

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG – A TANANYAGON TÚL

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TUDOMÁNYOS DIÁKKÖRÖK
ORSZÁGOS KONFERENCIÁJA

2011. NOVEMBER 11.

SZERKESZTETTE: BARABÁS GERGELY EGYETEMI TANÁRSEGÉD

**Önálló lépések
a tudomány területén**



SZÉCHENYI TERV

A diákköri konferenciát és a kötetet **Az önálló lépések a tudomány területén** TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 támogatta.

ELŐSZÓ

E konferenciakötetben a közigazgatási eljárásjogot és a közigazgatási bíráskodást érintő tanulmányokat adunk közre, melyek az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén működő Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkör szervezésében megrendezett konferenciára készültek.

A konferencia apropóját – a szakmai konzultáció fórumainak bővítésére és a diákkörök közötti termékeny együttműködés fokozására vonatkozó célkitűzéseken túl – az adta, hogy általános és különös, hatósági és e körön kívül eső közigazgatási eljárásjogunkat az elmúlt években a folyamatos változás állapota jellemezte, állandó kihívás elé állítva nem csupán a közigazgatási eljárásjoggal „*bivatalból*” foglalkozó gyakorló közigazgatási szakembereket, hanem az elmélet képviselőit is. A kötetben szereplő gondolat kísérletek, elemzések, a közigazgatási eljárási szabályok értelmezési problémáit feltáró kutatások híven mutatják be eljárásjogunk dogmatikájának fejlődését, egyben töredezettségét és kauzalitását. Nem csak az elmélet, hanem a gyakorlat részéről is valós igény az eljárási szabályok mögött olyan szilárd elméleti bázis létrehozása, amely a gyakorlat számára is biztos támpontokat nyújt az egyes eljárásjogi intézmények és helyzetek helyes értelmezéséhez és utóbbiak jogszerű, (költség)hatékony és ügyfélbarát megoldásához. A jelen konferenciakötetben foglalt tanulmányok éppen e tudományos igénnyel készültek.

Közigazgatási eljárásjogunk áttekintését ösztönözte közjogi rendszerünk „*újratervezése*” is. A közigazgatási határozatok törvényességének elbírálása [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pont], az önkormányzati rendeletek, mint közigazgatási aktusok kúriai normakontrollja [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)-d) pont], és általában a „*közigazgatási jogvitákban*” [Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdés] való ítélezés a Bszi. szabályai folytán új szervezeti keretek között történik.

A tanulmánykötetben szereplő dolgozatok bizonyítékai annak, hogy közigazgatási bíráskodásunk mikéntjéről pezsgő szakmai érdeklődés mutatkozik, ami különösen fontos, hiszen a szervezet meghatározottsága mellett még hátravan a perjogi szabályoknak az új struktúrához történő igazítása, nem utolsósorban pedig az alaptörvényi „*közigazgatási jogvita*” fogalom körbehatárolása.

Azzal a meggyőződéssel nyújtom át e kötetet, hogy benne továbbgondolásra érdemes felvetéseket, hasznos útmutatókat talál majd a közigazgatási eljárásjog iránt érdeklődő vagy e jogterülettel éppen ismerkedő Olvasónk.

Budapest, 2012. május 9.

A szerkesztő

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	2
TARTALOMJEGYZÉK	3
RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK	9
I. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS	11
SZALÓKI ISTVÁN: KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK, AVAGY A MÚLT MEGJELENÉSE EGY ÚJKOR HAJNALÁN? [DE].....	12
1. Alapvetés	13
2. Kérdésfelvetések	13
2.1. Múlt, Jelen és Jövő	13
2.2. Problémafelvetés	14
3. A közigazgatási bíróságok felállítását érintő problémakörök	14
3.1. A közigazgatási bíróságok létjogosultsága	14
3.2. A közigazgatási ügyek során alkalmazott perrendtartás	15
3.3. Jelenleg is vitatott kérdések.....	16
3.4. A közigazgatás „ <i>praetorait</i> ” és a közigazgatási bíróságokat érintő kérdéskör	16
4. Zárzó	18
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	19
PÁL EMESE: AZ ÁTALAKULÓ KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS SZERVEZETI KÉRDÉSEI [PTE]	20
1. Bevezető gondolatok.....	21
2. Kitekintés: a közigazgatási bíraskodás szervezeti modelljei	21
2.1. Francia modell	21
2.2. Angolszász modell	21
2.3. Német modell	22
2.4. Vegyes modell.....	22
3. A közigazgatási bíraskodás hazai fejlődéstörténete	22
3.1. A kezdetektől a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságig.....	22
3.2. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság	23
3.3. A Bíróság megszüntetésétől az Et.-ig	24
3.4. A közigazgatási bíraskodás újjászületése	25
4. A közigazgatási bíraskodás szervezetrendszere	25
5. Az Alaptörvény és a Bszi. „új rendje”	26

6. Összegzés	27
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	29
ROKOB BALÁZS: AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK FELÜLVIZSGÁLATA AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁTALAKÍTÁSA UTÁN [ELTE].....	30
1. Bevezetés, elméleti alapok.....	31
1.1. Bevezetés	31
1.2. Objektív vagy szubjektív jogvédelem	31
1.3. Jogtörténeti vonatkozás	33
2. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó hatályos szabályozás	33
2.1. A normakontroll hatáskör megbontásának indokai.....	33
2.2. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálata jogszabály-ellenesség esetén	35
2.3. Az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége miatti eljárás	36
2.4. Kérdéses pontok a hatályos szabályozást illetően	37
3. Befejezés.....	39
II. AZ ÜGYFÉL A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN.....	41
TANTÓ CSILLA: AZ ÜGYFÉLI STÁTUSZ PROBLÉMÁJA EGYES SPECIÁLIS ÜGYEKBN [ME]	42
1. Bevezetés	43
2. Ki minősül ügyfélnek a Ket. szerint?.....	43
3. Záró gondolatok	45
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	47
BUJDOSÓ VIVIEN: TÁRSADALMI SZERVEZETEK RÉSZVÉTELE, SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN [ME]	48
1. Bevezetés	49
2. A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása	49
3. Kiket kell ügyfélként értesíteni?.....	50
4. Zárszó	50
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	51
VÖLCSEY BALÁZS: A KÖRNYEZETVÉDELMI SZERVEZETEK ÜGYFÉLKÉPESSÉGE [ELTE].....	52
1. Bevezető	53
2. Alkotmányjogi megközelítés.....	55
3. Az 1/2004-es közigazgatási jogegységi határozat és az Aarhusi Egyezmény	56
4. A 4/2010-es közigazgatási jogegységi határozat.....	58
5. Összefoglalás	61

FELHASZNÁLT IRODALOM.....	62
PONGRÁCZ ALEX: ÜGYFÉLI JOGOK EGYKOR ÉS MA [SZIE].....	63
1. A közigazgatás fejlődéstörténete a feudalizmus államjogától a racionalizált jogállamig	64
2. Vita a magyar tudományos diskurzusban: kell-e kodifikált hatósági eljárásjog?.....	65
3. Szemelvények a közigazgatási hatósági eljárásjog fejlődéstörténetéből.....	66
3.1. Az 1901. évi XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről	66
3.2. Az 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről.....	67
3.3. MAGYARY Zoltán racionalizálási tevékenysége és a Magyary-iskola álláspontja	68
3.4. A szocialista „ <i>ex lex</i> ” állapot időszaka, illetve az Áe. elfogadásáig vezető út	69
3.5. Az Áe.....	70
4. Összegzés	71
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	72
III. EGYES KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI INTÉZMÉNYEK	74
KÁLMÁN JÁNOS: A HATÓSÁGI SZERZŐDÉSEK <i>DE LEGE LATA</i> ÉS <i>DE LEGE FERENDA</i> [SZIE]	75
1. A hatósági szerződések jogrendszerbeli helye	76
2. Hatósági szerződések <i>de lege lata</i>	77
2.1. A hatósági szerződés jogforrási rendszere	78
2.2. A hatósági szerződés létrejötte	78
2.3. A hatósági szerződés alanyai.....	78
2.4. A hatósági szerződés tartalma	79
2.5. A hatósági szerződés módosítása.....	79
2.6. A szerződésszegés.....	80
2.7. A Ptk. alkalmazási köre:	81
3. A hatósági szerződések <i>de lege ferenda</i>	81
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	83
RÁCZ DIÁNA: SZEMLE, AVAGY A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁG MÚSTRÁJA [SZIE]	84
1. A szemle fogalma	85
2. A szemlére vonatkozó szabályok.....	85
3. Záró gondolatok	89
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	90
KANTA ILDIKÓ: AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ EGYES ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN [ELTE]	91
1. A tisztességes ügyintézéshez és az ésszerű határidőn belül meghozott döntéshez való jog .	92

2. A magyar szabályozás történeti szempontból	94
3. Az ügyintézési határidő kezdete	95
4. Az ügyintézési határidő számítása.....	97
4.1. Munkaszüneti napok	97
4.2. A határidő meghosszabbítása.....	98
4.3. A határidőbe nem számító cselekmények.....	98
5. Az ügyintézési határidő lejárt	99
6. Az ügyintézési határidő megsértése mint lényeges eljárási szabálysértés	102
7. A döntés kézbesítése és az ügyintézési határidő	103
8. Az ügyintézési határidő funkciója	105
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	106
KÉKI SZILVIA: AZ ELJÁRÁSI KÖTELEZETTSÉG GARANCIÁI A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN [ME].....	107
1. Bevezetés	108
2. Az eljárási kötelezettség a Ket.-ben	108
3. Az áttétel.....	108
4. A hatóság hallgatása	109
5. Eljárási kötelezettség hatáskör és illetékesség hiányában.....	110
6. Zárszó	110
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	112
KALO BIANKA: A (HATÓSÁGI) KÖZVETÍTŐ [PTE]	113
1. A hatósági közvetítő szerepe	114
2. A Módosító javaslat tartalma	116
3. Összefoglalás	119
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	120
IV. ÁGAZATI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK	121
UHRIN ESZTER: ERŐMŰVEK ENGEDÉLYEZÉSE [KRE]	122
1. Bevezetés	123
2. Engedélyezési eljárások	123
2.1. Biomassza-erőművek engedélyezése	125
2.2. Környezetvédelmi engedély.....	125
2.3. Építési engedély.....	126
2.4. Hálózati csatlakozás	127

2.4. A MEH engedélye	127
3. Speciális „engedély” a szélerőművek esetében	128
4. Vízerőművek engedélyezése	128
5. Összegzés	129
SZAMEK GABRIELLA: A KIOTÓI JEGYZŐKÖNYVRE ÉPÜLŐ KVÓTAKERESKEDÉS ELJÁRÁSI SZABÁLYAI [ELTE]	130
1. Az út Kiotóhoz	131
2. A Kiotói Jegyzőkönyv	132
3. Lehetséges-e az együttműködés folytatása, illetve szorosabbra lehet-e azt fűzni?	133
3.1. A 2009-es koppenhágai konferencia	133
3.2. A 2010-es canuni klímacsúcs	133
3.3. Az EU-buborék	134
3.4. A magyar végrehajtás	135
3.5. Az NKT jelentősége	137
4. Hogyan válik a kibocsátási egység tulajdonná?	137
4.1. A környezethasználati engedély és a kibocsátási engedély	138
4.2. A kibocsátási engedély kiadásának menete	138
5. Az OKTVF szerepe	139
6. Zárszó	140
FELHASZNÁLT IRODALOM	141
BAKÓ BALÁZS: A BECSLÉS MINT BIZONYÍTÁSI MÓDSZER AZ ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN [ELTE]	142
2. Történeti előzmények	143
3. A hatályos szabályozás	144
3.1. A becslés esetei	144
3.2. A klasszikus becslés	146
3.3. Az összehasonlító becslés	147
3.4. A vagyonosodási vizsgálat	147
4. A bizonyítási teher	148
5. Összefoglalás	150
FELHASZNÁLT IRODALOM	151
DEÁK BEÁTA: A FEGYELMI ELJÁRÁSOK RENDJE A FELSŐOKTATÁSBAN [KRE]	152
1. A Fot. szabályai	153

2. Károli Gáspár Református Egyetem Hallgatói Követelményrendszer, tanulmányi és vizsgaszabályzat (SzMSz III. rész).....	154
3. Károli Gáspár Református Egyetem, Hallgatói Fegyelmi és Kártérítési szabályzat.....	154
3.1. A fegyelmi vétség fogalma.....	154
3.2. A fegyelmi vétség elbírálására jogosultak.....	155
3.3. A fegyelmi eljárás megindítása.....	155
3.4. A fegyelmi vétség elbírálásának előkészítése	156
3.5. A fegyelmi tárgyalás.....	156
3.6. A fegyelmi határozat	157
3.6.1. Fegyelmi büntetést kiszabó határozat	157
3.6.2. Fegyelmi eljárást megszüntető határozat	157
4. A jogorvoslat és a végrehajtás	158
5. Záró gondolatok	158
TÁRGYMUTATÓ	159

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

AB	Alkotmánybíróság
Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Áe.	Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Bszi.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
Et.	Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
Étv.	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
EuB	Európai Bíróság
Evatv.	Az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény
Fot.	A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény
Hgt.	A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Kbt.	A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Ketmód.	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
Ket.-novella	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény

KIM	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Kkt.	A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
Knptv.	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény
Köt.	A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény
Ktv.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. LII. törvény
LB	Legfelsőbb Bíróság
MEH	Magyar Energia Hivatal
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
NFJ	Nemzeti Forgalmi Jegyzék
NKT	Nemzeti Kiosztási Terv
OKTVF	Országos Környezetvédelmi-, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség
Pp.	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Szjtv.	A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény
ÜHG	Üvegházhatású gáz
Üht.	Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény
Vet.	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény

I. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

**SZALÓKI ISTVÁN: KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK, AVAGY A
MÚLT MEGJELENÉSE EGY ÚJKOR HAJNALÁN? [DE]**

KONZULENS OKTATÓ: DR. BALÁZS ISTVÁN

1. Alapvetés

Átalakulóban a közigazgatási bíráskodás Magyarországon, úton a közigazgatási bíróság felé? Habár a közigazgatási bíráskodás Magyarországon a polgári átalakulás következtében biztosítva volt, de ennek formája igen változatos képet mutatott. Míg ugyanis a II. világháború után létrejövő szocializmus kialakulásáig önálló közigazgatási bíróság működött, az ezt követő időben és lényegében napjainkban is a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát a rendes, polgári bíróságok végzik. Ebben jelent nagy változást az új Alaptörvény és az ez alapján elfogadott új bírósági szervezeti törvény, amely lehetővé teszi és intézményesíti a közigazgatási bíráskodás megvalósítását külön bírósági formában. Ez kevesebb, mint az egykori önálló közigazgatási bíróság, de lényegesen több, mint az elmúlt fél évszázad megoldása. A kérdés az, hogy mire lesz jó ez a megoldás?

A közigazgatási bíróságok jelenleg még nem „*léteznek*”, ám 2012. január 2-től a számtalan alkalommal megváltoztatott jogrendszerünk részét képezi a Bszi. Elöljáróban ki szeretném emelni a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jogállami célját, ami miatt vizsgálatom középpontjában a közigazgatási bíróságok közigazgatási döntések felülvizsgálatában betöltött szerepe áll. Ez nem más, mint a közigazgatási bíróságok által betöltött közérdek védelme, ugyanis mint arra írásomban későbbiekben kitérek, a vizsgált bíróságok létjogosultságának egyik oka az, hogy a közigazgatási bíróságok jelentős szerephez jutnak a közérdek védelme szempontjából. Ugyanis a közhatalommal rendelkező tisztviselők döntéseik során nem csak az adott ügyben érintett ügyfelek érdekeit tartják szem előtt, hanem tekintettel vannak arra, hogy döntéseikkel az ügyvel kapcsolatban „*mások*” (értem ez alatt: ügyben közvetlenül nem érintett harmadik személyek) érdekeit is figyelembe kell venni. Véleményem szerint ezt a közigazgatási bíróságok úgy érik el, hogy a közigazgatási ügyekben hozott döntések felülvizsgálatára specializálódnak. Természetesen a közigazgatási bíróságok jogállami célrendszerének részét képezi a közérdek védelme mellett az ügyben közvetlenül érintett ügyfelek egyéni jogvédelme is, melyet az írás egyes „*súlypontjaira*” tekintettel most nem részleteznék, de erre példaként megemlíthetjük, hogy Németország, ahol harmadik személyek jogainak védelme akkor kerül előtérbe, ha bizonyítani tudja az ügyben közvetlenül nem érintett személy a közigazgatási bíróság előtt, hogy a közigazgatási határozat jogaikat sérti vagy csorbítja.

2. Kérdésfelvetések¹

Miért is bír ez fontossággal számunkra? Milyen ügyek eljárásában és mely szakban bírnak fontossággal e bíróságok? Milyen perrendtartást fognak alkalmazni? Akkor most lesznek közigazgatási bíránk is? Hogyan fogják ezek a bíróságok az igazságszolgáltatás részét képezni? Ezekhez hasonló kérdések merülhetnek fel bennünk, így szemléltetni szeretném a közigazgatási bíróságokkal szemben felmerülő problémákat és ezek megoldásával kapcsolatban próbálok iránymutatást adni rövid probléma felvető írásomban.

2.1. Múlt, Jelen és Jövő²

Elsőként is ki kell térnünk röviden a közigazgatási bíróságok egyes ideáltípusaira, hogy később tisztázzuk a magyar jogrendszer előtti választási lehetőségek sokféleségét. Nos, az angolszász jogrendszerek, így különösen az USA-ra tekintettel *quasi* közigazgatási bíráskodást látnak el első

¹ F. ROZSNYAI (K.): „A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei” in VARGA ZS. (A.) – FRÖHLICH (J.): *Közérdekvédelem - A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (Budapest: PPKE JÁK-KIM, 2011.) 77-78.

² HORVÁTH E. (Í): „A Magyar Közigazgatási Bíráskodás története” *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/2., 166-172.

fokon a végrehajtó hatalmi ágban kialakított úgynevezett adminisztratív bíróságok, hogy tehermentesítsék a rendes bíróságokat a közigazgatási döntések felülvizsgálatától. A frankofón rendszerek, mint Franciaország tekintetében a közigazgatási döntések felülvizsgálatát a végrehajtó hatalmi ágba integrált közigazgatási bíróságok végzik, míg végső soron és másodfokon a közigazgatási döntések kapcsán a „végső szó” az Allamtanács „mondja ki”. A német modell Németország képviseletében úgy oldotta meg a közigazgatási döntések felülvizsgálatának kérdését, hogy egy rendes bírósági szervezettől elkülönülő háromfokú külön közigazgatási bírói szervezetet alakított ki. Természetesen jelen típusok „vegytisztán” sosem, csak keverten léteznek a gyakorlatban.

Közép-Kelet-Európában a közigazgatási bíróságok gondolata nem először előforduló kérdés, ugyanis a dualizmus idején is léteztek Magyarországon közigazgatási bíróságok, melyek törvényben meghatározott taxatív felsorolt hatáskörrel bírtak, bár a *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* már nem tett említést ilyen „speciális” bíróságokról. Az 1989-es rendszerváltással járó alkotmányos változások ismételten lehetőséget teremtettek arra, hogy kialakulhassanak. A *közigazgatási bíróságok hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény* még „pótmegoldást” jelentett a rendes bíróságok szervezetében működő közigazgatási kollégiumok számára, de a 2010-2011-ben előkészített Alaptörvény már hatályba lépésével reális lehetőséget ad kialakulásukra.

