen a képviselő-testület ülésezési metodikája nem az Ákr.-hez idomul. Már csak azért sem, mert más jogszabály rendelkezései alkalmazandók a testületi ülések megtartását

²⁹⁷ Lásd a T-357/06. sz. ügyben hozott ítéletet vagy a C-521/09. P. számú ügyben hozott ítéleteket.

²⁹⁸ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.806/2010/6. számú ítéletét.

²⁹⁹ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.765/2010/3. számú ítéletét.

³⁰⁰ Lásd a Kfv.IV.39.019/2008/7. számú ítéletet. Ismerteti Darák Péter. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 236–237.

³⁰¹ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.349/2009/6. számú ítéletét.

³⁰² Kfv.VI.37.425/2011/4. számú ítélet.

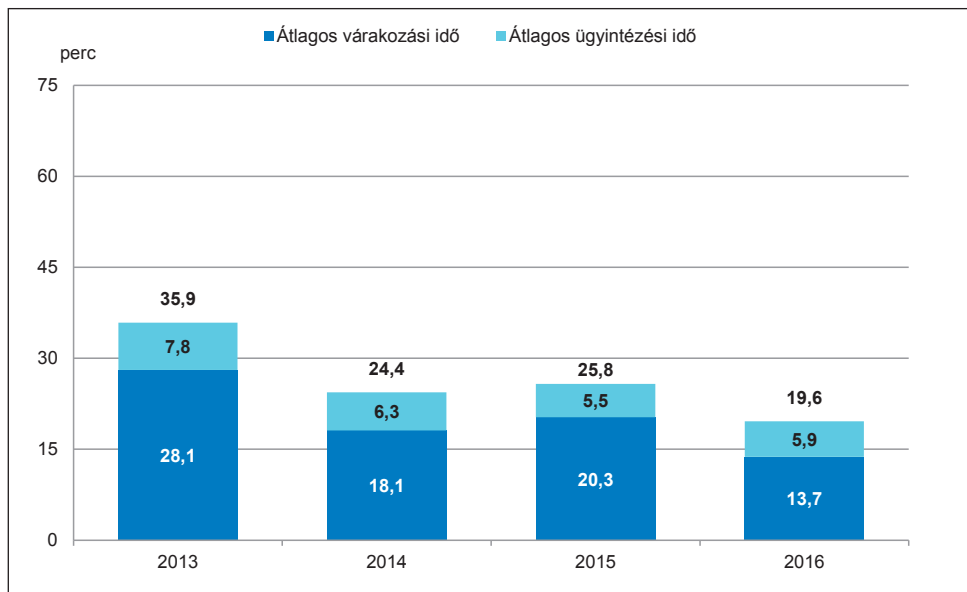
³⁰³ Kfv.II.37.028/2011/20. számú ítélet.

³⁰⁴ 2018 év elején egy húsz kérdésből álló írásbeli konzultációs lapot juttattam el a kormányhivataloknak és a helyi önkormányzatoknak. A továbbiakban erre Konzultáció néven fogunk hivatkozni.

³⁰⁵ *Jó Állam Jelentés* (2017). Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)

³⁰⁶ BOROS 2016a, 1–5.

illetően – a képviselő-testület esetében ez a Mötv. –, így a nyolcnapos határidő a gyakorlatban például önkormányzati hatósági ügyek esetében nehezen kivitelezhető. A hatóságok leleményesen, de vélhetően a jogalkotó szándékával nem éppen paralel módon sajátos megoldásokat dolgoznak ki a jogi kollíziók feloldására, így például „rábeszélük” az ügyfeleket a kérelem testületi ülést közvetlenül megelőzően történő benyújtására.



3. ábra

Az elintéztett ügyek száma 2013–2016 között

Forrás: Belügyminisztérium

A függő hatályú döntések kapcsán a Konzultációink eredményeként megállapítottuk, hogy azok jellegével, rendeltetésével a hatósági ügyintézők tisztában vannak, kevésbé értik azonban a függő hatály jelentését az ügyfelek. A gyakorlatban ezzel kapcsolatban problémaként jelentkezik, hogy az ügyfelek azt hiszik, hogy a függő hatályú döntésben jelzett összeg – amelyet a hatóságnak a hatálybalépés esetén meg kell fizetnie az ügyfélnek, és amely néha magasabb, mint a kérelem teljesítése esetén az ügyfélnek járó például szociális juttatás – automatikusan megilleti az ügyfelet, és nem egyszer értetlenül vonják felelősségre a hatósági ügyintézőt a szóban forgó összeg elmaradását követően.