2.2. Problémafelvetés

A közigazgatási bíróságok az eljárásukat rendkívüli jogorvoslat folytán a hatósági ügyekben részt vevő ügyfél által bírósághoz címzett keresetére indíthatja meg, vagy az államhatalmi ágak között törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyész is elindíthatja a közigazgatási bírósághoz címzett keresetével. Ennek alapján miért mondhatjuk, hogy érdemes volt a közigazgatási bíróságokat életre hívni? A bíróság döntéshozatalára a Pp. vonatkozik általános és speciális szabályaival, de vajon megérdemli-e a megkülönböztetést a közigazgatási peres eljárás? Prioritást élvez a közigazgatási hatósági ügyek felülvizsgálata a közigazgatási bíróság előtt, de felmerül a kérdés, hogy nem felesleges-e azért egy új bíróságot kialakítani, csak mert az Alaptörvény előírja egy meghatározott típusú ügy miatt? Közigazgatási bírók eddig is léteztek és ma is léteznek és egyesbíróként járnak el, nem csak közigazgatási ügyekben. Vajon hatékonyak mondható-e az ítélezési módszerük? Vajon eléggé felkészültek a közigazgatási ügyek vitelére? Vajon nem kellene többletfeltételek a közigazgatási bíróvá váláshoz? A közigazgatási bíróságok különbíróként lesznek kialakítva, ám hogyan fognak kapcsolódni a rendes bírói szervezethez?

3. A közigazgatási bíróságok felállítását érintő problémakörök

3.1. A közigazgatási bíróságok létjogosultsága³

Nos, van-e létjogosultsága a közigazgatási bíróságoknak? A közigazgatási hatósági ügyek során a közigazgatási bíróságokkal az ügyfelek csupán végső esetben – a rendkívüli jogorvoslati eszközzel élve – „találkoznak”. Tehát a közigazgatási hatóságnak legalább kétszeresen kell „hibáznia” ahhoz, hogy az állampolgárokat érintő ügy a különbíró elé kerüljön. Fontos viszont hangsúlyozni azt a tényt, hogy a közigazgatási hatóságok a közhatalom gyakorlói, tehát döntéseikkel nem csak az ügyben résztvevő ügyfelekkel szemben, hanem harmadik személyekkel szemben is jogi relevanciával bírnak. (Jogokat keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg.) A hatósági ügyek ilyen súlyos jogi relevanciája miatt a közigazgatási bíróságnak speciálisan a

³ STIPTA (I.): „Történelmi érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és korszerű igazságszolgáltatási reformok mellett” in VARGA ZS. – FRÖHLICH (szerk.) [2011] 62-65.

hatósági ügyek felülvizsgálatára kell megszerveződnie. A hatósági döntések nem csak a magánérdek, hanem a közérdek figyelembevételével együtt „születnek meg”, az ügyek jogi relevanciájára tekintettel nélkülözhetetlen, hogy ez a bíróság döntéshozatalában is kifejezésre jusson.

Magánérdek és közérdek kapcsolata három esetben merülhet fel egy bíróság döntése kapcsán: (fiktív példák a közigazgatási bíróságok döntéshozatalával kapcsolatban)

a. eset: a magán- és közérdekvédelem is szerephez jut például: amikor egy magánkézben lévő műemlék lebontásáról szóló határozatot hatályon kívül helyez a közigazgatási bíróság;

b. eset: a magánérdekből eredő jogosultságok csorbulnak, de a közérdekvédelem szerephez jut, így például: ha a Hortobágyon akarnának felépíteni egy plázát és erre meg is kapják az építési engedélyt, akkor harmadik személy például: a „zöldek” megtámadhatják a határozatot a közigazgatási bíróság előtt, amely alapján a bíróság vélhetően helyt ad keresetüknek;

c. eset: amikor a közérdek csorbul és a magánérdek védelemben részesül például: azért fog a közigazgatási bíróság helyt adni egy magánszemély keresetének egy leendő kórház építési tervének megváltoztatása kapcsán, mert az nagymértékben elvonná kilátáshoz való jogát és így ingatlana nagymértékben vesztené reálértékéből;

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy a közérdek nagyobb arányú védelemben fog részesülni a közigazgatási bírósági döntéshozatalban és a kialakulóban lévő bírósági esetjogban, mint ahogy az átlagosan a polgári perek során valaha is védelemben részesülhetne, tehát a közigazgatási bíróságok létjogosultsága ennek alapján nélkülözhetetlen.

3.2. A közigazgatási ügyek során alkalmazott perrendtartás

Léteznek-e közigazgatási perek és ha igen milyen perrendtartás alapján „folynak le” e perek? Ma is léteznek közigazgatási perek. Mint tudjuk az önálló közigazgatási perrendtartás hiányát a Pp. XX. fejezetével próbálták (ezek speciális szabályok a Pp.-hez képest) orvosolni 1973-tól kezdve. Felvethető az a kérdés, hogy ez a szabályozás megfelelő-e. Régebben úgy gondoltak a közigazgatási perekre mintha azok a polgári perek speciális válfajai lennének, de ez már azért is téves gondolkodásmód, mert más-más jogágba tartoznak a különböző szabályozási területek, így inkább a speciális szabályozás megfelelőségét a speciális szabályozásoktól eltekintve a Pp. általános rendelkezéseivel kapcsolatban kell vizsgálni, ugyanis a polgári perek során megszokott jogi intézményeket nem lehet megfelelően alkalmazni. A kérdés tehát pontosítva a következő: nem kellene egy megfelelő perrendtartást létrehozni? Kijelenthetjük, hogy a perrendtartással nincs baj, ugyanis ez minden nehézség nélkül alkalmazható a rendes bírósági szervezetben és az adott ügyek kapcsán is, de ezek ellenére véleményem alapján a Ket.-re és a több mint száz LB iránymutatásra építve, amelyek a Pp.-t teszik alkalmazhatóvá a közigazgatási perek kapcsán, egy új perrendtartás kidolgozása szinte „készen álló” kérdés. Azaz nélkülözhetetlen a törvényi szabályozása egy új közigazgatási perrendtartásnak az átláthatóság és jogbiztonság elvének megfelelőbb érvényesíthetősége miatt.

Végző soron megemlíteném viszont, hogyha nem is kerül sor egy teljesen új perrendtartás kidolgozására, ami akkor lenne indokoltabb, ha teljes mértékben követnénk a német mintát és a rendes bíróságoktól elkülönült rendszerben ítélnének a közigazgatási bíróságok, a Pp. már sokat említett XX. fejezetének „korszerűsítése” a „toldozott-foldozottsága” miatt, s korlátozások bevezetése, amely kiszűrné a közigazgatási perekben alkalmazhatatlan polgári jogi perrendtartás

eszközeit szükséges lenne. Ennek alapján kijelenthetjük, hogy a korszerűsítés valóban nélkülözhetetlen.

A közigazgatási perek valóban csak rendkívüli jogorvoslati eszközökkel indíthatók meg az ügyfél oldaláról, de ezenkívül más-más ügyek kapcsán is eljárhatnak a közigazgatási bíróságok, külön törvényi felhatalmazás alapján. Ezek a hatáskörükbe utalt ügyek ismételt indokot adhatnak, majd a különbíróági formában való döntéshozatalra és egy önálló perrendtartás kidolgozására.

3.3. Jelenleg is vitatott kérdések

Jelenleg is vitatott kérdés, hogy a kialakuló közigazgatási bíróságok megtudnak-e birkózni a közigazgatási ügyek sajátosságaival eljárásuk során? Nos, ez rendkívül összetett kérdés, az eddigiek alapján kijelenthetjük, hogy nagymértékben függ a közigazgatási perekre vonatkozó perrendtartástól, amelyek meghatározzák a közigazgatási bíróságok működését. Elöljáróban az elkövetkező kérdéseket annyiban érinteném, hogy a közigazgatási bíróságok előnyére szól, hogy első fokon a közigazgatási ügyekkel fognak foglalkozni. Továbbá kétségeket ébreszthet a szakmabeliekben, hogy mennyire is felkészültek a közigazgatási bírónk? Előre tekintve annyit indokolt megjegyezni, hogy léteznek ma is közigazgatási bírók, de ők felkészültek-e? Mihez képest felkészültek? Mennyire sikeresek ezek a bírói felülvizsgálatok? A sikert most az ügyfél vagy a hivatal szempontjából mérjük, nem is számolva azzal az esettel, hogy ügyfélközpontú a Ket. eljárási szabályzata, (de nem számolunk azzal az esettel sem, ha valóban nincs igaza az ügyfélnek,) ekkor beszélhetünk sikeres eljárásról. Nos, e kérdések mai napig nem eldöntöttek, s jelen rövid írásnak sem célja eldönteni ezeket a kérdéseket. Álláspontom szerint a sikert csak akkor értékelhetjük valóban sikerként, ha a közigazgatási ügyek tekintetében a magánérdeket és közérdeket egyformán mérlegeltük, s a bírósági eljárást is, valamint a bírák képzését és bíróvá válás feltételeit megfelelően alakítottuk a közigazgatási ügyek tekintetében.

3.4. A közigazgatás „*praetorit*” és a közigazgatási bíróságokat érintő kérdéskör⁴

Közigazgatási bírók ma is léteznek és egyesbíróként járnak el, nem csak közigazgatási ügyekben. Vajon hatékonyak mondható-e az ítélkezési módszerük?

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény a közigazgatási bírókra is vonatkozott, bár ez külön nem szólt róluk. Ugyanúgy választották őket, mint más bírókat. Jelenleg egyesbíróként ítélkeznek, de felmerülhet a három tagú tanácsban való ítélkezés általánossá tételének kérdése is. Véleményem szerint az egyesbíróként való eljárás túlzott mértékben ki van téve a bíró egyéni szubjektivitásának, ennek alapján veszélybe kerülhet a közérdek védelme. A szubjektivitás kiszűrése a döntéshozatalban nem mai napi kérdés, ám a kérdésre való megoldáskeresés újból aktuális. Miért is nem képesek a bírák a szubjektivitásuktól mentes döntéshozatalra? A rendszerváltás óta eltelt 22 év tapasztalataiból levonhatjuk azt a következtetést, hogy egyesbíróként eljárva a bíró nem tudja kiszűrni ítéleteiből teljes mértékben szubjektivitását, ám kijelenthetjük, hogy a tanácsban való ítélkezés kiküszöbölheti a szubjektivitást ugyanis a bírók ütköztethetik egymással álláspontjukat és együtt hozhatják meg a legjobb döntést az ügy kapcsán.

Vajon eléggé felkészültek-e a közigazgatási ügyek viteléhez? Vajon nem kellenek többlet feltételek a közigazgatási bíróvá váláshoz? Kijelenthetjük, hogy hiába léteznek közigazgatási bírók, de felkészültségük és ítélkezési gyakorlatuk vitatható. Ahhoz, hogy ezt a jövőben orvosolni tudjuk a

⁴ VARGA ZS. (A.): „Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell” VARGA ZS. – FRÖHLICH (szerk.) [2011] 115-120.

közigazgatási bíróvá válás feltételein kell módosítanunk. A közigazgatási bíróvá válás feltételeire térnék ki röviden. Ahogy azt már említettem a közigazgatási bírókra is vonatkozott az *1997. évi LXVII. törvény*. Ahhoz, hogy valaki közigazgatási bíróvá válhasson az általános feltételek mellett például: magyar állampolgár, jogi diplomával rendelkezzen, rendelkezzen jogi szakvizsgával, büntetlen előéletű legyen, véleményem szerint szigorúbb speciális feltételeknek is meg kellene felelnie, mint például: 2 év gyakorlatot töltsön el bírósági titkárként, közjegyzőként, köztisztviselőként, esetlegesen csak meghatározott kor betöltése után válhatnak közigazgatási bíróvá. Az összeférhetlenségi szabályokat is szigorítani lehetne, minthogy megválasztásuk előtt 4 évvel nem voltak országgyűlési képviselők, nem voltak egyetlen politikai párt tagja sem stb., esetlegesen kiválasztásukat is szigorítani lehetne, mint például, hogy a KIM államtitkára vagy a miniszterelnök véleményezze és támogassa előzetesen pályázatukat. A szigorított feltételekre véleményem alapján azért lenne szükség, mert a megfelelő szaktudás, avagy gyakorlat hiánya hibás döntéshozatalhoz vezethetnek, ami egy másik államhatalmi ágba tartozó szerv döntéseinek felülvizsgálata esetén súlyosabb jogkövetkezményekkel járhat és akadályoztathatja esetlegesen a hatósági döntésben érdekelt ügyfél vagy végrehajtásban érdekelt közigazgatási szerv jogos érdekeit vagy az eljárás gyors, szakszerű, zavartalan lefolyását.

A Bszi. negatívuma, hogy nem állapít meg speciális feltételeket a közigazgatási bíróvá váláshoz, de pozitívumként kiemelhetem, hogy az jelentős változást hozhat elfogadása után, hogy az általános feltételek szigorításával él. Ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy a leendő közigazgatási bírók jogi szakvizsgát igénylő munkakörben szerezhettek gyakorlatot, több, mint 1 évet és ezzel is szélesíthetik megítélő képességüket az egyes közigazgatási hatósági ügyek felülvizsgálata során. Ez a feltétel a következőként hangzik: „*Magyarországon bíróvá... 30. életévét betöltött személy nevezhető ki:...*” Természetes jelen tervet további lényeges elemekkel és újításokkal is bír, de jelenleg témám kapcsán ezt a jelentősnek mondható változást tartom érdemesnek arra, hogy kiemeljem.

Végül érdemes kitérni a szervezeti kérdésekre. Hogyan fognak a rendes bírói szervezetbe beintegrálódni a közigazgatási bíróságok? A Bszi. alapján a munkaügyi és közigazgatási bíróságok – véleményem szerint – egyetlen egy „*összevon*” különbíróságot alkotnak, az igazságszolgáltató és nem a végrehajtó hatalom részét képezik. Ezek a különbíróságok a rendes bírósági szervezetben integráltak, annak első fokú szerveként járnak el, különbírósági megnevezésüket az általuk vizsgált ügycsoportok miatt kapták, ám szervezetenként nem alkotnak egy külön bírósági szervezetrendszer, mint például a német közigazgatási bírósági modell. (Bszi. 16. §) Első fokon járnak el: közigazgatási határozatok felülvizsgálata, munkajogi jogviszonyból származó viták és törvény által hatáskörükbe utalt egyéb ügyek kapcsán. Eljárásukat az érintett magánszemélyek keresetére, vagy eljárásban résztvevő személy például: ügyész fogja megindítani stb. Meghatározott ügyek intézésére csoportokat szervezhetnek. (Bszi. 19. §) Ezek a bíróságok a járási szinten helyezkednek el a járási bíróságok mellett, másodfokon döntéseiket az illetékes törvényszékek, végső soron a Kúria fogja elbírálni. Álláspontom szerint az integráció irányába ható döntés a különbíróságok összevonása tekintetében, a kormány e törvényjavaslata költségtakarékosság miatt „*nyerte el*” jelenlegi formáját. Ugyanis a munkaügyi bíróságok már rendelkeznek egy kiépített szervezeti struktúrával is, tehát összevonásuk nagyfokú beruházást nem igényel, ám kérdések még mindig merülhetnek fel, mint például akkor a gyakorlatban egy vagy két különbíróság fog-e létezni. Ahogyan már említettem véleményem szerint egy különbíróság fog létezni ugyanis a Bszi. azonos szakaszon belül szabályozza ezeket a bíróságokat. Ugyanakkor az Alaptörvény különbíróságokat érintő rendelkezése pedig többes-számot használ így lehetőség lenne szervezetenként független különbíróságok kialakítására is, bár ez a kérdés nem változtat semmit a közigazgatási bíróságok megítélésén, hiszen végül úgyis a gyakorlat fogja bebizonyítani, hogy a papíron leírt tervezetek a valóságnak megfelelnek-e.

4. Zárszó

Mint láthatjuk, megannyi probléma övezi a közigazgatási bíróságok kialakulását, ezeket csak az előzőekben adott megoldásokkal tudjuk orvosolni, mint például a közigazgatási perrendtartás kidolgozása vagy a Pp. hatályos XX. fejezetének korszerűsítése, vagy a bíróságok döntéshozatali módjának megváltoztatása, esetleges speciális feltételek megállapítása a közigazgatási bírók megválasztása során. Természetesen, e javaslatok nem oldanak meg minden kérdést teljes körűen, de legalább a „*helyes megoldás irányába*” terelik a törvényhozót. Ám e megoldásokról csak akkor derülhet ki, hogy helyesek-e, ha a gyakorlat is bizonyítja „*helyességüket*”. A központi kérdés, mint már felvetettem, hogy a különbíróági szervezeti forma megfelelő lesz-e a közigazgatási ügyek sajátos jellemzőinek érvényesítéséhez?

Végső soron bátran kijelenthetjük, hogy sem szervezetileg, sem a perrendtartást tekintve, sem a személyzeti jellegre tekintettel nem tapasztalhatunk úgynevezett különállást. Valóban szükség van pusztán a közigazgatási ügyek sajátos jellege miatt papíron kijelenteni a közigazgatási bíróságok szervezeti különállását? Nos, a kérdés nyitott, s kijelentjük, hogy a gyakorlat kollíziója az elmélettel az időmúlásra tekintettel minden megfajtatlan, vagy legalábbis bizonytalan kérdésre választ és iránymutatást fog adni.

Végül megjegyezném, hogy írásomban bár főleg a közigazgatási bíróságokkal kapcsolatos aggályokat vizsgáltam, ám a közigazgatási bíróságok a gyakorlatban külön bíróági modellben még nem léteznek, de a Bszi. alapján megkezdték ezek kialakítását, ám hiányukat addig is, a már 22 éve a rendes bíróságok keretén belül megvalósuló közigazgatási bíráskodás tölti be.

FELHASZNÁLT IRODALOM

F. ROZSNYAI (K.): „A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei” in VARGA ZS. (A.) – FRÖHLICH (J.): *Közérdekvédelem - A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (Budapest: PPKE JÁK-KIM, 2011.)

HORVÁTH E. (Í): „A Magyar Közigazgatási Bíráskodás története” *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/2.

STIPTA (I.): „Történelmi érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és korszerű igazságszolgáltatási reformok mellett” in VARGA ZS. – FRÖHLICH (szerk.)

VARGA ZS. (A.): „Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell” in VARGA ZS. – FRÖHLICH (szerk.): *Közérdekvédelem - A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (Budapest: PPKE JÁK-KIM, 2011.)

**PÁL EMESE: AZ ÁTALAKULÓ KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
SZERVEZETI KÉRDÉSEI [PTE]**

KONZULENS: DR. BENCSIK ANDRÁS

1. Bevezető gondolatok

A jogállam egyik garanciájaként a XIX. században alakult ki a közigazgatás feletti bírói kontroll jogintézménye.¹ A polgári átalakulás alapvető feltételeként jelent meg az az elvárás, hogy a végrehajtó hatalom sem a törvényekkel ellentétben (*contra legem*), sem a törvényeken „túl” (*ultra legem*) ne avatkozhaszon bele az egyén életviszonyaiba.² A XX. századi jóléti állam esélykiegyenlítő politikája növelte a végrehajtó hatalmi ág túlsúlyát. Ennek következtében kiszélesedett a közigazgatás cselekvési köre, s egyúttal erősödött a végrehajtó hatalom egyénekre gyakorolt hatása is.³ Annak érdekében, hogy a MONTESQUIEU névéhez köthető hatalommegosztási elv érvényesüljön, továbbá, hogy a hatalmi ágak közötti egyensúly megteremtődjön, szükségessé vált az állami beavatkozás jogszabályi korlátok közé szorítása. A jogállamiság alapvető követelménye lett, hogy a végrehajtó hatalmat korlátozni kell „független ellenőrző szerv”, azaz az igazságszolgáltatási hatalmi ág útján.⁴ Ez utóbbit hivatott biztosítani a közigazgatás feletti bírói kontroll is, amely egyes államokban önálló szervezeti rendben valósul meg, míg máshol a rendes bíróságok keretei között. Ugyanakkor a közigazgatási bíráskodásnak arra is ügyelnie kell, nehogy magához vonja a végrehajtó hatalom hatáskörét.⁵

A közigazgatás bírói kontrollja és a közigazgatási bíráskodás nem egymás szinonimái. Az előbbi a szélesebb körű fogalom, amely magába foglalja a közigazgatási döntéseknek a rendes bíróságok útján, illetőleg speciális közigazgatási bíróságok útján történő felülvizsgálatát egyaránt. Az említett két megoldási mód lényegében tehát a szervezeti forma tekintetében különbözik egymástól.⁶

2. Kitekintés: a közigazgatási bíráskodás szervezeti modelljei

2.1. Francia modell

Franciaországban több mint kétszáz éve az igazságszolgáltatási rendszeren belül két eltérő kontrollt gyakorló szervezet létezik egymás mellett: a rendes bíróságok (*juridictions ordinaires*) és a közigazgatási bíróságok (*juridictions administratives*).⁷ A francia modell lényege, hogy a közigazgatáson belül létezik egy fórumrendszer, mely tehát nem a bírói szervezet része.

A közigazgatási bíráskodás szervei⁸ jogosultak eljárni, ha az egyik fél közigazgatási szerv és az eljárásban a közigazgatási jog szabályait kell alkalmazni.⁹ Franciaországban a közigazgatási bírák a rendes bíraktól eltérő képzésben részesülnek az 1945-ben alapított Közigazgatási Nemzeti Főiskolán (franciául: *École nationale d'administration*).

2.2. Angolszász modell

Nagy-Britannia és az Egyesült Államok nagyjából egyező fejlődési utat járt be. A közigazgatás jogszerű működése feletti kontrollt eredetileg kizárólag a rendes bíróságok látták el. Ám az ügyek

¹ HAID (T.): „A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei” *Bolyai Szemle* 2010/1. 148.

² HAID [2010] 147.

³ HAID [2010] 148.

⁴ CSIBA (T.): „A közigazgatási bíráskodás célja, helye, szerepe” in IMRE (M.) (szerk.): *A közigazgatási bíráskodás* (Budapest: HVG-ORAC, 2007.) 10.

⁵ CSIBA [2007] 11.

⁶ PETRIK (F.): „Százéves a magyar közigazgatási bíráskodás” *Jogtudományi közlöny* 1996/6. 345.

⁷ DARÁK (P.): *A Magyar Közigazgatási Bíráskodás Európai Integrációja* (Pécs: PHD Értekezés Tézisei 2007.) 5.

⁸ Államtanács franciául: Conseil d'État, Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság franciául: Cour administrative d'appel, Közigazgatási Bíróságok franciául: tribunaux administratifs.

⁹ HAID [2010] 154.

nagy száma miatt, szükségessé vált az ún. adminisztratív tribunálok létrehozása is. A közigazgatási bírósági eljárásnak nincsenek külön eljárási szabályai, a polgári eljárásjog szabályait alkalmazzák a közigazgatási jogvitákban is.¹⁰

2000-től a *High Court of Justice Queen's Bench Division* elnevezésű része a Közigazgatási Bíróság elnevezést viseli, amely általános hatáskört gyakorol. A közigazgatási jogterület gyakorlati jelentősége tehát kikényszerítette ezáltal a bírósági szervezetrendszer átalakítását.¹¹

2.3. Német modell

Németországban olyan közigazgatási bírósági modellt hoztak létre az 1960-as évektől kezdődően, amely független az aktív közigazgatástól (végrehajtó hatalom) és a rendes bírósági rendszertől egyaránt.¹² A teljes jogorvoslati feladatkört a közigazgatási bírói fórum látja el, biztosítva ezzel a törvényesség betartását.¹³ Alapvetően a magyar közigazgatási jogi dogmatika a német jogi dogmatikán alapul. Fontos eltérés azonban a magyar rendszert tekintve, hogy a német közigazgatási bíró hivatalból köteles a közigazgatási döntés ténybeli alapját tisztázni, vagyis nincs kötve a felek bizonyítási indítványaihoz, illetve nem zárja ki – ellentétben a magyar gyakorlattal – a megállapítási kereset benyújtásának a lehetőségét. A német-osztrák modellt tekinthetjük az önálló közigazgatási bíróságok modelljének.¹⁴

2.4. Vegyes modell

A vegyes modell lényege, amelyre elsősorban Olaszország, Belgium és Svájc szabályozási rendszere szolgált példát, hogy több típusú bíróság együttesen végzi a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát. A rendes bíróságok felülvizsgálati joga rendkívül korlátozott közigazgatási ügyekben, csak arra van lehetőségük, hogy a törvénysértés tényét megállapítsák.¹⁵

3. A közigazgatási bíráskodás hazai fejlődéstörténete

3.1. A kezdetektől a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságig

A közigazgatási bíráskodás tekintetében sem maradt el az európai jogfejlődés élvonalától a „magyar út”. Már a XIX. század végén jelen volt közjogunkban a jogintézmény. A közigazgatási bíráskodás gondolata azonban hazánkban is csak akkor vethetődött fel, amikor a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezeti értelemben is elkülönült. Az igazgatás feletti bírói kontroll másik feltétele volt, hogy megszűnjön a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege, az állami cselekvés kereteit törvények szabályozzák, és legalább rendeleti szintű normák határozzák meg a működését. Szükség volt arra is, hogy társadalmi igény alakuljon ki az állampolgári jogok védelmére, és háttérbe szoruljon az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.¹⁶

A politikai és a jogi közvéleményben erőteljes volt az a szándék, hogy a közigazgatási természetű jogosítványok védelmét a bírói hatalom körébe utalják.¹⁷ Az áprilisi törvények között az

¹⁰ HAID [2010] 164.

¹¹ DARÁK [2007] 6.

¹² HAID [2010] 154.

¹³ HAID [2010] 154.

¹⁴ VARGA (J.): „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata I.”

www.munkaadolevelek.hu/1999/07/a-kozigazgatasi-hatarozatok-birosagi-felulvizsgalata-i/.

¹⁵ HAID [2010] 161.

¹⁶ PETRIK (F.): „A magyar közigazgatás bíráskodás története” in WOPERA (Zs.) (szerk.): *Polgári perjog. Különös Rész* (Budapest: KJK-Kerszöv, 2005.) 193.

¹⁷ PETRIK [2005] i.m. 193.

országgyűlési követeknek népképviselői alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk a közigazgatási bíráskodás kiépítésének szándékát fejezte ki, amikor a létrehozni rendelt középponti választmányokat egyes esetekben ítélkezési jogkörrel ruházta fel. A törvény 19. §-a szerint egy sor közigazgatási döntés elleni panaszról ez a testület döntött. A közigazgatási aktusok tekintetében ez volt az első, ténylegesen működő, bírói jogkört gyakorló testület.¹⁸

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásának az igénye már a század közepén megfogalmazódott, de a tényleges megvalósításra csak a kiegyezés után kerülhetett sor.¹⁹ *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* kétségtelen érdeme volt, hogy megerősítette a bíráskodás szerepét a végrehajtó hatalommal szemben.²⁰ A törvény kimondta, hogy „*az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönített. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.*” Ezzel teljesült a közigazgatási bíráskodás bevezetésének egyik fontos előfeltétele: megtörtént az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása.²¹

A közigazgatási bíróság kiépítésének folyamatában jelentős lépés volt *a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk* megalkotása, amellyel létrejött a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság. A bíróság hatásköre az adó- és illetékügyekben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatára terjedt ki. Ezt követően a közigazgatási jogtudomány képviselői az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megteremtése mellett érveltek, és *a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk* fel is állította a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot.²²

A közigazgatási bíráskodás a jogállamiság egyik alapvető követelményeként jelent meg a korabeli magyar államelméletben: „*A közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője, és ő is dönt. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvez.*”²³

3.2. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság

Az 1896. évi XXVI. törvénycikk által felállított Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett, a közigazgatási és a rendes bírói szervezettől egyaránt különálló, egyetlen fokú központi közigazgatási bíróság volt, melynek hatáskörébe a törvény által taxatív megállapított (pozitív taxáció) jogvitás közigazgatási ügyek elbírálása tartozott. Elén a Kúria elnökével egyenrangú elnök állt, bíráival szemben magas szakmai követelményt támasztottak.²⁴

Az egyfokú közigazgatási bíróságot francia mintára szervezték meg, de a részletek kidolgozásánál már a német-osztrák hatás dominált.²⁵ A bíróságnak két osztálya volt: az általános közigazgatási osztály, valamint a pénzügyi osztály. Az általános közigazgatási osztály hatáskörébe tartoztak – egyebek mellett – a községi ügyek, a közegészségügyi, valamint vallási és népoktatási ügyek, míg a pénzügyi osztály járt el adókkal és illetékekkel kapcsolatos ügyekben.²⁶ Az elbírálás során mind tény-, mind jogkérdésekkel foglalkozva *meritorius* (új döntő határozat hozatala), illetve *reformatorius*

¹⁸ STIPTA (I.): „A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon” *Jogtudományi közlöny* 1997/3. 118.

¹⁹ KENGYEL (M.): *Magyar polgári eljárásjog* (Budapest: Osiris, 2010.) 470.

²⁰ ROTHERMEL (E.): „A magyar közigazgatási bíráskodás története” in IMRE (szerk.) [2007] 23.

²¹ HORVÁTH E. (Í.): „A magyar közigazgatási bíráskodás története” *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3. 165.

²² VARGA [1999]

²³ MAGYARY (Z.): *Magyar közigazgatás* (Budapest Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1942.) 624–625. idézi KENGYEL [2010] 471.

²⁴ PATYI (A.) – VARGA ZS. (A.): *Általános közigazgatási jog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2009.) 225.

²⁵ KENGYEL [2010] 471.

²⁶ ROTHERMEL [2007] 24.

(határozat megváltoztatása) kivételes esetben csak *cassatorius* (megtámadott határozat megsemmisítése) jogkört gyakorolt a fórum.²⁷ Megjegyzendő azonban, hogy a politikai döntések vonatkozásában a közigazgatási aktusok bíróság előtti megtámadására nem volt lehetőség. Nem lehetett bírósághoz fordulni a közigazgatási szerv hallgatása és a rendőri jogalkalmazás tekintetében sem.²⁸

A közigazgatási bíráskodás kétfokúvá tételének igénye több ízben is felmerült. Először különösen az 1896. évi XXVI. törvénycikk tervezetének előzetes vitája során, majd 1924-ben, amikor újabb tervezet készült alsó fokú közigazgatási bíróságok megszervezését célozva.²⁹

3.3. A Bíróság megszüntetésétől az Et.-ig

A második világháború után is működött az egyfokú Közigazgatási Bíróság, ügyforgalma azonban jelentősen visszaesett. A köztársasági alkotmány a korábbinál nagyobb szerepet szánt ugyan neki, de ez nem valósult meg.³⁰ Ez a folyamat a bíróság tevékenységének hanyatlását vonta maga után, egészen addig, míg a *közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénnyel* megszüntették az intézményt.³¹ A törvény indokolása szerint a népi demokrácia az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja, tehát a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt; ilyen körülmények között pedig szükségtelen a közigazgatási bíráskodás működése.³² Tehát az új hatalom nem igényelte a közigazgatás törvényességének az ellenőrzését és 1949-ben a „szocialista állami és társadalmi berendezkedés kialakításáért” folytatott harc eredményeként felszámolta az intézményesített közigazgatási bíráskodást.³³ A bíróság megszüntetésével úgynevezett döntőbizottságokat hoztak létre, amelyek alapvetően az adó- és illetményügyekkel foglalkoztak. Fontos megjegyezni azonban azt, hogy e szervek tevékenysége nem azonosítható a közigazgatási bíráskodással,³⁴ hiszen államigazgatási és nem bírói kontrollt gyakoroltak.

Az Et. elfogadásával ismét intézményesült a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetősége, de jelentős megszorításokkal.³⁵ E felülvizsgálat célját a jogirodalom egyöntetűen a „szocialista törvényesség” biztosításában jelölte meg.³⁶

Ugyanakkor az Et. két szempontból hozott lényeges változást. Egyrészt lehetőséget adott a bírósági jogorvoslatra olyan államigazgatási határozattal szemben, amely államigazgatási jogviszonyt hoz létre, másrészt meghatározta a felülvizsgálható államigazgatási határozatok legfontosabb eseteit.³⁷ Ezek között szerepel többek között a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása; a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat; illetve adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jogalapja tekintetében.³⁸

²⁷ PATYI-VARGA ZS. [2009] 225.

²⁸ ROTHERMEL [2007] 25.

²⁹ GÁTOS (Gy.): „A közigazgatási bíráskodás útjai” *Magyar Jog*, 1996/3. 158.

³⁰ GÁTOS [1996] 158.

³¹ VARGA [1999]

³² GÁTOS [1996] 158.

³³ KENGyel [2010] 471.

³⁴ VARGA [1999]

³⁵ VARGA [1999]

³⁶ GÁTOS [1996] 158.

³⁷ KISS (D.): „A közigazgatási perek” in NÉMETH (J.) (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata* (Budapest: KJK 1999.) 1356.

³⁸ Et. 57. § (1) bekezdés.

A Pp. II. Novellája az elsőfokú bíróság hatáskörébe utalta a közigazgatási jogvitákat. A III. Novella a Pp.-be új, XX. fejezetet iktatott be, amely „*Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek*” címet kapta. A IV. Novella érdemi változást nem eredményezett az államigazgatási perek már kialakított rezsimjében.³⁹

Az Áe. a felülvizsgálható határozatok körének meghatározását a Minisztertanácsra bízta. Eszerint az ügyfél kérheti a minisztertanácsi rendeletben meghatározott államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát, amennyiben az aktus Alkotmányban biztosított vagy más alapvető jogát megvonja, illetőleg korlátozza.⁴⁰

Felülvizsgálatra tehát csak a minisztertanácsi rendeletben taxatív meghatározott ügycsoportokban kerülhetett sor. A 23 ügycsoportból azonban kimaradtak az alapvető emberi jogok gyakorlásával kapcsolatban hozott hatósági aktusok.⁴¹

3.4. A közigazgatási bíraskodás újjászületése

Közigazgatási bíraskodásunk újjászületésére – a rendszerváltás hajnalán – az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* eredményeképpen nyílt lehetőség.

Az érdemi tartalommal rendelkező közigazgatási bíraskodás megteremtésében döntő szerep jutott az Alkotmánybíróság azon határozatának⁴², amellyel megsemmisítette a *bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet* és az Áe. 72. § (1) bekezdését.⁴³ E történések folyamánaként az Országgyűlés a *közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvénnyel* hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat, azonban a százéves magyar közigazgatási bíróság hagyománya ellenére Magyarországon nem jött létre önálló közigazgatási bíróság.⁴⁴ 2005. november 1-jén lépett hatályba a Ket., amely számos ponton módosított a korábbi szabályozáson.⁴⁵ Természetesen ezek az új szabályok megkövetelték a Pp. rendelkezéseinek felülvizsgálatát is. Tehát a Ket. komoly újításokat hozott hazánk közigazgatásának, s így a közigazgatási bíraskodásnak történetében egyaránt.⁴⁶ A Knptv. I. fejezete a közigazgatási nemperes eljárások különös szabályait foglalta össze, a II. fejezet pedig a közigazgatási perekre vonatkozó módosításokat tartalmazta.⁴⁷

4. A közigazgatási bíraskodás szervezetrendszere

Általánosan elfogadott az a tétel, hogy a jogállamiság garanciális jelentőségű jogintézményeinek alapvető szabályait az alkotmányban kell rögzíteni. Ennek megfelelően a közigazgatási bíraskodás alkotmányi szintű szabályozása egyre bővülő tendencia.⁴⁸ Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a „*közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi*”, azonban Alkotmányunk ennél nem mond többet.

³⁹ GÁSPÁRDY (L.): „A közigazgatási perek” in WOPERA (szerk.) [2005] 168.

⁴⁰ Áe. 72. § (1) bekezdés.

⁴¹ Kiss [1999] 1356.

⁴² 32/1990. (XII. 22.) AB hat., ABH 1990, 11, 145.

⁴³ KENGyel [2010] 472.

⁴⁴ PETRIK [1996] 345.

⁴⁵ Például önálló fellebbezési jogot biztosít az eljárást felfüggesztő, valamint megszüntető végzések esetén, szélesebb körben zárja ki a fellebbezési jogot, megszünteti a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a végrehajtásra, pontosítja az ügyész óvás szabályait.

⁴⁶ HORVÁTH E. [2007] 173.

⁴⁷ KENGyel [2010] 473.

⁴⁸ HAID [2010] 150.

A közigazgatási aktusok jogszerűségének kontrollálásában játszott mai bírósági szerep egy, a szocialista jog időszakából a jogrendszerben maradt szabályozási szerkezet eredménye, mely nem más, mint a bírósági szervezet egysége.⁴⁹ A hatályos szabályozás szerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a rendes bírói szervezet két szintje látja el: a megyei (fővárosi) törvényszékek, és a Kúria.⁵⁰ Látható tehát, hogy az Alaptörvény szervezeti értelemben nem állította vissza a Közigazgatási Bíróságot.

A Pp. 326. § (1) bekezdése szerint az illetékességet az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapítja meg. Ha a közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed, a perre a Fővárosi Bíróság kizárólagosan illetékes.

Főszabályként a közigazgatási per első fokú elbírálását 1999. január 1-jétől egyesbíró végzi. Ennek az egy bírónak a személyében kell tehát megjelennie mindannak, aminek egy közigazgatási határozat megalapozott bírói felülvizsgálatához szükség van, így a nagy mennyiségű joganyag, az általános és különös eljárási szabályok ismeretének, azaz közigazgatási szakismeretnek.⁵¹

Fontos megjegyezni azt is, hogy a közigazgatási perben megváltozik az eljárás célja, mely nem más, mint a közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata. Ez pedig sajátos felügyeleti-felülvizsgálati szemléletet követel meg.⁵²

Lehetőség van arra, hogy az ügy „különös bonyolultsága” esetén három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ezzel jogalkotónk valószínűleg az egyesbírói rendszer hibáit kívánja kiküszöbölni.

Ami a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos jogorvoslatokat illeti, főszabályként a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek nincs helye.