Egyébként a Konzultáció eredménye is azt mutatja, hogy a függő hatályú döntéseknek csak egy minimális százaléka lép hatályba.

A jogintézmény kapcsán az ügyfelek tájékoztatása és a szakmai színvonal rövid idő alatt történő szinten tartása tűnik megoldandó feladatnak.

Ad 1) A Konzultáció alapján megállapítottuk, hogy a kapcsolódó eljárás egyelőre nem honosodott meg a gyakorlatban, bár a hatóságok üdvözlik ennek a lehetőségét. A jogintézmény megszilárdulásának egyik akadálya a kapcsolódó eljárásokra vonatkozó pontos jogszabályok hiánya,

illetőleg az, hogy az eljáró ügyintézők nem ismerik az összes közigazgatási eljárást, ezért aztán bizonytalanok a kapcsolódó eljárást illetően, az arra vonatkozó szabályozás, a csatolandó iratok, a további kapcsolódó eljárás szükségessége vonatkozásában.

4. Konklúzió: az alapeljárási szabályok karakterisztikája³⁰⁷

Ahogy arról a bevezetőben már szóltunk, a közigazgatási hatósági eljárás „veleje” az alapeljárás. Annak a milyensége az, amely lényegében meghatározza a teljes közigazgatási eljárás eredményességét. Arra is utaltunk már, hogy amennyiben az alapeljárási szabályok jók, azaz mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára egyszerűen megérthetőek, a gyakorlatban pedig könnyen, rutinszerűen alkalmazhatók, akkor minimalizálható az eljárás során vétett hibák száma, és kevesebb lesz a jogorvoslati fórumok dolga. Ennek megfelelően az egyik és legfontosabb alapeljárást érintő tételünk az az, hogy *a jogalkotónak az alapeljárási szabályokat kell elsődlegesen górcső alá venni* és megvizsgálni, hogyan érhető el az Európai Unió által is elvárt megfelelő ügyintézés elvének a megvalósulása.

Az alapeljárási szabályok megfogalmazásánál – egyetértve a jogalkotó egyszerűsítési törekvéseivel – azt javasoljuk, hogy *a fokozatosság elvét* tekintse a jogalkotó követendő példának: bár az Ákr. hatálybalépéséig közel egyéves felkészülési időszak állt a jogalkalmazók rendelkezésére, valójában az ágazati eljárási szabályokkal feldúsított szakanyag és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek elfogadására csak a 2017. év végén került sor a 2018. év eleji hatálybalépéssel.

Mindemellett radikális eljárásjogi változások következtek be 2018-ban az Eüsztv., a Kp., az új Pp., az új Be. hatálybalépésével. Ilyen nagy horderejű változásokra *a jogalkalmazókat „rá kell nevelni”*. Ez nem jelenti azt, hogy a változás és a célok ne lennének támogatandók: sőt az egyszerűsítés és a hatékonyság növelése a közigazgatás kutatásának már-már velejárója. Áttekintve azonban az alapeljárási jogintézményeket és a sok-sok paradigmaváltást, azt mondhatjuk, hogy *a közigazgatási hatósági ügyintézésnek nem tett jót a stabilitás hiánya*. Reméljük, hogy a közigazgatási eljárási jogalkotás szempontjából egy nyugalmi időszak következik, amely lehetővé teszi az eljárási szabályok elmélyült elsajátítását és a közigazgatási gyakorlatban történő meghonosodását.

Különösen igaz ez az alapeljárási szabályokat tekintve: *az elmúlt hatvan év szembeötlő változásokat nem hozott ennek az eljárási szakasznak a szabályozását illetően, és a problémák is lényegében stagnálnak*. Ugyanazok a jogintézmények bukkantak fel a különböző eljárási törvényekben egyszer-egyszer más megnevezés alatt és néha egy-egy látszólagos szakmai sikerpályán elinduló majd mélyrepülésbe kezdő új szabályozási módszerrel.