5. Az Alaptörvény és a Bszi. „új rendje”

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény a 25. cikkében rögzíti, hogy „A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi vitákra – külön bíróságok létesíthetők.” Következik tehát ebből, hogy az Alaptörvény a munkaügyi bíróságokéhoz hasonló, bírósági szervezeten belüli önállóságot kíván biztosítani a közigazgatási bíráskodás számára is. A Bszi. hatályba lépése előtt, csupán az alaptörvényi szabályozást tekintve adott volt a kérdés, hogy vajon a közigazgatási bíróságok betagozódna-e a rendes bírósági rendszerbe, azaz a fellebbezést a közigazgatási bíróság székhelye szerint illetékes megyei /fővárosi/ bíróság bírálná el. A törvény hatálybalépésével azonban világossá vált, hogy a közigazgatási és (munkaügyi) bíróságok határozatai ellen benyújtott fellebbezések ügyében a törvényszék jár el másodfokon.

PETRIK Ferenc szerint Magyarországon a különbírók jobban ki voltak téve a politikai széljárásnak, mint az egységes bírói szervezetbe ágyazott bíróságok, tehát „a magyar történelem, a bírói szervezet példái óvatosságra készítetnek.” PETRIK szerint a közigazgatási bíróság modelljéül vagy a viszonylagos szervezeti önállósággal rendelkező közigazgatási ügyszak, vagy a szervezetileg teljesen önálló bíróság fogadható el. Mindkét megoldás azonban csak akkor támogatható, ha a bírák és a bírósági vezetők kinevezési rendje azonos a bírák általánosan érvényesülő rendjével, ha

⁴⁹ PATYI-VARGA ZS. [2009] 227.

⁵⁰ PATYI (A.): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest: Logod 2002.) 165.

⁵¹ Patyi [2002] 168.

⁵² Patyi [2002] 169.

a közigazgatási bíróság és az általános körű bíróságok között hatásköri összeütközések feloldását egy felettes szerv végzi (ahogyan például Franciaországban).⁵³

Szintén a francia modellre hivatkozhatunk az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság kapcsolatát illetően. Ennek lényege, hogy a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata nem az Alkotmánybíróság privilégiuma, hanem az alkotmánybírósági feladatokat ellátó Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) és a közigazgatási bíraskodást (is) ellátó Államtanács (*Conseil d'État*) megosztja a normakontrollon.⁵⁴ Az Alaptörvény előkészítése során megerősödtek azok a javaslatok, amelyek szerint a helyi önkormányzatok által alkotott normatív aktusok felülvizsgálata ne az Alkotmánybíróságot terhelje, hanem ezek is közigazgatási bírósági útra tartozzanak, mivel ez inkább tény-, mint alapjogi bíraskodás. Rengeteg gyakorlati problémával járhat azonban, hogy a két szervezet közötti hatáskör alapja az Alkotmánybíróság esetén az alkotmánysértés megállapítása, míg a bíróság csak a törvénysértés reparálására jogosult. Nagyon kevés olyan ügy van, amelyben a törvénysértés nem vezethető vissza az Alkotmány valamely rendelkezésére.⁵⁵

Megemlíthető, hogy a szakmaiság növekedéséhez hozzájárulna egy külön közigazgatási perrendtartás megalkotása, mely elősegítené a közigazgatási bíró személyével szemben támasztott követelmények megjelenését. Ez természetesen csak akkor valósulhat meg, ha szervezeti önálló bíróság jön létre. A közigazgatási bíraskodás hatékony megvalósulásának feltétele az, hogy ne csupán a Fővárosi Bíróságon, hanem minden olyan bíróságon működjön közigazgatási kollégium, amely közigazgatási ügyekben eljár.⁵⁶ A Bszi. 20. §-ában rögzíti, hogy „A kollégiumok tevékenységétől függetlenül, azok mellett, külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium működik, melynek szervezeti kereteit a törvény által meghatározott törvényszék biztosítja.”

Indokolt lenne a társasbíraskodás visszaállítása, vagyis a három hivatásos bíróból álló tanácsok általánossá tétele, azzal, hogy ezek a bírák csak közigazgatási ügyszakban legyenek foglalkoztatva, se polgári, se gazdasági ügyek elbírálásába ne vonják be őket. Továbbá biztosítani kellene azt is, hogy a bírói karba bekerülhessenek közigazgatási gyakorlattal rendelkező személyek.⁵⁷ Itt szintén vissza lehet utalni Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságra, mely fele részben közigazgatási, fele részben pedig bírói képesítésű személyekből állt.

A Bszi. szabályozása szerint a közigazgatási bíróságot az elnök vezeti, a bíróság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon, továbbá a közigazgatási bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.⁵⁸

6. Összegzés

Az Alaptörvény tulajdonképpen egyetlen mondattal utal a közigazgatási bíróságokkal összefüggésben a szervezeti átalakulásra, mely megoldás valószínűleg költséghatékonyság szempontjából kerül kialakításra. A Bszi. hatályba lépésével konkretizálta az alaptörvényi rendelkezést, mellyel egyértelművé vált, hogy a közigazgatási bíraskodás szervezetét tekintve, illetve egyáltalán a maga valójában milyen úton halad tovább.

⁵³ PETRIK (F.): *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony* (Budapest: HVG-ORAC 2011.) 216.

⁵⁴ KILÉNYI (G.): „A közigazgatási bíraskodás néhány kérdése” *Magyar Közigazgatás*, 1991/4. 303.

⁵⁵ PETRIK [2011] 237. o.

⁵⁶ F. ROZSNYAI (K.): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai – a közigazgatási bíraskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről* <http://ajkold.elte.hu/doktoriiskola/ajk/fokozatosok/Rozsnyai%20Krisztina%20-%20Tezisek.pdf>.

⁵⁷ PATYI [2002] 237. o.

⁵⁸ Bszi. 19. § (2)-(4) bekezdés

Véleményem szerint a nemzetközi kitekintés alapján megfogalmazható tapasztalatokat hasznosítva, az egyes modellekben meglévő, a magyar jogrendszerhez idomítható elemeket átvéve kellene ki-, illetve átalakítani a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerét. Ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni azt a tényezőt sem, hogy hazánkban már működött a XIX. századtól közigazgatási különbíráóság, melynek egyes megoldásai kisebb-nagyobb módosításokkal (például kétfokúvá tétel) akceptálhatók lennének napjainkban is, hiszen a múltat nemcsak azért vizsgáljuk, mert érdekes. A közjogi bíráskodás angol eszmei úttörője Sir Edward COKE szavaival élve: *„Tanulmányozzuk most ősi szerzőinket. Mert a régi mezőken kell kisaszarnia az új gabonának.”*

FELHASZNÁLT IRODALOM

CSIBA (T.): „A közigazgatási bíraskodás célja, helye, szerepe” in IMRE (M.) (szerk.): *A közigazgatási bíraskodás* (Budapest: HVG-ORAC, 2007.)

DARÁK (P.): *A Magyar Közigazgatási Bíraskodás Európai Integrációja* (Pécs: PHD Értekezés Tézisei 2007.)

F. ROZSNYAI (K.): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai – a közigazgatási bíraskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről*
<http://ajkold.elte.hu/doktoriiskola/ajk/fokozatosok/Rozsnyai%20Krisztina%20-%20Tezisek.pdf>.

GÁSPÁRDY (L.): „A közigazgatási perek” in WOPERA (Zs.) (szerk.): *Polgári perjog. Különös Rész* (Budapest: KJK-Kerszöv, 2005.)

GÁTOS (Gy.): „A közigazgatási bíraskodás útjai” *Magyar Jog*, 1996/3.

HAID (T.): „A közigazgatási bíraskodás főbb modelljei” *Bolyai Szemle* 2010/1.

HORVÁTH E. (Í.): „A magyar közigazgatási bíraskodás története” *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3.

KENGYEL (M.): *Magyar polgári eljárásjog* (Budapest: Osiris, 2010.)

KILÉNYI (G.): „A közigazgatási bíraskodás néhány kérdése” *Magyar Közigazgatás*, 1991/4.

KISS (D.): „A közigazgatási perek” in NÉMETH (J.) (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata* (Budapest: KJK 1999.)

MAGYARY (Z.): *Magyar közigazgatás* (Budapest Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1942.)

PATYI (A.): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei* (Budapest: Logod 2002.)

PATYI (A.) – VARGA ZS. (A.): *Általános közigazgatási jog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2009.)

PETRIK (F.): „Százéves a magyar közigazgatási bíraskodás” *Jogtudományi közlöny* 1996/6.

PETRIK (F.): „A magyar közigazgatás bíraskodás története” in WOPERA (Zs.) (szerk.): *Polgári perjog. Különös Rész* (Budapest: KJK-Kerszöv, 2005.)

PETRIK (F.): *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony* (Budapest: HVG-ORAC 2011.)

ROTHERMEL (E.): „A magyar közigazgatási bíraskodás története” in IMRE (M.) (szerk.): *A közigazgatási bíraskodás* (Budapest: HVG-ORAC, 2007.)

STIPTA (I.): „A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon” *Jogtudományi közlöny* 1997/3.

VARGA (J.): „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata I.”
www.munkaadoilevelek.hu/1999/07/a-kozigazgatasi-batarozatok-birosagi-felulvizsgalata-i/

**ROKOB BALÁZS: AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK
FELÜLVIZSGÁLATA AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁTALAKÍTÁSA
UTÁN [ELTE]**

KONZULENS: DR. BARABÁS GERGELY

1. Bevezetés, elméleti alapok

1.1. Bevezetés

Az igazságszolgáltatást érintő sarkalatos törvényalkotás következtében 2012. január 1-jétől az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálatának szabályai is átalakultak. E változás lényege abban foglalható össze, hogy az említett funkciót a jövőben – legalábbis részben – a közigazgatási bírászkodás szervezetébe tartozó szerv fogja ellátni. Az elemzésem tárgyát adó kérdéskör jelentősége abban rejlik, hogy az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit leggyakrabban és legszélesebb körben a tágabb értelemben vett közigazgatás tevékenysége, annak különböző aktusai (ezen belül az önkormányzati rendeletek is, mint a helyi közhatalom megnyilvánulásai) érintik. Érdemes tehát elsőként a közigazgatás feletti bírói kontroll miéértjéről, elméleti alapjairól röviden értekezni.

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint hazánk „*független, demokratikus jogállam*”. Ezen kitétel immanens módon magában foglalja azt a követelményt, hogy a közigazgatás működése felett jogszerűségi ellenőrzés valósuljon meg, az állampolgárok az őket megillető jogok védelmében az állammal, illetőleg az annak nevében eljáró végrehajtó közeggel szemben felléphessenek.¹ A közigazgatás „*erőfölényét*” a hatósági eljárásokban ideális esetben az ügyféli jogok széleskörű biztosítása, a különböző eljárási garanciák rendszerének megteremtése ellensúlyozza. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak egyensúlyának elvéből fakadóan szükséges az utólagos jogvédelem, vagyis a közigazgatásnak a független bíróságok által történő ellenőrzésének kiépítése. Az AB vonatkozó határozata² szerint ugyanis: „*A törvényhozó és a végrehajtó hatalom 'elválasztása' ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti*” és a Parlamenttel, valamint a Kormánnyal, mint két politikai jellegű hatalmi ággal szemben a bírói hatalom „*állandó és semleges*”, így alkalmas a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Ennek megfelelően az Alaptörvény kimondja, hogy „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*”³, és a kontroll feladatát a bíróságok hatáskörébe utalja.⁴

A nemzetközi egyezményi jog e kérdéskört illetően is nagy hatással bír nemzeti jogunkra. Különösen az EJEE vonatkozó két cikkelye, a 6. és a 13. cikk, melyek a bírósági ellenőrzéssel szemben is alapvető elvárásként fogalmazzák meg a hatékonyságot. Ezen követelmény lényeges előfeltétele a közigazgatási döntések minél szélesebb körének bíróság előtti megtámadhatósága.

1.2. Objektív vagy szubjektív jogvédelem

További elemi elvárás, hogy az ellenőrzés, mint a közigazgatási bírászkodás rendeltetése, valamennyi feladatát ellássa: annak többek között szubjektív és objektív jellegűnek egyaránt kell lennie. A bírászkodás e kettős funkcióján keresztül az egész közigazgatás működésének törvényességét, a közigazgatás által elkövetett szabálytalanságok kiküszöbölését, illetve a kérelmezők egyéni jogsérelmeinek orvoslását is biztosíthatja. Az objektív rendszerben közérdeknek tekintik a közigazgatás egészének törvényes működését, a törvényes rend sérelmének kiküszöbölését, ami ideális esetben magával hozza az egyéni jogsérelm orvoslását is. A szubjektív jogvédelmi rendszerben a kérelmező vélt vagy valós jogsérelmének rendezése az egyetlen cél, értelemszerűen ekkor az egyéni jog- illetve érdekhátrány bekövetkeztét kell állítania,

¹ IFJ. TRÓCSÁNYI (L.): *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, (Budapest: MTA Államtudományi kutatások Programirodája 1990.) 2.

² 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

³ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

⁴ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés

nem elég a törvényes egyensúly megbomlására hivatkozni.⁵ A két jogvédelmi rendszer egymáshoz való viszonya, illetve a jogrendszerben betöltött szerepe változó lehet, az európai jogfejlődés is azt mutatja, hogy a legtöbb országban a két felfogás keveredik, leginkább vegyes jellegű rendszerekről lehet beszélni.⁶ Inkább az objektív nézet jellemző például Franciaországra, Belgiumra, Olaszországra, míg szubjektív jelleget kölcsönöz például Németországnak, Ausztriának és a közép-kelet-európai államoknak – így hazánk – jogrendszereinek az, hogy ezen országokban egyértelműen az egyéni jogok védelme kerül előtérbe.⁷ Tendenciaként érzékelhető ugyanakkor az objektivista irány felé történő általános elmozdulás, ezt legszemléletesebben a keresetindítási jog folyamatos bővülése mutatja.⁸ Ennek oka az, hogy az objektív rendszer az állampolgárok részére a jellemzően igen széleskörű kereshetőségi jog miatt előnyösebb, nagyobb fokú védelmet jelent. E tekintetben – ahogyan a későbbiekben látni fogjuk – a hatályos magyar megoldás is mutat eltérést a korábbiakhoz képest, ugyan némileg ellenkező előjellel, ugyanis az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata iránti eljárás elvesztette *actio popularis* jellegét.

1.3. Nemzetközi kitekintés

Rátérve az értekezésem tárgyát képező hatásköri elemre, a közigazgatási bíráskodás normakontroll szerepére, elmondható, hogy számos európai jogrendszer lehetővé teszi, hogy a rendeletek nagy része – így az önkormányzatok normatív rendelkezései is – a bíróságok előtt megtámadhatóak legyenek.⁹ Kevés kivételtől eltekintve (például Ausztriában, ahol az ilyen törvényességi ellenőrzés az egyéni jogvédelem eszköze, és az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik¹⁰) az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságok végzik.

Franciaországban objektív jogvédelem érvényesül, a helyi hatóságok normatív aktusainak megtámadására a közigazgatási bíróság fóruma előtt van lehetőség. A benyújtott kereset jogcíme a felhatalmazás túllépése lehet, a bíróság eljárását kezdeményező félnek jog-, vagy érdeksérelemre kell hivatkoznia (nincs tehát *popularis actio*).¹¹

Németországban a normatív rendelkezéseket tartalmazó aktusok – minthogy a német rendszer is a szubjektív alapon áll – főszabály szerint közvetlenül nem a közigazgatási bíróságokon támadhatóak meg. Ugyanakkor az 1960-as közigazgatási bírósági rendtartás óta az egyes tartományok dönthetnek, hogy a közigazgatási felsőbbbíróságaik normakontroll hatáskört gyakorolhassanak a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályokat illetően, méghozzá absztrakt jelleggel, tehát függetlenül egy konkrét jogvitától.¹²

Olaszországban is, hasonlóan Németországhoz, alapvetően szükséges egy végrehajtási aktus miatt bekövetkező konkrét alanyi jogsértés a normatív aktusok bíróságok általi törvényességi felülvizsgálatához. A törvények és törvényi erővel rendelkező jogszabályok felett az Alkotmánybíróság gyakorol normakontrollt, míg az alacsonyabb szintű normatív aktusok felülvizsgálatát a rendes és a közigazgatási bíróságok megosztva látják el (az érintettek közvetlen kihatással bíró normatívák esetén a közigazgatási bíróság rendelkezik hatáskörrel, amennyiben a rendelet alapján külön végrehajtó aktus hat ki az érintettre, akkor pedig a rendes bíróság járhat el).

⁵ IFJ. TRÓCSÁNYI [1990] 109-110.

⁶ F. ROZSNYAI (K.): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágban* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010.) 13-14.

⁷ IFJ. TRÓCSÁNYI [1990] 110-111.

⁸ IFJ. TRÓCSÁNYI [1990] 112.

⁹ IFJ. TRÓCSÁNYI [1990] 180., 182.

¹⁰ IFJ. TRÓCSÁNYI (L.): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban* (Budapest: MTA Államtudományi kutatások Programirodája, 1988.) 17.

¹¹ IFJ. TRÓCSÁNYI [1988] 84.

¹² IFJ. TRÓCSÁNYI [1988] 220.

A rendes bíróságok nem helyezhetnek hatályon kívül közigazgatási aktust, addig a közigazgatási bírói fórumoknak erre lehetőségük van.¹³

1.3. Jogtörténeti vonatkozás

Érdekes tény, hogy a közigazgatási bíráskodás normakontroll jellegű hatásköre nem ismeretlen a magyar jogtörténetben sem. *Az 1896. évi XXVI. törvénycikk* által létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság nem volt a mai értelemben vett alkotmánybíróság, hatásköre alapvetően arra terjedt ki, hogy a norma alkalmazhatóságáról döntsön, nem pedig annak érvényességéről, azonban a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikkkel¹⁴ kiterjesztett hatáskörében eljárva a törvényhatósági bizottság előterjesztése nyomán lehetősége volt „kvázi-normakontrollt” gyakorolni.¹⁵ Több szempontból kell azonban óvatosan kezelni ezt a jogkört. Alapvetően nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt, hanem a törvényhatóságok jogainak védelmében léphetett fel a kormányzati aktusok ellenében, tehát a célját és eredményét tekintve nem beszélhetünk normakontrollról, az csak „reflexhatásként” jelentkezett.¹⁶ Kizárólag a miniszteri rendeletek vonatkozásában gyakorolható közvetett (indirekt) normakontrollt, amely további sajátosságait tekintve korlátozott és esetleges volt. Indirekt tehát amiatt, hogy másodlagos volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest, esetleges volt, mert kötve volt az ügyfél jogorvoslati kérelméhez, és korlátozott, mert egyrészt csak a törvény által hatáskörébe utalt esetekben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét, másrészt ítélete hatálya *inter partes* jellegű volt, tehát joghatása a konkrét jogvitán nem mutatott túl.¹⁷

2. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó hatályos szabályozás

2.1. A normakontroll hatáskör megbontásának indokai

A fentiekben láthattuk, hogy a legtöbb európai országban bevett gyakorlat, hogy a normakontroll hatáskört meghatározott aktusok tekintetében megosztják különböző bírói fórumok között, e tekintetben egyik országban sincs az alkotmánybíróságoknak monopóliuma¹⁸ (ellentétben a korábbi magyar megoldással). Hazánkban a rendszerváltás során kialakuló közjogi rendszer felállása után a jogirodalomban és az Alkotmánybíróság tagjainak körében szinte azonnal megfogalmazódott az igény a taláros testület normakontroll-monopóliumának felszámolására, a hatáskörmegosztás véghezvitelére. Többek között ÁDÁM Antal¹⁹ illetve TRÓCSÁNYI László²⁰, az AB akkori tagjai közül pedig KILÉNYI Géza²¹ és SÓLYOM László²² is szorgalmazta az AB bizonyos feladatainak más szervre (többnyire egy *de lege ferenda* létrehozandó közigazgatási

¹³ IFJ. TRÓCSÁNYI [1988] 314-315.

¹⁴ 1907. évi LX. törvénycikk 1. §: „...amennyiben a kérdés nincs a rendes bíróság hatáskörébe utalva, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy az az a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormány) közlege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közlegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”; forrás: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6999>

¹⁵ <http://majt.elte.hu/Tanszkek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/torvenykezesijog/torvenykezesirendszerkiepites/dualizmuskorikulonbirosagok.htm>

¹⁶ PATYI (A.): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest: Logod Bt., 2002.) 60.

¹⁷ DARÁK (P.) - PATYI (A.): „A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között” *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2. 84-85.

¹⁸ KILÉNYI (G.): „Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás” *Jogtudományi Közöny*, 1991/5-6. 116.

¹⁹ ÁDÁM (A.): „A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről” *Magyar Közigazgatás* 1996/12. 710.

²⁰ IFJ. TRÓCSÁNYI [1990] 216.

²¹ KILÉNYI [1991] 116.

²² SÓLYOM (L.): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris, 2001.) 91.

bíróságra) történő áttelepítését. Az Alaptörvény előkészítése során az AB-nak az Országgyűlés előkészítő eseti bizottságához intézett levelében a testület maga is javasolta az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatának az AB-tól történő elvonását.²³

Legfőbb érvként általában az AB túlterheltségét hozták fel, többek között SÓLYOM László is, aki „*tarthatatlannak*” nevezte az AB-nak az önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit.²⁴ Ez azonban önmagában nem feltétlenül lehet valós indok, hiszen az ilyen irányú indítványok éves számát, valamint ügyszámukat és a meghozott határozatok közzétételi dátumát megvizsgálva megállapítható, hogy a rendeletek utólagos normakontrollja a többi ügyfajtaéhoz képest relatíve gyorsan lefolyik.²⁵ Míg 1995-ben mintegy 43 ezer önkormányzati rendelet született, és több mint 3000 esetben került sor törvényesség helyreállítása érdekében történő felhívásra, ebből mindössze 50 esetben kezdeményezték az AB eljárását, ez a szám 1999-re a felére csökkent.²⁶

A hatáskör elvonása melletti nyomósabb indok az – egyébként az Alaptörvénnyel megszüntetett - *actio popularis* léte, mellyel nagyon rövid idő alatt óriási terhet lehetett (volna) a testületre róni, teljesen megbénítva annak működését (évente 40-50 ezer önkormányzati rendelet is születhet).

A hatáskör megosztása melletti legsúlyosabb érv az AB eljárásának jellege, különösen annak eszköztelensége a legtöbb önkormányzati rendelet felülvizsgálata során. Ezen normák nagy részének szabályozási tárgyköre és ebből következően az általuk ténylegesen érintett személyek köre sok esetben szűk, a felülvizsgálatuk emiatt leginkább egy olyan konkrét jogvita elbírálására hasonlít, amely a képviselő-testület, és néhány érintett személy között (nem egyszer egy-egy vállalkozó, vagy tulajdonos) bontakozik ki. A szabályozás ilyen speciális mivolta miatt a jogkérdés eldöntéséhez kimerítő tényállásvizsgálat szükséges, az AB-nak *ténybíráskodást* kell folytatnia. Ehhez azonban a testületnek nincsenek meg a megfelelő eszközei: nem folytathat semmilyen bizonyítási eljárást, nem vehet igénybe bizonyítási eszközöket.²⁷ SÓLYOM László felhívta a figyelmet arra is, hogy a testület normakontroll eljárásának a célja az objektív jogrend helyreállítása, így az egyéni jogérvényesítés eljárási garanciáinak alkalmazása szükségtelen.²⁸ Ennek ellenére kényszerült több alkalommal is ténybíráskodásra az AB. Ezen felül elmondható, hogy az önkormányzati rendeleteknek csak egy nagyon kis részénél merül fel tartalmi alkotmányellenesség (alkotmányos jogok sérelme), sokkal jellemzőbb a formális alkotmányellenesség (jellemzően a jogszabályi hierarchia megsértése, vagy a rendeletalkotási szabályok megszegése).

A fentieket összegezve megállapítható, hogy az önkormányzati rendeletek utólagos normakontrollja – ahogyan a külföldi jogrendszerek megoldásai is igazolják – tipikusan közigazgatási bíráskodási hatáskörnek mondható, az ilyen típusú jogviták elbírálására alkalmasabbak lehetnek ezek a bírói fórumok. Mindenképpen előrelépésnek tekinthető tehát, hogy január 1-jével kezdődően – még ha a jogkör nem is egy szervezetileg önálló közigazgatási bírósághoz került is át – a helyi önkormányzatok jogszabály-ellenesség miatti utólagos felülvizsgálatára már nem az AB feladata. Ha azonban alaptörvény-ellenesség lép fel, az arra jogosultak továbbra is a taláros testülethez fordulhatnak normakontrollért.

²³ Lásd *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2. 100.

²⁴ Lásd *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2. 100.

²⁵ DARÁK-PATYI [2010] 86.

²⁶ <http://www.bm.gov.hu/web/tabla.nsf/08f34e992f7ae2a0c125683100477bfe/e7d05b51bbbf92bc1256fee0045018d?OpenDocument>

²⁷ KOVÁCS (V.) - TÉREY (V.): „Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán” *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2. 65-81.

²⁸ SÓLYOM [2001] 169.

2.2. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálata jogszabály-ellenesség esetén

Az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálata szabályainak átalakításához az alapot a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény teremti meg, amikor kimondja, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.²⁹ A részletes szabályok pedig egyrészt a Bszi.-ből, a Mötv.-ből másrészt az Abtv.-ből olvashatók ki.

A Bszi. a feladat teljesítésére a Kúriát jelöli ki, amin belül előre nem meghatározott számú, 3 tagú önkormányzati tanácsok alakulását írja elő (jelenleg 1 ilyen tanács működik)³⁰. Annak ellenére döntött így a jogalkotó, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján, a korábbi munkaügyi bíróságok jogállásához hasonló, azokkal összevontan működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok álltak fel, melyekhez a hatáskört telepíteni lehetne, így elősegítve a területiális alapú ügyelosztást. A Kúria a hatáskörébe tartozó ügyekben véglegesen dönt³¹, tehát ítéletei az önkormányzatokkal kapcsolatos eljárásokban is *erga omnes* hatállyal bírnak.³²

A Kúria tanácsának eljárása előtt – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – lehetőség van arra, hogy a jogvita bírói fórum elé való kerülését elkerüljék. A megyei és fővárosi kormányhivatalok – jogszabálysértés észlelése esetén – 30 napos határidő tűzésével felhívják az önkormányzatot a vélt törvénysértő állapot megszüntetésére. E határidő eredménytelen eltelte esetén nyílik lehetőség további törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazására, így például a Bszi.-ben szabályozott bírósági eljárás kezdeményezésére.³³

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló kúriai eljárást a Bszi. nemperes eljárásként definiálja, és meghatározza, hogy a Pp. mely rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni az eljárás folyamán. Ezek a következők: az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatának jogára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra, a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, illetve a határozathozatalra vonatkozó szabályok.³⁴ Ebből a rendelkezésből kitűnik, hogy a jogalkotó sem nem klasszikus polgári, sem nem klasszikus közigazgatási perként szabályozta az eljárást, ami több kérdést is felvet. Nem tisztázott például, hogy a bíróság az esetleges joghézagok észlelése esetén milyen alapelvekhez fordulhat. Ha ugyanis polgári perről lenne szó, nyilvánvalóan a Pp.-ben található elveket lehetne szükség esetén alkalmazni. Ez a körülmény – tekintve a törvény célmeghatározását is, miszerint „*hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését [...] meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa*”³⁵ – azt eredményezné, hogy az eljárás csak a szubjektív jogvédelmi funkció betöltésére lenne alkalmas, a közigazgatási bíráskodásra jellemző objektív jogvédelem megvalósulása kérdésessé válna.³⁶ Ezt erősítik azok a rendelkezések, melyek szerint a tanács az indítványhoz kötve van, de a rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja³⁷, továbbá, hogy az önkormányzati tanács a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, és csak kivételesen, szükség szerint folytat le ezen túl bizonyítást (a jogi képviselő, illetve más, „*az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy*” személyes meghallgatásával).³⁸ Eszerint tehát érvényre jut a kérelemre történő

²⁹ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pont

³⁰ Bszi. 24. § (2) bekezdés, 45. §

³¹ Bszi. 2. § (1) bekezdés

³² Bszi. 55. § (4) bekezdés

³³ Mötv. 134. §

³⁴ Bszi. 46. §

³⁵ Pp. 1. §

³⁶ F. ROZSNYAI [2010] 18-19.

³⁷ Bszi. 55. § (1) bekezdés

³⁸ Bszi. 53. § (1) bekezdés

eljárás és peranyag-szolgáltatás elve, melyek következtében az eljárás hasonlatossá válhat az AB előtti eljáráshoz, így a hivatalbóliság nagyfokú korlátozottsága miatt adott esetben feltáratlan maradhat a törvényellenesség. Annak ellenére mondható az eljárás a polgári perrel rokonnak, hogy a Bszi. terminológiáját tekintve szakít a Pp.-vel: nem keresetről, hanem indítványról beszél, nem említ fel- illetve alperesi pozíciót, a döntés formája érdemi elbírálás esetén határozat, minden más kérdésben végzés lehet.

Az eljárást egyrészt a kormányhivatal – a Mötv.-ben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül –, továbbá az egyedi ügyben eljáró bíró indíthatja meg, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárás során az alkalmazandó önkormányzati rendelet jogszabály-ellenességét észleli. A továbbiakban az eljárás nem lesz bárki által, az egyéni jogsérelem bekövetkeztétől vagy jogi érdek hiányától függetlenül kezdeményezhető. A lehetséges indítványozók körének leszűkítése indokolható az *actio popularis*-jellegben rejlő említett veszélyekkel, de értékelhető a szubjektív jogvédelmi rendszer felé történő újabb elmozdulásként is.

Az eljárás további jellemzői közé tartozik a kötelező jogi képviselő³⁹, illetve a meghozott határozatok és végzések elleni további jogorvoslati lehetőség hiánya⁴⁰, ami következik a deklarált *erga omnes* hatályukból is.

2.3. Az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége miatti eljárás

Az AB korábbi normakontroll-monopóliumának megbontása után is maradt a testületnek feladata az önkormányzatok rendeleteit illetően: az Abtv. kimondja, hogy „*az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.*”⁴¹ A kormányhivatal jogosult a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján a Kormánytól kezdeményezni az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. Az eljárás megindítására az Alaptörvény és az Abtv. értelmében⁴² a Kormány mellett az országgyűlési képviselők egynegyede, és az alapvető jogok biztosa is jogosult.

Főszabály szerint az AB által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, a testület azonban a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené. A döntés alapvetően a rendelkezésre álló iratok alapján történik, a törvényben foglalt kivételes esetekben van az AB-nak lehetősége egyéb bizonyítási eszköz illetve eljárás (pl. személyes meghallgatás, nyilatkozattételre történő felhívás, iratanyag megküldésére irányuló megkeresés) igénybevételére, ekkor a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni.⁴³ Látható, hogy ez az eljárás sem lehet – a testület közjogi státuszából és feladatköréből adódóan – teljesen alkalmas a rendeletek törvényességi ellenőrzésére, ám nem is ez a funkciója. Ám a bizonyítás-felvétel során fennálló szélesebb jogkör még így is követendő példa lehetne a Kúria előtti eljárás szabályozásánál.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket összevetve megállapítható, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör megosztása eredményeként az utólagos ellenőrzésnek az alábbi lehetséges esetei fordulhatnak elő:

³⁹ Bszi. 48. § (2) bekezdés

⁴⁰ Bszi. 49. §

⁴¹ Abtv. 37. § (1) bekezdés

⁴² Abtv. 24. § (1) bekezdés, Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont

⁴³ Abtv. 57. §

- a kormányhivatalok kezdeményezésére a Kúria önkormányzati tanácsa előtt, jogszabály-ellenesség okán,
- az egyedi ügyben eljáró bíró által a Kúria előtt jogszabály-ellenesség miatt kezdeményezett eljárás során,
- ha a bíróság előtt egyedi ügyben merül fel a rendelet alaptörvény-ellenessége, mikor is a bíróság csak e kérdés tekintetében fordulhat a taláros testülethez,
- a Kormány (önállóan, vagy a kormányhivatalok kezdeményezésére), az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa által észlelt alaptörvény-ellenesség miatt indítványozott, az Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontroll folytán,
- a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa által kezdeményezhető, illetve hivatalból lefolytatott, a jogszabálynak nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezésének vizsgálata folytán,
- valamint alkotmányjogi panasz folytán, ha a bírósági eljárásban nem került sor a normakontroll bírói kezdeményezésére, és a panaszos alaptörvény-ellenes rendelet alkalmazása folytán állítja Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét.

Az első két esetben a Kúria önkormányzati tanácsa jár el a Bszi. szabályai alapján, a többi esetben pedig az AB az Abtv. alkalmazásával jár el.

2.4. Kérdéssé pontok a hatályos szabályozást illetően

A normakontroll megosztásának gondolata általánosságban, ezen felül a fentiekben vázolt konkrét szabályozási megoldás is több kérdést vethet fel, ezek közül az általam legfontosabbnak véltek az alábbiak:

1. A jelenlegi szabályok értelmében az önkormányzatok rendeleteit érintő utólagos felülvizsgálat hatásköre az önkormányzati tanács és az AB között úgy fog megoszlan, hogy míg az előbbi jogszabály-ellenesség kérdésében dönthet, addig az Alaptörvénybe ütközés vizsgálatára továbbra is az AB lesz jogosult. Ezzel összefüggésben talán a legfontosabb kérdés az, hogyan biztosítható az összhang az AB és az önkormányzati tanács eljárása között, hogyan határolható el a jogszabály-ellenesség és az Alaptörvénybe ütközés fogalma? A jelenlegi gyakorlatban ennek az indítványozási jog kapcsán van jelentősége. Az AB a 30/1999. (X. 13.) számú határozatában kifejtette, hogy ugyan az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a törvénysértő rendelet egyben alkotmányellenes is, azonban a korábbi önkormányzati törvényből az vezethető le, hogy a rendeletalkotás törvényben szabályozott eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a felügyeletet ellátó közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. Az indítványozási jog vonatkozásában tehát más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Előbbit lehet „tartalmi”, utóbbit „formai” alkotmányellenességgént kezelni.

Az Abtv. kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”⁴⁴ Mivel azonban az Alaptörvény is tartalmazza azt a rendelkezést, hogy a helyi önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a jogszabályi rendelkezések értelmezésével a tartalmi

⁴⁴ Abtv. 37. § (1) bekezdés

alkotmányellenesség (tehát az alkotmányos jogok sérelme) és a formai alkotmányellenesség (tehát a jogszabály-ellenesség) kategóriái pontos elhatárolásának feladata a gyakorlatra hárul. A törvényalkotói szándék feltehetően arra irányul, hogy az AB csak az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét vizsgálva járjon el. Az alkotmányossági és törvényességi kontroll elvi elhatárolása azért is fontos, hogy az esetleges párhuzamos eljárások folyamán a két szerv között ne szülessen egymásnak ellentmondó döntés.

2. Nem tisztázott, mi a teendő, ha a Kúria önkormányzati tanácsa előtt a jogszabálysértő jelleg mellett felmerül a rendelet alaptörvény-ellenessége is. Bírói kezdeményezésre történő alkotmánybírói normakontroll-eljárásra az Abtv. szövege szerint ugyanis csak egyedi ügyben van lehetőség, a tanács előtti nemperes eljárást azonban az értelmező rendelkezések alapján véleményem szerint nem lehet ilyenként kezelni. A törvény ugyanis egyedi ügyként „*a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárást*” definiálja.⁴⁵ Hasonló a helyzet, ha az önkormányzati tanács előtti törvényességi felülvizsgálat során nem a vizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendeletet, hanem az eljárás keretében alkalmazandó magasabb szintű jogszabályt találja a bíróság alaptörvény-ellenesnek. A fentiekben foglaltaknak megfelelően ekkor sincs mód az AB eljárását közvetlenül kezdeményezni. Az egyedi ügyben eljáró bíróságnak továbbá arra sincs lehetősége, hogy az általa jogszabályba ütköző rendelkezést tartalmazó rendelet ellen az önkormányzati tanácsnál felülvizsgálatot kezdeményezzen, így amennyiben a kormányhivatal nem észleli a jogszabálysértést, nincs mód az *ex lex* állapot felszámolására, hiszen a bíróság az AB-hoz sem fordulhat sikerrel.

3. A bírói felülvizsgálattal kapcsolatos jogorvoslati jogot illetően is felmerülnek kérdések. Az egyik álláspont szerint a bíróság döntése ellen nincs szükség jogorvoslatra, különösen nem a rendes bírói szervezeten belül, egyrészt azért, mert az önkormányzati tanács „*csak*” formai, és nem tartalmi alkotmányellenességet vizsgál, másrészt pedig azért, mert ha biztosítanak a lehetőséget az AB-hoz fordulásra, azzal a hatáskörök széttelepítése gyakorlatilag értelmetlenné válna.⁴⁶ A Bszi. ezt a szemléletet tükrözi, amikor kimondja, hogy az önkormányzati tanács határozataival és végzéseivel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Egy másik álláspont szerint⁴⁷ azonban ezen intézkedés kapcsán felmerül az Alaptörvénnyel való összhang hiánya, ugyanis az – a korábbi Alkotmánnyal szemben – nem teszi lehetővé a jogorvoslati jog korlátozását. A 2012. január 1-jéig hatályban volt Alkotmány szerint „*A jogorvoslati jogot – a jogviták észszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azaz arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.*”⁴⁸ Az Alaptörvény szövegéből ugyanakkor ilyen korlátozási lehetőség nem olvasható ki, ugyanis azt mondja ki, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”⁴⁹

Ehelyütt megjegyzendő, hogy a jogorvoslati jog érvényesülésével kapcsolatos aggályok merülhetnek fel a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti nemperes eljárás esetében is. Az Alaptörvény teremti meg ennek az eljárásnak is az alapját, a részletes szabályokat pedig a Bszi. és az Mötv. tartalmazza.⁵⁰ Ezen eljárás lényege, hogy amennyiben a kormányhivatal kezdeményezésére az önkormányzati tanács megállapítja a

⁴⁵ Abtv. 1. § a) pont

⁴⁶ TILK (P.): „A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykonceptió tükrében” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/2. 22.