Tekintsük át a négy törvényünk közlönyállapotokat tükröző jogintézményeit, most csak a szorosabb értelemben vett alapeljárási szabályokra fókuszálva!³⁰⁸

³⁰⁷ A 4. fejezet Boros Anita írása, az Ad b) pont Jugovits Károly írása.

³⁰⁸ Az áttekinthetőség érdekében itt a tényállás tisztázásának intézményeit is feltüntettük, noha azzal könyvünk következő része foglalkozik részleteiben.

1. táblázat

Alapeljárási szabályokat érintő jogintézmények a vizsgált négy törvényben

Jog-intézmény	Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
	Az eljárás megindítása	Az eljárás megindítása	Az eljárás megindítása	19. Sommás eljárás és teljes eljárás
	Az anyanyelv használata	X	X	X
	Beadvány	Kérelem	Kérelem	18. A kérelem
	X	X	A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása	22. A kérelem visszautasítása
	X ³⁰⁹	X ³¹⁰	X ³¹¹	20. Hiánypótlás
	Jegyzőkönyv	Jegyzőkönyv	Jegyzőkönyv és hivatalos feljegyzés	41. Az eljárási cselekmények rögzítése
	Képviselő	Képviselő	Képviselő	3. Eljárási képesség és képviselő (az Ákr. I. fejezetében az Alapelvek és a törvény hatálya c. fejezetben)
	X	X	Hatósági közvetítő	X
	Kizárás	Kizárás	Kizárás	10. Kizárás (az Ákr. II. fejezetében az Alapvető rendelkezések között szerepel)
	Az eljárás felfüggesztése	Az eljárás felfüggesztése	Az eljárás felfüggesztése	24. Az eljárás felfüggesztése és szünetelése
	X ³¹²	X ³¹³	Az eljárás megszüntetése	23. Az eljárás megszüntetése
	Egyezség	Egyezség	Egyezségi kísérlet	38. Egyezségi kísérlet
	Határidők	Az elintézési határidő	Ügyintézési határidő	25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
	X ³¹⁴	A határidő számítása	A határidő számítása	25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
	Igazolás	Igazolás	Igazolási kérelem	26. Igazolási kérelem
	X	A szakhatóság közreműködése	A szakhatóság közreműködése	27. A szakhatóság közreműködése
	X	X	X	21. A kapcsolódó eljárás

*Forrás: a szerző szerkesztése*³⁰⁹ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹⁰ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹¹ Nem önálló alcím alatt szerepel.³¹² Nem önálló alcím alatt szerepelt a törvényben.³¹³ Nem önálló alcím alatt szerepelt a törvényben.³¹⁴ Nem önálló alcímként szerepelt a törvényben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az 1950-es években kimunkált közigazgatási eljárásjogi alapeljárási jogintézmények jobbára túléltek a jogalkotási viharokat. Az egyes kódexek az Et. eredeti vázára építkeztek, és az aktuális jogalkalmazási gyakorlatot beépítve fejlesztették tovább a normaszöveget. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az Et. alapeljárási szabályai az eljárás kódexek karakterisztikus jegyei.

Az bizonyos, hogy az egyes jogintézmények szabályozási jellegzetességeinek meghatározásánál az Ákr. megalkotása során fő szempont volt a korábbi normaszöveg drasztikus lerövidítése, az eljárás lefolytatására vonatkozó időtartam csökkentése és az ágazati szabályozás lehetőségeinek ártértékelése – ahogyan erről szintén szoltunk már a III. rész kapcsán.

Az alapeljárási szabályok megfelelő szabályozottsága, könnyű nyelvezete, közérthetősége *alapkövetelmény egy olyan kódex esetében, amely általános akar lenni.* Általános, amely minden olyan fontos szabályt tartalmaz, amely ahhoz szükséges, hogy a hatóság gyorsan, ám kellő körültekintéssel hozhasson döntést. Ahogyan arra a korábbiakban már utaltunk, az átgondolt, precíz döntéshozatal nem lehet a határidők drasztikus csökkentésével leírni. Ahogyan arra már egy korábbi írásunkban utaltunk, „az eljárás egyszerűsítésének egyik, de nem kizárólagos eszköze az eljárás határidők racionalizálása és a túllépésének megfelelő „szankcionálása”. Ugyanakkor az eljárás határidők drasztikus csökkentése csak látszólagos megoldás lehet akkor, ha a hatóságok az előírt határidőket nem tudják betartani. Az ügyintézési határidő ugyanis nem jelenti egyben a tényleges ügyintézéshez szükséges időtartamot, utóbbit az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok növelik. Ezek a növelő tényezők sok esetben ágazati szabályokban előírt (vagy lehetővé tett) eljárás cselekményekből következnek. Ebből következően az Ákr. sajátos karakterisztikus jegye, hogy a rövid és keretjellegű szabályozásának az ellentételezése az ágazati eltérések széles körű alkalmazása.