⁴⁷ BAKA (A.): *Észrevételek a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslat*hoz

⁴⁸ Alkotmány 57. § (5) bekezdés

⁴⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

⁵⁰ Bszi. 57-61. §, Mötv. 137-138. §

helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, határidő tűzésével elrendeli a mulasztás orvoslását, és ha ez a határidő eredménytelenül telik el, elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője az orvosláshoz szükséges rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A kormányhivatal általi normaalkotás elrendelése határozati formában történik, ami ellen a korábban leírtaknak megfelelően nem lehet jogorvoslattal élni, továbbá nem problémamentes a megalkotott rendelet törvényességi kontrollja sem. Emlékezhetünk, a Bszi. szabályai a felülvizsgálati eljárásbeli legitimációt szűkre szabják, az önkormányzati rendelet utólagos törvényességi ellenőrzését csak a kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzattal szemben, ebből következően a rendelet vélhetően nem fog az önkormányzati tanács elé kerülni, hiszen a kormányhivatal valószínűleg nem támadja meg a saját vezetője által alkotott rendeletet.

3. Befejezés

A leírtakból leszűrhető, hogy a szakirodalomban régóta kíváncsnak tartott hatásköri széttelepítés egy sajátos rendszer keretében legalábbis részben megvalósult. A vázolt szabályok azonban több kérdést nem, vagy nem teljesen megfelelően válaszolnak meg, aminek következtében egyes esetekben könnyen maradhatnak joghézagok. Ilyen joghézagokat okozhatnak például a Kúria önkormányzati tanácsa és az AB eljárásai közötti átjárhatóság tisztázatlansága. Talán érdemes lenne megfontolni egy különálló közigazgatási perrendtartási törvény kodifikálását, amelyben a specifikusan e jogvitákra alkalmazható célok és elvek lefektetésével biztosítható lenne a közigazgatási bíraskodás valamennyi funkciójának megvalósulása. Megnyugtató rendezésre vár a jogorvoslati jog vélhető csorbulásának problémája is, megfontolandó továbbá az is, szükséges, és arányos eszköz-e a kormányhivatalok kezében a mulasztó önkormányzatok által meg nem alkotott rendeletek hivatali pótlása. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bírói, és még inkább az alkotmánybírósági jogértelmezésnek és joggyakorlatnak nagy szerepe lehet és lesz az adott jogszabályi környezetben egy valóban koherens, megfelelő jogvédelmi szintet biztosító rendszer kialakításában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ÁDÁM (A.): „A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről” *Magyar Közigazgatás* 1996/12.

DARÁK (P.) - PATYI (A.): „A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között” *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2.

F. ROZSNYAI (K.): *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010.)

KILÉNYI (G.): „Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás” *Jogtudományi Közöny* 1991/5-6.

KOVÁCS (V.) - TÉREY (V.): „Ténybírászkodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán” *Alkotmánybírósági szemle* 2010/2.

Közjogi bírászkodás – Francia-magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bírászkodásról (Budapest: Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1997.)

PATYI (A.): *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei* (Budapest: Logod Bt., 2002.)

SÓLYOM (L.): *Az alkotmánybírászkodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris, 2001.)

TILK (P.): „A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykoncepció tükrében” *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2.

IFJ. TRÓCSÁNYI (L.): *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései* (Budapest: MTA Államtudományi kutatások Programirodája, 1990.)

IFJ. TRÓCSÁNYI (L.): *A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése egyes európai országokban* (Budapest: MTA Államtudományi kutatások Programirodája, 1988.)

II. AZ ÜGYFÉL A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

**TANTÓ CSILLA: AZ ÜGYFÉLI STÁTUSZ PROBLÉMÁJA EGYES
SPECIÁLIS ÜGYEKBEN [ME]**

FÓKUSZBAN A MISKOLCI PANELTŰZ ESETE

KONZULENS: DR. TURKOVICS ISTVÁN

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban a miskolci paneltűz kapcsán készített TDK-ra szánt dolgozatomból szeretnék egy közigazgatási kérdéskört ismertetni. Kutatásaim alapján több közigazgatási jogi szempontból igen fontos kérdést dolgoztam fel, amely a Miskolcon bekövetkezett paneltűz esete során felmerült. Ezek közül az egyik az ügyfél személyének kérdése. A téma feldolgozása közben világossá vált számomra, hogy annak ellenére, hogy a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény az ügyfél kérdéskörét igen aprólékosan szabályozza, előfordulhat olyan szituáció, amelyben a jogszabály rendelkezései alapján is vitatható az ügyfél személyének kiléte. Úgy gondolom, hogy azért is megér egy misét ezzel a témával foglalkozni, hiszen országosan az energetikai célú panelház felújításokban, népszerű nevén panelprogramban, sokan érintettek. Pontos adatot mondani persze nem tudok, de azt hiszem, nem tévedek nagyot, ha azt állítom százezres nagyságú ügyfelet érintő kérdésről beszélhetünk. A téma már csak azért is érdekes, hiszen ameddig nincs semmi baj, a jelen kérdés gyakorlatilag lappang, nem kerül felszínre.

Ki az ügyfél egy normál esetben, és ki ebben a speciális szituációban? Egyáltalán miért gondoljuk úgy, hogy ez nem egy szokványos, általános státusz?

2. Ki minősül ügyfélnek a Ket. szerint?

Minden közigazgatási hatósági eljárás szükségképpen résztvevője az ügyfél. Ha nincs „*alany*”, akkor eljárás nem is indulhat, a már megindultnál azonban, ha a természetes személy elhalálozik és nincs örököse vagy a jogi személy jogutód nélkül szűnik meg, az eljárást meg kell szüntetni. Ügyfélnek minősül az, akinek az ügyében a hatóság eljár, és döntést hoz, aki tehát az eljárás eredményében így vagy úgy érdekelt.¹

A Ket. 15. §-a így fogalmaz: „*Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.*”

Az általános ügyfélfogalom alanyi szempontból 3 kategóriát tartalmaz: természetes személyt, jogi személyt és a jogi személyiség nélküli szervezetet.

A hatósági eljárásban minden ember, természetes személy ügyfél lehet, aki az eljárás megindulásakor él, és az a méhmagzat is, aki később élve születik. Fontos megemlíteni, hogy a külföldi állampolgárok és a hontalan személyek egyaránt ügyféli jogállást nyerhetnek. (ügyük keletkezésének a helye az irányadó). Jogi személynek minősül az állam, az önkormányzati és egyéb társadalmi szervezet is, de e jogi személyek szervezeti egysége nem az (de felhatalmazás alapján az alapító okiratban annak lehet nyilvánítani.). Jogi személyiség nélküli szervezetek lehetnek azok, a természetes személyek által létrehozott jogalanyok, amelyek rendelkeznek valamely jogszabályban elismert jogképességgel, vagyis jogokat szerezhetnek, és kötelezettségek terhelhetik őket.

Az ügyfél tisztázásánál fontos fogalmi elem az érintettség. Ügyfél az, akinek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti (korábban a definíció részét képezte a *jogi helyzet*, de ezt végül eltörölték.) Az ügyfél jogán alanyi jogot kell érteni, amely valamelyik jogszabályból származik, de a jogon kívül ez kötelezettséget is tartalmaz. A jogos érdek azonban már nem alanyi jog. A jogos érdek az, amikor az ügyfél tekintetében nem jog vagy kötelezettség megállapítása történik, hanem a közigazgatási

¹ JÓZSA (F.): KET Kérdésg-felelek – A hatósági eljárási törvény magyarázata (Budapest: Opten 2009.) 60.

szerv döntése az ügyfél helyzetét, lehetőségeit változtatja meg előnyösen vagy hátrányosan. Ez az érintett ügyféli minőség. Itt bizonyításra szorul az, hogy a döntés, és a döntéssel beállott helyzet között szoros oksági kapcsolat áll fenn.

Az általános ügyfélfogalom mellett ismeretes még a különös ügyfélfogalom is, azon belül is három eset:

- Amikor az érintettség vizsgálat nélkül, ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, és az, akinek az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.
- Az ügyfél jogai megilletik, az ügy elbírálásában hatóságként, szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.
- Meghatározott ügyekben a törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel azokat az érdekvédelmi és társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamilyen alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.²

Az általános ügyfélfogalom tisztázása során érzékelhető, hogy a Ket. szabályait egyöntetűen nem lehet ráhúzni jelen témára. Az építésügyben általános az, az elv, hogy az építtető felel mindenért (aki gyakorlatilag az egyik potenciális ügyfél)³, mert ő választja ki a kivitelezőt. A panelprogram esetében azonban kérdéses, hogy tulajdonképpen ki az építtető? Kérdéses, miért tekintik a lakóközösséget az építtetőnek, hiszen akkor minimális ügyféli és építtetői jogokkal rendelkeznie kellene. Azonban ezek egyértelmű hiányát reprezentálja az, hogy semmibe sincsen beleszólása, se a kivitelezés folyamatába, se az anyag kiválasztásába. Ezek tényében, fényében minősítik a lakóközösséget ügyfélnek, építtetőnek. Ez azonban nem csak jogilag minősül aggályosnak, hanem etikai szempontból is, mivel méltánytalan a lakóközösség kötelezése úgy, hogy ráadásul jóhiszeműen szerezték és gyakorolták jogaikat a használatbavételi engedély alapján. Nem beszélve arról, hogy valószínűsíthető, hogy amióta felépült a jelen eset tárgyához tartozó társasház (az 1970-es évek elején) azóta kicserélődött a lakóközösség személyi összetétele, quasi „véletlenül” lesznek úgy jogviszony alanyai, hogy ahhoz korábban nem volt közük. Ugyanis az egyik ok, ami miatt a lakóközösséggel szemben eljárást kezdeményeztek a lakóházak nem szabályszerű kivitelezése volt. Érdekes, hogy a jelenlegi lakók többsége nem első tulajdonos, tehát nem vett részt a használatbavételi eljárásban, gyakorlatilag „jogutódként” szerezte a jogot. Arról már nem is beszélek, hogy az első tulajdonosok is állami vállalat által értékesített, és engedélyezett ingatlanokhoz jutottak, amelynek hátterében a magyar állam állt.

Amíg nem következik be semmilyen probléma, addig ügyféli kérdés sincs, mivel nincs engedélyezés, azonban ha gond adódik a lakóközösséget „teszik” az ügyféli pozícióba. Az ügyféli definíció azt a részét kimeríti ugyan, hogy a lakóközösség jogát vagy jogos érdekét valóban érinti, de ekkor is legerősebb ellenérvként fel kell hozni azt a tény, hogy nem rendelkezik se ügyféli, se építtetői jogokkal.

Fontos átlátni, hogy az egész szituációt két elszeparált, különálló cselekmény ok-okozati összefüggése teszi egy kerek egészé. Amikor is láncolatosan összekapcsolódnak a cselekvések és a miértek. Az első cselekmény a panelprogram keretében elvégzett energetikai felújítás és kivitelezés, valamint ennek hibái észlelése eredményeként – konkrétan a miskolci tüzeset következményeként – az utólagos ellenőrzések, mint a láncolat második eleme. Ezen séma

² Ket. 15. § (3)-(5) bekezdés

³ KARA (P.): „Az épített környezet alakítása” in KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó, 2008.) 1102.

alapján kell, hogy összeálljon az ügyféli kérdéskör. Az első cselekménynél, a felújításnál a lakóközösség nem rendelkezik olyan jogosítványokkal, amely megalapozná azt, hogy őt ügyfélnek tekintsék.

Hozzá kell fűzni azt is, hogy ez egy háromszereplős jogviszony. Kezdetre, amikor az állam és az önkormányzat köt egy támogatási szerződést, amelyben a sikeres pályázónak rendelkezésre bocsátanak egy meghatározott összegkeretet. Következő lépése, amikor a lakóközösség sikeres pályázat esetén pénzüsszeget kap. Itt külön hangsúlyozandó, hogy a lakóközösség továbbra sem rendelkezik építetési jogokkal, mivel effektíve az állam, és az önkormányzat az építetési, amelyek meghatározzák azokat az objektív feltételeket, követelményeket, esetleg azt a szűk személyi kört, amelynek megfelel az építetési. Ez adja a témánk egyik specialitását.

Másrészt az, hogy kényszerből került a lakóközösség az ügyféli pozícióba, mivel eljárást indítottak vele szemben. Főszabály szerint a lakóközösségnek meg kellene egyeznie az építetési személyével, de az állami finanszírozás folytán a lakóközösség elesik az építetési jogoktól és kötelezettségektől, gyakorlatilag csak társfinanszírozóvá válik és rendelkezési joga is korlátozódik.

Álláspontom szerint röviden egy cseréről beszélhetünk: az állam részben pénzt ad, amelyet nem kér vissza, cserébe viszont a tulajdonosoknak semmibe nem enged beleszólást.

Ha az általam felvázoltak elfogadhatóak és bekövetkezik a baj, akkor mégis mi alapján folytathatnak eljárást a lakóközösség ellen, mi alapján kötelezik őket, úgy, mintha kizárólagos építetési lettek volna, valamint úgy, hogy a hatóság korábban már jogerősen használatbavételi engedélyt adott?

Másik aspektusból közelítve itt van a közigazgatási felelősség témaköre. Ha a közigazgatási szabályokat nem tartják be az ügyfelek, akkor beszélünk közigazgatási felelősségről. Ebben az esetben a szabályokat nem is a lakóközösség szegi, szegte meg, hiszen lehetősége sincs rá, hogy beleszóljon az eseményekbe. Ergó, a felelősség álláspontom szerint sokkal inkább az önkormányzatot terheli, hiszen ő a lebonyolítója az egész eljárásnak, ő az építetési jogok gyakorlója, és mint ilyen ő rendelkezik kvázi ügyféli jogokkal, de kötelezettségekkel is.

Mivel 2008 óta nem engedélykötelesek a Panelprogram keretében végzett munkálatok, így hatósági döntés meghozatala nélkül indul meg az eljárás.⁴ Az által hogy sem végzés, sem határozat, azaz semmilyen hatósági döntés nem született, a bíróságok, ügyészségek látóköréből is kikerült az eljárás, hiszen számukra is szükséges lenne egy döntés, amit egyáltalán vizsgálat tárgyává lehetne tenni.

3. Záró gondolatok

Az előzőeket összefoglalva arra a megállapításra jutottam, hogy a jelenlegi egyébként véleményem szerint jónak nevezhető szabályozás mellett is előfordulhatnak olyan szituációk, amelyekben az érintettek száma igen nagy, és komoly jogi problémák merülnek fel. Megjegyzem, hogy a miskolci paneltűz kapcsán országosan több felülvizsgálati eljárás is indult, tehát a tényleges érintettek száma is ezáltal igen nagy. A probléma ezért fokozottan orvoslásra szorul. Megállapítható, hogy ha a jogalkotót a tényleges segítő szándék is vezérelte, nem volt elég körültekintő ezen kérdésben, ezáltal tulajdonképpen akarata ellenére is nagyobb kárt csinált, mint hasznot. Azt mondják, hogy az okos inkább mások hibájából tanul. Mindenesetre azt hiszem, ez az eset mintaként szolgálhat,

⁴ *Az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 25/2009. (IX.30.) NFGM rendelet*

elég alap arra, hogy ösztönözze a jogalkotót az alaposabb, körültekintőbb jogalkotási tevékenységre, hiszen mint tudjuk, a kapkodás hibákat szül.

FELHASZNÁLT IRODALOM

JÓZSA (F.): *KET Kérdézz-felelek – A hatósági eljárási törvény magyarázata* (Budapest: Opten 2009.)

KARA (P.): „Az épített környezet alakítása” in KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó, 2008.)

**BUJDOSÓ VIVIEN: TÁRSADALMI SZERVEZETEK RÉSZVÉTELE,
SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN [ME]**

KONZULENS: DR. TURKOVICS ISTVÁN

1. Bevezetés

Egyre gyakrabban kap országos médiafigyelmet olyan ügy, amelynek hatósági eljárás lehet az alapja, vagy éppen a következménye. Az ilyen esetek közül is leginkább azok az érdekesek, legalábbis számomra, amelyekben társadalmi szervezetek is részt vesznek az érintettek között. Felmerül bennem ilyenkor a kérdés, hogy minden esetben jó-e, hogy e szervezetek részt vehetnek egy adott eljárásban az ügyféli oldalon vagy sem. Kétségtelen tény, hogy sok esetben a társadalmi szervezetek működésének köszönhető, hogy egyes sokszor eltitkolni szándékozott körülmények a hatóságok tudomására jutnak, és ezáltal hatósági ügy alapját képezik. Többször előfordul, hogy egyes állatkínzásnak is minősülő cselekményről, vagy a fogyasztóvédelem, környezetvédelem tárgykörébe tartozó ügyben azért indul meg az eljárás, mert azt társadalmi szervezetek kezdeményezik. Ennek ellentmond azonban, hogy több esetben is előfordult már, és valószínű, hogy a jövőben is elő fog fordulni, hogy egy ügy gyakran indokolatlannak tűnő módon, igencsak elhúzódik a beavatkozásuk következtében. Ennek egyik oka leginkább abban rejlik, hogy olyan társadalmi érdekeket védenek, amelyek más társadalmi, vagy állami érdekekkel összeütközésbe kerülnek. Megpróbálok jelen tanulmányban röviden választ keresni arra a kérdésre, hogy a társadalmi szervezeteknek biztosított ügyféli jogállás milyen hatással van a hatósági eljárásra.

2. A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása

A társadalmi szervezetek részvétele problémás. A Ket. szerint *meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.*¹

Nem valódi, hanem *képzelt ügyféli jogállást* jelent ez.²

Ez a megoldás egyfajta átmenetet képez a kizárólag személyesen érvényesíthető, valamint az úgynevezett *actio popularis*, azaz a bármely érintett által igénybe vehető jogvédelem között. Olyan feljogosítás, mely az ügyféli jogállás lényegi elemét, az érintettség hiányát pótolja.

A magyar jogban először a környezetvédelmi törvény ruházta fel ügyféli jogokkal a nyilvántartásba vett környezetvédelmi társadalmi szervezeteket,³ később az LB jogegységi határozata tovább szélesítette a kört. A fogyasztóvédelmi törvény szintén nyitott a társadalmi szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételére.⁴

A társadalmi szervezetek részvétele indokolt lehet abból a szempontból, hogy általában megfelelő szakértelemmel rendelkeznek, hogy egy adott jog védelmét megfelelő módon képviseljék. Ez nyilvánvaló abból is, hogy valamely jog vagy érdek védelmére jönnek létre. E rendeltetésüket akkor tudják hatékonyan gyakorolni, tulajdonképpen létüknek akkor van értelme, ha a megfelelő hozzáértéssel rendelkeznek. Másrészt viszont bizonyos eljárásjogi problémákat is felvet a részvételre való feljogosításuk, hiszen az ismert ügyfelet értesíteni kell az eljárás megindulásáról.⁵ Sok esetben például hirdetmény útján történik ez, azonban e szervezetek gyakran csak később kapcsolódnak be az eljárásba, s ez a jogbiztonság szempontjából nem a legjobb. Ez könnyen bekövetkezhet, ha az eljárás több, vagy egyenesen nagyszámú ügyfelet érint, ám a hatóság nem

¹ Ket. 15. § (5) bekezdés

² JÓZSA (F.): *KET Kérdésk-Felelek – A hatósági eljárási törvény magyarázata* (Budapest: Opten, 2009.) 66.

³ KILÉNYI (G.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Complex, 2006.) 79.

⁴ JÓZSA [2009] 67.

⁵ Ket. 29. § (3) bekezdés

szerez tudomást valamely ügyfélről, így az eljárásindításról nem értesül. Ilyenkor természetesnek kell tekinteni ezen ügyfeleknek az eljárásba történő menet közbeni, vagy utólagos bekapcsolódását. Ennek kiküszöbölésére azonban létezik egy garanciális új rendelkezés, miszerint az ügyféli jogok gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban vegyen részt.⁶ Azaz a törvény kizárja, hogy a hatósági ügyben meghozott elsőfokú határozat ellen olyan ügyfél éljen jogorvoslattal, aki az alapeljárásban valamely oknál fogva nem is vett részt. E garancia indokaként szolgálnak: az eljárás gyors lefolytatásának igénye, továbbá az arra való törekvés, hogy valamennyi információ és ügyféli érdek már az elsőfokú eljárásban teljes mértékben a felszínre kerüljön és így elkerülhetővé váljon a jogorvoslati szakasz. Gyakorta a társadalmi szervezetek részvétele csak elodázza, időben elhúzza az ügyeket, mely szintén ellentétes a jogbiztonság követelményével.

3. Kiket kell ügyfélként értesíteni?

Az értesítésre vonatkozó szabály nem tesz különbséget az ügyfelek között, azaz nem lehet szó az őket érintő hátrányos megkülönböztetésről. Az értesítésről szóló szabály nem tesz különbséget a jogon vagy jogos érdeken alapuló érintettség alapján ügyféli jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal külön törvényben felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között. Az eljárás megindításáról szóló széleskörű értesítési kötelezettség, valamint az értesítés kibővített tartalma lehetőséget teremt az ügyfeleknek és az ügyféli jogállással felruházott társadalmi szervezeteknek arra, hogy időben bekapcsolódhassanak a hatósági eljárásba.

A társadalmi szervezetek hatósági eljárásba való bekapcsolódásának kapcsán felmerülő további probléma, hogy léteznek olyan érdekek, melyek felülírják, vagy felülírhatják az e szervezetek által védett érdekeket. Ez történt a *Tubes-hegy ügyében*, ahol a lokátor-állomás kiépítésének nemzetközi, nemzetbiztonsági kötelezettsége írta felül a szervezetek által védett környezetvédelmi érdeket, s végül az állomás megépítésre került. Hasonló volt a helyzet a *szerencsi szalmatüzelésű erőmű* esetében, amikor a számottevő munkahely megteremtésének lehetőségével kecsegtető nemzetgazdasági érdek győzedelmeskedett a Tokaj-hegylajai borvidék védelmével szemben. Az ilyen és ezekhez hasonló esetekben előfordul, hogy végigvizsgáljuk ezeket az ügyeket, holott az nyilvánvalóan lassítja az eljárást, mert valamelyik érdeket (az erősebb érdeket) idővel úgymint előrébb kell helyezni.

4. Zárszó

Összességében általában véve elmondható, hogy a társadalmi szervezetek ügyféli jogállásának biztosítása a hatósági eljárásokban kívánatosnak mondható. Véleményem szerint gyakorlatilag a hatóságok munkáját segíthetik elő adott esetben. Egyrészt ugyanis gyakran általuk jut a hatóságok tudomására egy adott tény vagy helyzet, amely egy hatósági eljárás alapját képezheti. Tehát az információ megszerzésében igen jelentős szerepet tölthetnek, töltenek be. Ezen a gondolatmeneten továbbhaladva, fontos szerep juthat nekik a társadalom széles rétegét érintő ügynevezett, globális problémák felderítésében is. Kétségtelen tény, hogy másrészt sok esetben egy adott eljárásba való részvételük nem kívánatos. Részvételük ugyanis olykor az eljárás elhúzódásához vezet. Ennek oka gyakran abból ered, hogy különböző szintű társadalmi, állami érdekek összeütközését idézi elő, mint ahogyan a fent említett példából is kitűnik. Kétségtelen tény tehát, hogy ügyfélként való részvételük lehetőségét megfelelő garanciák mellett célszerű biztosítani. Azonban azt továbbra is fenntartom, hogy mindent összevetve szükséges a társadalmi szervezetek hatósági eljárásba való részvételének lehetőségét törvényi szinten biztosítani.

⁶ JÓZSA [2009] 69.

FELHASZNÁLT IRODALOM

JÓZSA (F.): *KET Kérdezz-Felelek – A hatósági eljárási törvény magyarázata* (Budapest: Opten, 2009.)

KILÉNYI (G.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Complex, 2006.)

VÖLCSEY BALÁZS: A KÖRNYEZETVÉDELMI SZERVEZETEK ÜGYFÉLKÉPESSÉGE¹ [ELTE]

KONZULENS: DR. BARABÁS GERGELY

¹ A dolgozat előadásként nem hangzott el a konferencián.

1. Bevezető

Tanulmányomban a környezetvédelmi szervezetek ügyfélképességét mutatom be, elemezve szabályozásának elveit és indokoltságát. Szükségesnek tartom megvizsgálni, hogy a XX. században létezett-e, és ha igen, akkor milyen különleges ügyféli jogállás a közigazgatási jogban. Tekintettel arra, hogy az Et. megalkotásáig egységes „*kódexbe*” foglalt általános eljárási törvény nem létezett, így a XX. század első felében nem is alakult ki speciális ügyfélfogalom. A második világháború előtti közigazgatással kapcsolatos törvények elsősorban a jogorvoslat egyszerűsítésével, illetve a közigazgatás működésének a racionalizálásával foglalkoztak.

Az Áe. 3. § (4) bekezdése rögzítette, hogy ügyfél az a magánszemély, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Látható, hogy ebből a szabályozást ma is megtalálhatjuk a Ket.-ben a 15. § (1) és (4) bekezdésében, de a Ket. ennél jóval tágabban szabályozza az ügyfélképességet. Nem tipikus ügyfélként már megjelenik az a szervezet is, amelynek csak a feladatkörét érinti az ügy, de ez még mindig nem az általam bemutatni kívánt „*speciális*” ügyfélfogalom.

Érdemes röviden bemutatni a mai szabályozás mögött meghúzódó elméleti álláspontokat.

A jogirodalomban háromféle megközelítése ismert az ügyfélképességnek:

- Az anyagi jogias nézőpont az eljárás résztvevőinek az eljárás tárgyával való kapcsolatát teszi vizsgálat tárgyává, ez a koncepció jellemzi a magyar szabályozást.²
- Az alaki jogi szempont az eljárásban részt vevő személyek eljárásjogi helyzetét vizsgálja.³
- Végezetül a kettő kombinációja: az egyidejűleg anyagi és alaki jogias megközelítés. E felfogás szerint ügyfél az a személy, akinek kívánságára az eljárást megindították, vagy aki ellen az eljárás folyik, vagy aki jogának, jogos érdekének védelme céljából az eljárásban részt venni jogosult.⁴

A Ket 15. § (1) bekezdés alapján ügyfél lehet ma az a természetes személy, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. LŐRINCZ Lajos definiálása – álláspontunk szerint – a legtalálóbb: „*Az ügyfélképesség a jogképességgel rokonságot mutató fogalom, azt jelenti, hogy aki ügyfélképes, közigazgatási hatósági jogszolgáltatató döntés címzettje, érintettje lehet, és ennek értelmében az eljárás részeseként szerepel.*”⁵ Az egyértelmű, hogy minden természetes személy (élő ember) lehet ügyfél, hiszen mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény is kimondja, hogy minden ember jogképes (56. § és XV. cikk). Sőt a Ptk. alapján a méhmagzat is, a feltételes jogképessége miatt, amennyiben élve születik, ügyfélként szerepelhet egy közigazgatási hatósági eljárásban. A jogi személyek esetében már nem ilyen egyszerű a kérdés megválaszolása. A jogfejlődés eredményeképpen egyre több szervezetet ismertek el vagy jogi személyként, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező, de mégis jogképes (azaz jogok és kötelezettségek hordozója)

² FAZEKAS (M.)-FICZERE (L.) (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész* (Budapest: Osiris Kiadó, 2006.) 381.

³ FAZEKAS-FICZERE [2006] 381.

⁴ FAZEKAS-FICZERE [2006] 381.

⁵ LŐRINCZ (L.) (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG ORAC, 2005.)

szervezetnek. Világos, hogy ebben a két esetben a szervezetek egy képviselője jár el, hiszen önmagában a „*puszt*” jogi személy nem képes erre.

A jogirodalomban általánosan elfogadott az a nézet, hogy a Ket. szerinti jogon alanyi jogot kell érteni. Ez elsősorban azt jelenti, hogy ez a jog, jogosultság valamilyen konkrét jogszabályból származik, ami természetesen nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az ügyfél nem kíván élni ezzel a jogával. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy itt az ügyfelet (ügyfeleket) nemcsak jogok, hanem kötelezettségek is terhelhetik, és az esetek nagy százalékában terhelik is. A jogos érdek már egy sokkal összetettebb fogalom, ezen ugyanis elsősorban jogszabályon alapuló, jog által védett érdeket kell érteni.⁶ Ennek egyik eklatáns példája lehet, amikor egy szomszéd a másik telken történő építési engedélyezési eljárásban ügyfél lesz, mert a felépítendő épület az ő kilátását fogja a későbbiekben korlátozni.

A 15. § (3) bekezdése egy érdekes fogalmat honosított meg a magyar közigazgatási eljárásban, ez pedig a hatásterület fogalma. Ennek ismertetését azért tartom nélkülözhetetlennek, mert a később elemzendő jogegységi határozatok is hivatkoznak majd a hatásterület jelentőségére. A Ket. 15. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy „*az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték*”. A hatásterület fogalmát pedig a Ket. értelmező rendelkezése között találhatjuk meg: a 172. § e) pont szerint: „*hatásterület az a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást gyakorol*.”⁷ Ezt az esetkört hívjuk sokügyfeles ügyeknek. Fontos ugyanakkor, hogy az előbb említett e) pont eredetileg e következőképpen hangzott: „*hatásterület az a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység rendes üzemvitel mellett, folyamatosan vagy rendszeresen számottevő mértékű hátrányos fizikai hatást gyakorol*.”

Kiemelendőnek tartom a „*rendes üzemvitel mellett*” kifejezést, hiszen azt az engedélyező hatóság az engedélyezési eljárás során figyelmen kívül hagyja a rendkívüli helyzeteket, holott sok esetben az igazán nagy katasztrófák pontosan ilyenkor következhetnek be. A következő kiemelő kitétele az eredeti törvényi rendelkezésnek: „*folyamatosan és rendszeresen*”. Ez arra enged következtetni, hogy az egyszeri, de káros hatások nem alapozhatják meg az érintett személyek ügyféli jogállását.

Végezetül ennek kapcsán, fontos hangsúlyozni azt a kifejezést is, hogy eredetileg csak a „*káros hatás*” alapján léphetett fel valaki ügyfélként. Álláspontom szerint ez azért lényeges, mert könnyen elképzelhető olyan beruházás, aminek kifejezetten kedvező hatása van a hatásterületen élőkre.⁸

A Ket. 15. § (5) bekezdése szabályozza az érdekvédelmi és társadalmi szervezetek ügyfélképességét. Tekintettel arra, hogy a tanulmányom fókuszában éppen e szervezetek ügyféli jogállása szerepel, erre a kérdéskörre a későbbiekben részletesebben visszatérek.

A Ket. 15. § (6) bekezdése fogalmazza meg, azt a nemzetközi tendenciaként is megjelenő követelményt, hogy az ügyféli jogok gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy a szabályszerűen értesített ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tegyen vagy kérelmet nyújtson be. A rendelkezés célja, hogy az ügyfelek már az elsőfokú eljárásban kifejtsek álláspontjukat, s így a másodfokú eljárásban új tények, körülmények – lehetőség szerint – már ne merüljenek fel, és az alapeljárásban sor kerülhessen a tényállás teljes körű tisztázására. (A Ket. szerint a másodfokú eljárásban új tények, körülmények hozhatók fel). Témánk kapcsán relevanciával bír, hogy ennek megfelelően változnak az eljárás megindításáról szóló értesítés

⁶ FAZEKAS-FICZERE [2006] 382.

⁷ (Megjegyzés: A Ket. 172. § e) pontját a Ketmód. 53. §-a 2012. február 1-jével hatályon kívül helyezte. – a szerk.)

⁸ KILÉNYI (G.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Osiris Kiadó, 2009.) 93.

közlésére vonatkozó szabályok. Az előbb említett bekezdés alapján nem tehető különbség ügyfél és ügyfél között, ugyanis annak nincs jelentősége, hogy az ügyfél egy jog vagy jogos érdek érintettsége miatt kerül ügyféli pozícióba, vagy pedig egy társadalmi szervezet lép fel ügyfélként.

Úgy vélem egy fontos garanciális szabály, hogy az ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen fellebbezéssel lehet élni [Ket. 15. § (8) bekezdés]. Ez alól egy lényeges kivétel van, a kérelmező ügyfél jogállásának kérdése, amiről a hatóság határozatban dönt. (Azért határozatban, mert egy érdemi kérdésről lévén szó, határozattal dönt a hatóság⁹). Ellenben, ha a kérelem előterjesztésére jogosultság hiányzik, a Ket. 30. § f) pontja alapján a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani nyolc napon belül.

2. Alkotmányjogi megközelítés

Nézzük először is a vizsgált törvényi rendelkezést. A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásban vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Mielőtt részletes fejtegetésbe kezdenék, vizsgáljuk meg először ennek az alkotmányjogi oldalát.

Témánk szempontjából megkerülhetetlen a 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ami a környezethez való joggal foglalkozik. Az olvasóban joggal merül fel a kérdés, hogy miért egy ilyen témájú alkotmánybíróági határozatot emelek ki. A kérdésre a válasz egyszerű, mert a Ket. 15. § (5) bekezdése kapcsán kialakult bírói gyakorlat (ahogy ezt a későbbiekben látni fogjuk), ideértve a közigazgatási jogegységi döntéseket elsősorban a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyfélképességével foglalkozik.

A határozat szerint „*az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos alapjog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen*”. Fontos, hogy a környezethez való jog védelme megfelelően biztosítva legyen mind polgári, mind büntető, mind közigazgatási jogi oldalról. Éppen ezért is fontos (ahogy a későbbiekben látni fogjuk), hogy a környezetvédelmi szervezetek meghatározott körben ügyféli jogállással rendelkezessenek. Pontosán a környezethez való jog természetéből következik, hogy az esetleges környezeti ártalmak címzettje szinte bárki lehet (például atomerőmű esetén), illetve, hogy a környezet károsítása sok esetben visszafordíthatatlan. Éppen ezért a jogorvoslathoz való jogot is mindenki számára biztosítani kell, azaz ennek alkotmányjogi megközelítése alapján itt egy *actio popularis*-ról beszélünk. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a társadalmi, szervezetek keresetindítási joggal ruházandók fel, de azt is jelenti, hogy mindenki másnak is meg kell kapnia a kereseti jogot a környezetvédelmi intézkedések megtámadására, illetve a környezetszennyező ellen a környezetvédelmi előírások kikényszerítésére.¹⁰

A társadalmi szervezeteknek a Ktv. 98. §-a megadja a lehetőséget, hogy a környezetvédelem kapcsán ügyfélévé válhasson. A 98. § kimondja ugyanis, hogy „*a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*”¹¹ A jelzett szakasz fontosságát mutatja, hogy később e rendelkezés volt tárgya az 1/2004. valamint a 4/2010. közigazgatási jogegységi határozatnak is.

⁹ Ket. 71. § (1) bekezdés

¹⁰ SÓLYOM (L.): *Környezetvédelem és polgári jog* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 1980.) 120.

¹¹ Sőt e törvény 99. §-a a közérdeklő keresetindítási jogot is megadja e szervezetek számára.

3. Az 1/2004-es közigazgatási jogegységi határozat és az Aarhusi Egyezmény

A következőkben a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek ügyfélképességét és keresetfőzési jogát mutatom be, az 1/2004-es, valamint a 4/2010-es közigazgatási jogegységi határozatra fókuszálva.

Ma a 4/2010-es közigazgatási jogegységi határozat alkalmazandó, a 1/2004-esről pontosan az előbbi jogegységi határozat mondta ki, hogy a közzététele napjától nem alkalmazható. A két jogegységi határozat mégis egy egységet alkot, függetlenül attól, hogy a 2004-es határozatot az Áe. alapján hozta meg az LB, míg a 2010-es határozatot már a Ket. alapján. A 4/2010-es határozat kifejezetten kiemeli, hogy a „*a hatályos jogi szabályozás az 1/2004-es KJE megfelelő elvi tételeit a jogegységi tanács a jogegységi határozatában is fenntartotta*”.

A 1/2004. közigazgatási jogegységi határozatnak az igazán kiemelendő rendelkezése témánk szempontjából a 2. pont.¹² E pont kimondja ugyanis, hogy „*az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekeik képviseletére létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat nem minősülő – hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. LII. törvény 98. § (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyféli jogállás – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.*”

A határozat az indokolásában kifejti, hogy ellentétben a Ktv.-ban foglaltakkal, nem egységes a környezetvédelmi eljárásokkal kapcsolatos perekben a környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállásának a megítélése. Érvelése szerint számtalan hatósági eljárásban előírják a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának a beszerzését. A szakhatósági állásfoglalás külön jogorvoslattal azonban nem támadható meg, csak az alapeljárásban hozott érdemi döntés elleni fellebbezés és bírói felülvizsgálat során. A bírói gyakorlat azonban az erdőhatósági és más közigazgatási eljárásban társadalmi szervezetek perindítási jogosultságát nem ismerte el ennek kapcsán.

Az indokolásban olvasható az is, hogy a legfőbb ügyész képviselője kifejtette, hogy azokban az eljárásokban, amelyekben a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre, de az ügydöntő határozatot már más hatóság hozza a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján nem illeti meg az ügyfél jogállása a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetet. Érvelése szerint csak abban az esetben lehet ügyfél a társadalmi szervezet, ha a környezetvédelmi hatóság hozza az ügydöntő határozatot is (azaz a környezetvédelmi hatóság jár el, és hoz környezethasználatot érintő határozatot).