Ezen a helyzeten önmagában az általános ügyintézési határidő csökkentése érdemben nem változtat. Az ügyintézés időtartamának érdemi, érezhető csökkentéséhez az eljárás szabályok felülvizsgálatára, egyes eljárás cselekmények kiiktatására van szükség. Azt is érdemes kiemelni, hogy lényegében mindegy, hogy naptári napokban vagy munkanapokban határozzák meg a határidőket, érdemi különbség nincs a két megoldás között. A határidőkre vonatkozó szabályok nagyon fontos tényezői a közigazgatási eljárásjognak, ezért azoknak strikt szabályoknak kell lenniük. Ebből következően azt is szem előtt kell tartani, hogy lehetőleg ne következzen be jogalkotási paradigmaváltás rövid időszakokon belül azok számítását illetően.³¹⁵

De ne szaladjunk előre, tekintsük át, milyen karakterisztikája van az egyes jogintézményeknek, és milyen problémák realizálódását látjuk!

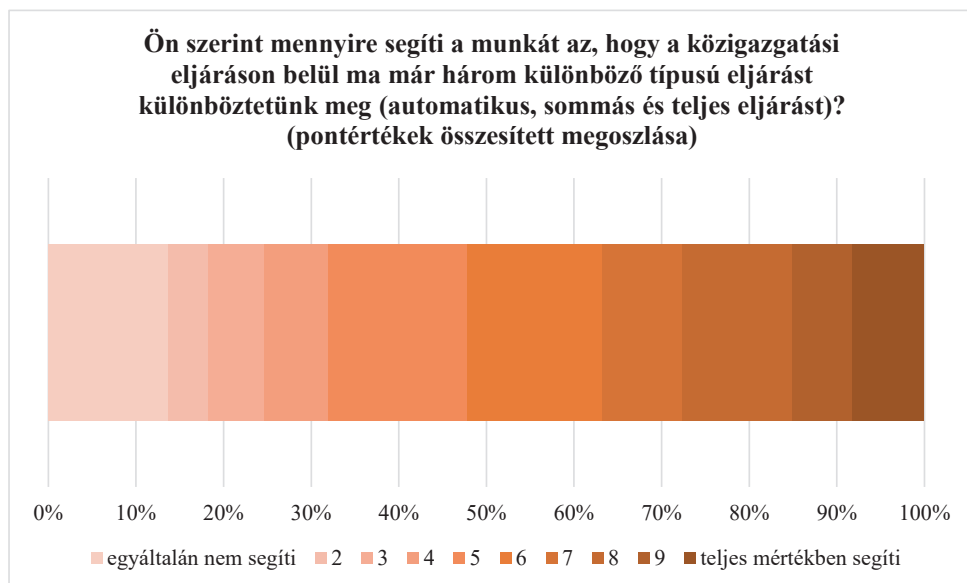
Ad a) A *hatáskör és illetékesség* szabályainak meghatározása során a jogalkotó elsődlegesen a különböző szinteken eljáró hatóságok típusait határozta meg, és az ágazati jogszabályokra bízta annak szabályozását, hogy az egyes közigazgatási hatósági eljárásokban kijelöljék a hatáskör gyakorlóját. Ezzel a megoldással részben egyet lehet érteni, azonban tekintve, hogy mind az államigazgatási, mind az önkormányzati hatóságok jogállását több törvény szintjén határozzák meg, sokat segítene a jogalkalmazóknak, ha – a jogalkotás tehermentesítését is szem előtt tartva – legalább elektronikus úton *elérhető lenne egy hatósági kataszter,*

³¹⁵ BOROS 2016a, 7.

amely minden ügýtípus tekintetében pontosan megjelölne az első, illetve másodfokon eljáró hatóságokat, a rájuk vonatkozó jogalapokat és elérhetőségüket.

Noha az ágazati jogszabályok többnyire – sajnos nem mindig – konzekvensen meghatározzák az eljáró hatóságok körét, egy-egy ügyben többnyire nem csak egy jogszabályt kell alkalmazniuk a hatósági ügyintézőknek, különös tekintettel a kapcsolódó eljárásokra, ahol az „összekapcsolható” eljárások szabályait is ismerni kell, ideértve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok körét is. Az ágazati hatósági kijelölő szabályok emellett igen összetettek.³¹⁶

Ad b) A kérdőíves kutatásaink során az alapeljárás legfontosabb kérdéseit vizsgáltuk.



4. ábra

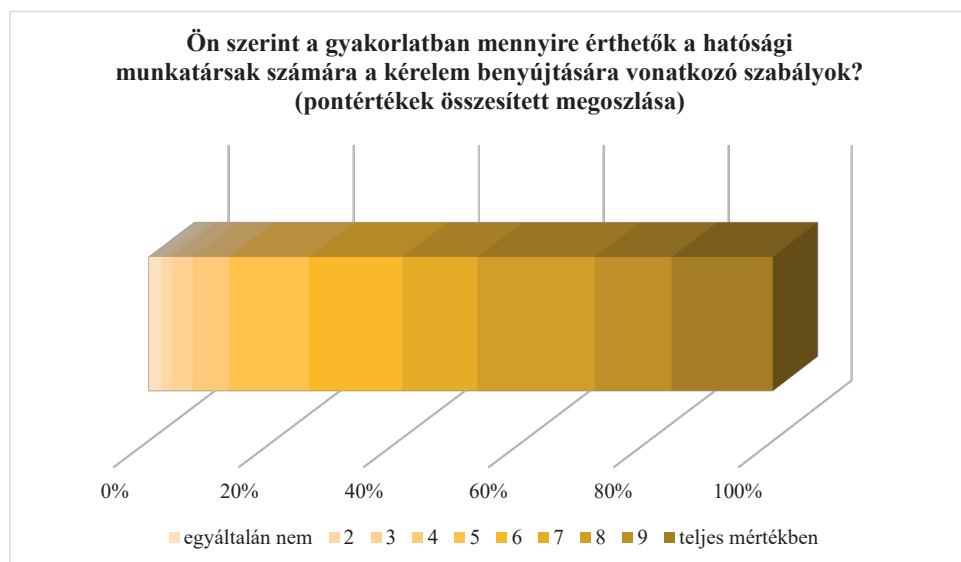
Az eljárástípusok vonatkozásában vizsgált kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

³¹⁶ Így például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 41/A. § (9) bekezdése szerint a foglalkoztatást elősegítő támogatással, valamint az álláskeresőket ellátásával kapcsolatos hatósági ügyben a kérelmező, pályázó ügyfél választása szerint a lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv jár el. Kivételt képez ez alól néhány olyan eljárási cselekmény, amely esetében az ágazati törvény pontosan meghatározza az eljáró hatóságok körét. Ennek megfelelően a törvényben meghatározott személy képzésének támogatásával kapcsolatos hatósági ügyben a munkaadó telephelye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv, míg a törvényben meghatározott foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatással, valamint a bérköltség-támogatással kapcsolatos hatósági ügyben a munkaadó által foglalkoztatni kívánt személy lakóhelye, tartózkodási helye vagy ennek hiányában értesítési címe szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv, a munkahelyteremtés támogatásával kapcsolatos hatósági ügyben a tervezett beruházás helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv jár el, jogszabályban meghatározott kötelezettségét elmulasztó magán-munkaközvetítővel szemben, a rendbírság kiszabásával kapcsolatos ügyben a magán-munkaközvetítő székhelye szerinti állami foglalkoztatási szerv jár el.

Az első kérdés jogalkalmazók véleményét méri fel az *Ákr.-ben nevesített egyes eljárás-típusokra vonatkozó distinkciók kapcsán*. A kérdésre adott válaszok alapján a válaszadók véleménye megoszlik az automatikus, sommás és teljes eljárásoknak a hatósági eljárások lefolytatásához történő hozzájárulását illetően: 47,9%-uk 5 vagy annál alacsonyabb értékelést adott az erre vonatkozó kérdésre, a legtipikusabb értékelés (15,9%-os részaránnyal) a közepes, vagyis 5-ös pontszám, ettől kissé lemaradva a második legjellemzőbb válasz a 6-os érték volt (15,3%), ezt követte az 1-es (13,7%), majd a 8-as pontszám (12,5%). A válaszok szórása igen magas, ami részben az új eljárási típusok Ket.-beli eljárásokhoz mért ismereteinek hiányából is fakadhat. A válaszok eloszlása területi szinten sem mutat nagy eltéréseket: a legjellemzőbb válasz minden vertikális szinten 5 vagy 6 pont, területi szinten a legmagasabb az 5-nél magasabb pontszámok (54%) és a maximális 10 pontszám részaránya (10%) is. Az adott pontszámok és a hatósági eljárások terén szerzett tapasztalat viszont már szignifikáns kapcsolatot mutat: a teljes minta 5 vagy annál kevesebb értékeléseinek arányához (47,9%) képest a 2 évnél kevesebb tapasztalattal rendelkezők csak 37,5% arányban adtak hasonló értékelést, míg az eltöltött évek számának növekedésével az arány folyamatosan növekszik. A 2 és 5 év közötti tapasztalattal rendelkezők 44,4%-a, míg a 10 és 20 év közötti tapasztalattal rendelkezők 54,6%-a értékelte 5-re vagy annál rosszabbra az eljárástípusok segítségének mértékét. *A fentiek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az eljárási distinkciók megítélése a megkérdezettek körében nem egyértelmű, a negatív (0–5 pontértékű) és pozitív (5–10 pontértékű) válaszok megoszlása közel azonos.*

A kérelem benyújtásával kapcsolatos szabályok érthetőségére vonatkozó kérdés válaszainak megoszlását az 5. ábra mutatja:



5. ábra

A kérelem benyújtásával kapcsolatos szabályok érthetőségére vonatkozó kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A szabályozás, az egyes rendelkezések érthetősége a hatályba lépett jogszabályokkal kapcsolatos empirikus vizsgálatok egyik alapkérdése. Felmérésünkben a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok érthetőségét mértük fel a hatósági munkatársak körében. A kérdésre adott válaszok alapján az érthetőség kérdése egyértelműbben megítélhető, a válaszok 75,3%-a ugyanis 5-nél magasabb pontszámot takar. A legjellemzőbb válasz 8 pont volt (18,8%), amelyet a 10 pont követ (16,3%), vagyis azok részaránya, akik szerint a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok teljes mértékben érthetőek. Az érthetőség kérdését a vertikális közepesen befolyásolja; helyi szinten (65,4%) és a központi igazgatásban (65,1%) is magas azok aránya, akik az új szabályozás érthetőségét magasra pontozták, de különösen területi szinten (79,8%) tapasztalható a vizsgált eljárási szabályokban való jártasság. Az átlagnál (75,3%) magasabb a 10 évnél több hatósági tapasztalattal rendelkezők értékelése a szabályok érthetőségéről – különösen a 10 és 20 év közötti tapasztalattal rendelkezők pontozták az érthetőséget nagy arányban 5 pont fölé (81,7%). *A fentiek alapján megállapítható, hogy a kérelem benyújtására vonatkozó szabályok a hatósági munkatársak egyértelmű többsége (több mint 75 százaléka) számára érthetőek – tekintet nélkül a munkavégzés helyére, szintjére.*



6. ábra

Az alapeljárás lefolytatása kapcsán felmerült problémák vonatkozásában adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

Az *alapeljárással kapcsolatban felmerülő problémajelenségek* felmérésénél a korábbi jogalkalmazási tapasztalatokból kiindulva tipikus válaszokat adtunk meg, amelyet egy úgynevezett szabadszavas válaszlehetőség egészít ki a megadott lehetőségekbe nem illeszkedő jelenségek leírása céljából. Fontos hangsúlyozni az elemzés és ábra értelmezésénél, hogy a válaszadók több problémajelenséget is megjelölhettek mint saját munkavégzésük során felmerültöt, így arány helyett az eredmény úgy értelmezhető, mint egy reprezentatív módon meghatározott és felmért – a kérdés esetében pontosan 2702 elemszámú – minta esetében felmerülő problémajelenségek összessége (az összes esetszám értéke 4263). A konkrét esetszám mellett feltüntetjük a megjelölés gyakoriságát is, amelynek összértéke 314%, vagyis a válaszadók átlagosan több mint 3 problémajelenséget jelöltek meg a kitöltés során. Az eredmények alapján leggyakrabban az informatikai rendszer működéséből adódó problémák merülnek fel (698 eset, az összes eset 51%-a), amelyet közel azonos esetszámmal a túlterheltség, megfelelő szakmai munkához szükséges idő hiányának jelensége követ (669 eset, 49%). A túl rövid eljárási határidők (521 eset, 38%), az ügyfél együttműködésének hiánya (490 eset, 36%), illetve az ügyintézészt megnehezítő összetett jogszabályi háttér (392 eset, 29%) szintén kiemelkedik a megfigyelés összességéből.

A szabadszavas válaszok között a válaszadók további, szerteágazó jelenségeket írtak le (összesen 83 darab szabadszavas válasz érkezett):

- Az Ákr.-ben a határidő lerövidítésekor nem vették figyelembe az ágazati/szakhatósági ügyintézési határidőket, így hosszú hétvégék esetében az 5–8–10 napos ügyintézési határidők tarthatatlanok.
- A kötött, 60 napos eljárási idő miatt nem biztosítható olyan hiánypótlási határidő, amely elegendő az ügyfél számára, ezért olyan kérelmet is el kell utasítani, amely a hiánypótlással egyébként engedélyezhető lenne.
- Az eljárási idők hatóságok és szakhatóságok tekintetében történő összevonása rossz. A hatóságok és szakhatóságok eddigi konkrét, átlátható működésmechanizmusát és az ahhoz hozzárendelt időintervallumot vissza szükséges állítani.
- Az ágazati szabályok folyamatos változásának folyamatos követése a gyakorlatban sok időt, energiát emészt fel az elsőfokú hatóságoknál (jó gyakorlatok kialakításának folyamata és elsajátítása, folytonosan új döntésminták, új jogszabályi hivatkozási helyek, folytonos változó szervek stb.).

Az idézett válaszok mellett a válaszok többsége az ágazati szabályok átlátásának nehézségeit, az új jogszabály alkalmazására történő további felkészítés igényét, illetve egyes specifikus eljárási cselekményeket, adatbázisok rendelkezésre állását és általánosabb problémajelenségeket említ.

Az alapeljárás során felmerülő problémajelenségek vizsgálatának egy másik csoportját adja a *szakhatóságok közreműködésével kapcsolatos jelenségek* felmérése. Ennek keretében – az együttműködés tapasztalataiból kiindulva, hasonlóan az előző kérdéshez – különböző, tipikusnak tekinthető kategóriákat határoztunk meg, ebben az esetben azonban csak egy válasz megjelölése volt lehetséges, szabadszavas válasz megadására pedig nem volt lehetőség.



7. ábra

A szakhatóságok közreműködése vonatkozásában vizsgált kérdésre adott válaszok megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

Az eredmények értelmezéséhez előzetesen megjegyzendő, hogy a feltett kérdés nem kifejezetten problémacentrikus megközelítéséből kiindulva lehetőség volt megjelölni a problémamentességet is, amely az összes válasz jelentős részét tette ki (526 eset, 39%). A kérdésre adott további válaszok alapján az együttműködés legjellemzőbb problémajelensége a határidők betartásának hiánya (280 eset, az összes válasz 21%-a), amelyet az időtényezőre vonatkozó válasz követ (a szakhatóságok miatt gyakran kifut az eljáró hatóság is az időből; 243 eset, 18%). Nagyságrendileg alacsonyabb azon esetek száma és aránya, amelyek során a szakhatóságok nem egyeztetnek egymással (184 eset, 14%), illetve amelyekben a szakhatóságokra vonatkozó szabályozás túlbonyolított, ezért nehéz meghatározni, pontosan mely szakhatóságot kell igénybe venni (132 eset, 10%). Mivel a kérdés a hatóságok és nem az ügyintézők közötti együttműködést vizsgálja, az ügyintézők intézményének típusa, a hatósági eljárások kapcsán szerzett (egyéni) tapasztalat, illetve az Ákr.-képzések hatása csak áttételesen érvényesülhet, háttérváltozóként értelmezett hatásuk ezért nem került bele a vizsgálat szempontjai közé.