A jogegységi döntés az indokolásában elemzi az 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett *a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról* szóló, Aarhausban 1988. június 25-én elfogadott Egyezményt (továbbiakban: Egyezmény).¹³ Ez a törvény figyelemmel van az Európa Tanács

¹² A teljesség kedvéért a jogegységi határozat 1. pontja: „*A környezetvédelmi hatósági eljárásban a közigazgatási ügy érdemében hozott, így az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. IV. törvény 72. § (1) bekezdése alapján bíróság által felülvizsgálható – egyebek mellett – a környezetvédelmi engedély megadására vonatkozó hatósági határozaton kívül a környezetvédelmi engedély iránti kérelmet elutasító határozat is.*”

¹³ A törvény figyelemmel van az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7 számú Ajánlására, amely a jó közigazgatás alapelveit rögzíti. Az ajánlás fontosnak tartja ugyanis az összhang megteremtését az ésszerű időn belül történő eljárás, valamint a részvétel követelményének a biztosítása között. A Ket. ennek a követelménynek maximálisan eleget tesz, sőt egyes esetekben felül is múlja az ajánlásban foglaltakat, hiszen az ún. sokügyfeles

Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7 számú Ajánlására, amely a jó közigazgatás alapelveit rögzíti. Az Egyezmény részletes elemzése előtt, érdemes röviden vázolni, mi is indokolta ennek az egyezménynek a magyar jogrendbe történő inkorporálását. Általános elv, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során az ügyfelek alanyi jogvédelme valósul meg.¹⁴ A jogegységi határozat elfogadásakor hatályban lévő eljárási törvény alapján ügyféli jogállást kaptak a jogi személyek, és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is [Áe. 3. § (4) bekezdés]. Ezzel párhuzamosan a jogalkotó és a jogalkalmazók is felismerték a környezetvédelem kiemelkedő jelentőségét, és védelmének fontosságát, valamint komplexitását. Így köszönhetően ennek, valamint az uniós csatlakozásból következő jogharmonizációs kötelezettségnek egyre jobban kiterjesztették a jogvédelem határát, azaz már akár konkrét egyéni sérelem nélkül is lehetőséget adott a jogalkotó az érdekérvényesítésre. Ez pedig nem jelenthetett mást, minthogy a magánszemélyek mellett a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek is felléphetnek, egyrészt közvetlen bíróság előtt (közérdekű kereset formájában), másrészt a bírósági jogorvoslatot is kezdeményezhettek.¹⁵

Nézzük részletesen az Egyezményt: az alapvető szabályozási elv a 9. cikk, amely kimondja, hogy „a Szerződő Feleknek biztosítani kell a nyilvánosság¹⁶ tagjai számára a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférést, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseknek.” A magyar jog pontosan a Ktv. 98. § (1) bekezdésével nyitotta meg a lehetőséget a nyilvánosság számára, amikor lehetővé tette, hogy szervezetek is fellépjenek a környezet védelme érdekében. Az Egyezmény alapján minimum 8 hét áll a nyilvánosság rendelkezésére, hogy a véleményüket kifejtthessék, és ennek alapján módosítsák vagy felülvizsgálják a tervezeteket. Fontos, hogy a közösségi intézményeknek kell megkeresni a „feltehetően vagy ténylegesen érintett” nyilvánosságot, hogy élni tudjanak a jogaikkal. Az Egyezmény alapján a környeztet érintő tervek, és programok felülvizsgálatát kérheti a tagállam joga vagy joggyakorlata szerint független, nonprofit jogi személy, az a szervezet, amelynek elsődiesen kinyilvánított célja a környezetvédelemnek a környezetvédelmi jog értelmében való támogatása, vagy két évnél hosszabb ideje létezik, és aktívan az előző pontban említett cél érdekében folytat tevékenységet.

A Ktv. 98. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkalmazásánál azt kell megállapítani, hogy mely eljárások tekinthetők környezetvédelmi államigazgatási eljárásnak. A törvény 97. § (1) bekezdése alapján az állampolgárok jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos eljárásokban, és a (3) bekezdés szerint ezt megtehetik társadalmi szervezetek révén is. A környezetvédelmi államigazgatási eljárás fogalmát azonban nem határozza meg a törvény, így ezt az Áe. és a Ktv. egyéb rendelkezése alapján kell megállapítani.

A Ktv. 64. § (1) bekezdés a) pontja alapján a környezethasználat engedélyezése a környezetért való közigazgatási jogi felelősség érvényesítése a környezetvédelmi igazgatás körébe tartozik, ezért környezetvédelmi hatósági feladatnak minősül, melyet a Ktv. 65. §-ában meghatározott környezetvédelmi hatóságok látnak el. Ezt a feladatot látja el a környezetvédelmi hatóság azokban az eljárásokban, ahol szakhatóságként jár el ebben a tárgykörben. Azaz ebben az esetben az alapügynek van egy jól elkülöníthető környezetvédelmi aspektusa, amelyben a környezetvédelmi hatóság önálló döntési jogkört gyakorol. Így a jogegységi határozat egy kapaszkodót nyújt, ugyanis a környezetvédelmi szakhatóság hozzájárulása (döntése) az alapügyben eljáró hatóságot köti, az nem hagyható figyelmen kívül (ezt a Ket. ma is így szabályozza), így e vonatkozásban a

ügyekben nemcsak bizonyos ügyféli jogokat biztosít a szervezetek számára, hanem valamennyi ügyféli joggal rendelkeznek.

¹⁴ 1/2004. KJE

¹⁵ 1/2004. KJE; Lásd még JÓZSA (F.): *Ket. - Kérdőfelelek* (Budapest: Opten, 2009.) 69.

¹⁶ Az Egyezmény 2. cikk 4. pontja: „A „nyilvánosság” jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai.”

környezetvédelmi államigazgatási eljárás kritériumai megállapíthatók. Így a Ktv. rendelkezései alapján a társadalmi szervezetek keresettel támadhatják az alapeljárásban hozott közigazgatási határozatot, ha annak meghozatalában a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként közreműködött. (Hasonló következtetést fogalmazott meg a legfőbb ügyész képviselője is.) Ez az elv a gyakorlatban is megfogalmazódott, egy jogesetben¹⁷, ami egy Natura2000 védettség alatt álló terület szomszédságában történő beruházás megítélésnek szempontjait elemzi.

Fontos, hogy végső konklúzióként a határozat kimondja, hogy a közigazgatási perben, a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban és jogszabálysértésre hivatkozással van a környezetvédelmi szervezeteknek keresetösségi joga.

Az esetleges vitatott ügyféli jogállásról és a keresetösségi jog hiányáról pedig a bíróság ítéletben dönt majd.¹⁸

4. A 4/2010-es közigazgatási jogegységi határozat

Ennek a közigazgatási jogegységi határozatnak három rendkívül fontos rendelkezése van.

Az első pont lényegében megismétli az 1/2004-es KJE második pontját, amikor akként rendelkezik, hogy ügyféli jogállás a Ktv. 98. § (1) bekezdésében írt társadalmi szervezeteket azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügyszakhatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.

A határozat megalkotásának indoka ebben az esetben is az eltérő jogalkalmazási gyakorlat volt. A Csongrád Megyei Bíróság ugyanis úgy foglalt állást, hogy vadászati ügyekben a Ktv. 98. § (1) bekezdés alapján nem illeti meg a szervezeteket az ügyféli jogállás, hiszen a vadászati ügy nem tartozik a környezeti ügyek kategóriájába. Ellenben a Tolna Megyei Bíróság akként foglalt állást – elsősorban az 1/2004-es közigazgatási jogegységi határozat alapján –, hogy a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján megilleti az ügyféli pozíció a társadalmi szervezeteket az erdészeti ügyben. Álláspontjuk szerint a környezetvédelem gyűjtőfogalom, amibe beletartozik az erdőgazdálkodással kapcsolatos tevékenység is. Milyen következtetéseket vonhatunk el ezen megállapításokból? A legfontosabb, hogy azokban a hatósági eljárásokban, ahol a környezetvédelmi hatóság kötelezően, mint szakhatóság vesz részt, felmerül az ügyféli jogállás, függetlenül attól, hogy az ügy tárgya csak közvetetten környezetvédelmi.¹⁹ Ezenkívül (és ez is nagyon lényeges), hogy ezekben az eljárásokban az ügyszakhatóság nem a környezetvédelmi hatóság.

Ebben az esetben is véleményt nyilvánított a legfőbb ügyész képviselője: álláspontja szerint a társadalmi szervezeteket a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján ügyféli jogállás kizárólag azokban a közigazgatási hatósági eljárásokban illeti meg, amelyekben a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel kijelölt környezetvédelmi hatóságok ügyszakhatóságként járnak el. Azokban az esetekben, ahol nem környezetvédelmi az eljárás, de mégis szakhatóságként részt vesz a környezetvédelmi hatóság, illetve az ügyféli joga a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján van, nem minősül ügyfélnek.

A végső következtetés szerint a Ktv. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás – fenntartva az 1/2004. KJE-ban megfogalmazottakat – azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg

¹⁷ BH. 2010.261.

¹⁸ 1/2004 KJE

¹⁹ 4/2010. KJE

a társadalmi szervezeteket, ahol a környezetvédelmi hatóság, mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Éppen ebből következik, hogy az egyéb hatósági, szakhatósági eljárásokban nem alapozza meg az ügyféli jogállást a Ktv. 98. § (1) bekezdése. Azonban egy fontos kivétel ebben az esetben is van. *A természet védelméről szóló 1996. LIII. törvény* 3. § (2) bekezdése szerint „a természetvédelemmel összefüggő, e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Ktv. rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ebből az a következtetés vonható le, hogy a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján megilleti az ügyféli jogállás. Tekintettel arra, hogy jogszabály más, környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának kiterjesztése más hatósági eljárásokra *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne.²⁰

Természetes ugyanakkor, hogy az ügyféli jogállás azokban az esetekben sem illeti meg a társadalmi szervezeteket, amelyek esetében a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján a feladatkörre tekintettel a környezetvédelmi hatóság ügyfélként jár el.

A jogegységi határozat 2. pontja kimondja, hogy: „*A közigazgatási perekben a társadalmi szervezetek perindítási jogát a Pp. 327. § (1)*²¹ *bekezdése, keresetőségi jogát*²² *a környezetvédelmi hatóság ügydöntő vagy szakhatósági eljárása alapozza meg.*”

Mit jelent ez a gyakorlatban? Elsődlegesen azt, hogy „*a közigazgatási pert kezdeményező társadalmi szervezet az adott, elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perben, csak a környezetvédelmi összefüggéseket teheti vitássá*”²³. Azaz a környezettel közvetlenül nem összefüggő kérdésekben nem rendelkezik keresetőségi joggal.

Nézzünk a fent leírtak szemléltetésére egy jogesetet,²⁴ ami ugyancsak kimondja, hogy „*a társadalmi szervezetet a környezetvédelmi eljárásokban illeti meg az ügyfél jogállása.*”

A felperes jogelődje az Autópálya Igazgatóság 1993-ban kérelmet terjesztett elő az Erdőfelügyelőségnek, hogy az akkor épülő M1-es autópálya egy szakaszához adja meg az erdőterület művelésből történő kivonásra a hozzájárulást. Az erdőfelügyelőség ehhez nem járult hozz. A felperes természetesen ennek a határozatnak a hatályon kívül helyezését kérte. A bíróság hatályon kívül helyezte az első fokon eljáró közigazgatási szervet, és új eljárásra kötelezte, mert nem tett eleget tényállás-tisztázási kötelezettségének. Fontos ugyanis, hogy a felperes eredetileg az „ún. alagutas” változat alapján tervezte az útszakasz kivitelezését, de ehhez pedig az érintett önkormányzatok nem járultak hozzá, éppen ezért a megismételt eljárásban vizsgálni kell, hogy felperes által már korábbiakban is javasolt ún. „*völgyhíd*” változat esetén az engedély megadható-e. Ráadásul a jogeset időpontjában vizsgálni kellett azt is, hogy vajon fennállnak-e azok a feltételek, ami alapján a beruházást kivételesnek lehet minősíteni. Amennyiben igen, úgy köteles megadni az engedélyt, ha nincs más alkalmas földterület, emellett a bíróság azzal sem értett egyet, hogy az alperes szerint a felperesnek kellett volna alternatívát nyújtania. (Tekintettel, hogy az önkormányzatok nem járultak hozzá, az ún. „*alagutas*” változathoz).

Így a bíróság álláspontja szerint az akkor hatályos *az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény* 69. §-ában írt kettős feltétel fennállást kellett megvizsgálni, nevezeten: „*Erdőterületet a*

²⁰ 4/2010. KJE

²¹ A Pp. 327. § (1) bekezdésének ma hatályos szövege így szól: „*A közigazgatási per indítására jogosult a) az ügyfél; b) a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője.*”

²² Keresetőségi jog: „*A fél és pertárgy között anyagi jogi kapcsolat: abból áll, hogy az adott igény éppen azt a felperest és éppen az ellen az alperes ellen illeti meg.*” KISS (D.): *A polgári per titkai – Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás általános részéből* (Budapest: HVG-ORAC, 2009.) 204.

²³ 4/2010. KJE

²⁴ KGD 2004.89.

termelésből kivonni kivételes esetben és csak akkor lehet, ha az erdőterületre tervezett létesítmény elhelyezésére vagy a tevékenység gyakorlására az adott térségben nem található más arra alkalmas földterület.” A bíróság ítéletével szemben az alperesi beavatkozó természetvédelmi szervezet nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben kérte az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatását és a kereset elutasítását. Az eljáró bíróságnak arról kellett döntenie, hogy jogszerűen tagadta-e meg az erdészeti hatóság a hozzájárulás megadását, arra hivatkozva, hogy létezik más alkalmas hely a tervezett beruházás elvégzésére. A bíróság kifejtette, hogy az alperes határozatában tévesen jelölte meg alternatív megoldásként az ún. „alagutas” megoldást, hiszen ahhoz az érintett önkormányzatok nem járultak hozzá. Így valóban a fenti törvényt kell megvizsgálni, és amennyiben az abban foglaltak fennállnak, úgy a hozzájárulást meg kell adni.

Miután a felperes felülvizsgálati kérelmet vagy csatlakozó felülvizsgálati kérelmet nem nyújtott be, a bíróság a felülvizsgálati eljárásban a Pp. 272. § (2)²⁵ bekezdésének a keretei között járhat el, csupán megjegyzi, hogy az alperesi beavatkozó beavatkozása megengedésének nem lett volna helye, hiszen az akkor hatályos Áe. 3. § (4) bekezdése szerint nem minősült ügyfélnek. A természetvédelmi szervezetet csak a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi eljárásokban illette volna meg az ügyféli minőség, a perbeli esetben a beavatkozónak ilyen érintettsége nem volt, mert erdőterület igénybevételeéről kellett az erdészeti hatóságnak döntenie.²⁶

Végezetül vizsgáljuk meg a jogegységi határozat 3. pontját: *„A közigazgatási perbe történő beavatkozáshoz szükséges jogi érdeket a Pp. 54. § (1)”²⁷ bekezdése alapján a konkrét hatásterületi érintettség és a működésben fennálló érdekelttség alapozza meg. A beavatkozás lehetősége nem függ attól, hogy a társadalmi szervezet a közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként ténylegesen részt vett.”*

Ebben az esetben az igazán fontos kérdés, hogy mi számít jogi érdeknek? Vannak bíróságok, amelyek a beavatkozáshoz szükséges jogi érdeket fennállónak látják, abban az esetben, ha a szervezet önálló perindítási jogosultsággal rendelkezik. Ebben az esetben a jogi érdek tartalmát a Ktv. 98. § (1) bekezdése adja meg. Azonban vannak olyan bíróságok, amelyek a jogi érdek közvetett voltára utalva a beavatkozást elutasítják. Itt elsősorban a BH.2004.44. számú jogesetére hivatkoznak, mely szerint a közvetett jogi érdek a beavatkozás megengedéséhez nem elégséges, ha a beavatkozni kívánó saját személyes, vagyoni jogi érdekelttsége hiányzik.²⁸ Emellett egy harmadik felfogás szerint a beavatkozáshoz szükséges jogi érdeket annak alapján lehet megállapítani, hogy a társadalmi szervezet bejegyzett tevékenységi köre, mennyiben köthető az adott engedélyezéshez kapcsolódó hatásterülethez.²⁹

Fontos, hogy a jogi érdek fennállása, vagy fenn nem állása egy objektív kategória, és nem függ (nem függhet) az eljárásban való tényleges részvételtől, hanem ezt objektíve megalapozza a hatásterületi érintettség. Ezt a kitétele annak alapján fogalmazta meg az LB, mi szerint a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján a társadalmi szervezet a perbe akkor is beléphet, ha az ügy közigazgatási szakában nem vett részt. Ebben az esetben ugyanis a beavatkozás alapja pusztán az ügy eldöntésében fennálló jogi érdekelttség. A gyakorlati szempontból ezt azt jelenti, hogy a Pp. 54. §

²⁵ A Pp. 272. § (2) bekezdésének hatályos szövege: *„A felülvizsgálati kérelemben meg kell jelölni azt a határozatot, amely ellen a felülvizsgálati kérelem irányul, továbbá elő kell adni- a jogszabálysértés megjelölése mellett- hogy a fél a határozat megváltoztatását mennyiben és milyen okból kívánja.”*

²⁶ KGD 2004.89.

²⁷ A Pp. 54. § (1) bekezdésének ma hatályos szövege így szól: *„Akinek jogi érdeke fűződik abhoz, hogy a más személyek közötti folyamatban lévő per miként dőljön el, a perbe-az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig- az azonos érdekű fél pernyertességének az előmozdítása végett beavatkozhat.”*

²⁸ 4/2010. KJE

²⁹ 4/2010. KJE

(1) bekezdése szerinti beavatkozás általános eljárásjogi lehetőség a Pp. 332. § (5)³⁰ bekezdéséhez képest.

5. Összefoglalás

Végezetül egy friss adalék a társadalmi szervezetek jelentőségéhez. Az ősz folyamán az Országgyűlésben lezajlott a sarkalatos törvények vitája, ennek keretében a képviselők megvitatták az új Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslatot is. Ennek keretében az egyik ellenzéki párt benyújtott egy olyan módosító javaslatot, amely megadná a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezeteknek azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak alkotmányjogi panasz alapján, nevezetesen, egy konkrét bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangjának a megvizsgálása céljából. A benyújtó képviselők az alábbi mondattal egészítették volna ki az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (3) bekezdését: „*Az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából jogsérelmet szenvedett szervezetnek minősül az a jogi személy, aki a környezetvédelemmel összefüggő közigazgatási hatósági ügyben az ügyfél jogállásával rendelkezik*”. A módosító javaslat indoklása szerint ezzel egyértelmű válna, hogy a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek jogosultak alapjogi panasz benyújtására.

Az új Alaptörvény 24. cikk d) pontja megteremti ugyanis a valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetőségét „*Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját*.” Az persze kérdéses, hogy miért csak a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek vonatkozásában kívánták ezt egyértelműen rögzíteni törvényben, hiszen hatályos jogunk más alapvető jog vagy közérdek védelmére létrehozott civil szervezet számára is biztosít ügyféli jogállást egyéb hatósági eljárásokban.³¹

Ugyan nem fogadták el a módosító javaslatot, de mindenképpen megfelelően illusztrálja, hogy milyen fontos szerepet töltenek be a civil szervezetek, és nemcsak a közigazgatási jogban.

³⁰ A Pp. 332. § (5) bekezdésének ma hatályos szövege: „*Ha a közigazgatási eljárásban ellenérdeklő ügyfél, vagy közbeszerzési és közérdekvédelmi feladatok ellátására külön törvényben kijelölt szerv ügyfélként szerepelt, a bíróság értesíti őt a beavatkozás lehetőségéről*.”

³¹ Lásd például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV törvény 46. § (2) bekezdés a) pontja; A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 8. § (1) bekezdés; A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és alapvető korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 26.§ (2) bekezdése; Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 48. § (2) bekezdése;

FELHASZNÁLT IRODALOM

FAZEKAS (M.)-FICZERE (L.) (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész (Budapest: Osiris Kiadó, 2006.)

JÓZSA (F.): *Ket. - Kérdésk-felelek* (Budapest: Opten, 2009.)

KILÉNYI (G.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Osiris Kiadó, 2009.)

KISS (D.): *A polgári per titkai-Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás általános részéből* (Budapest: HVG-ORAC, 2009.)

LŐRINCZ (L.) (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG ORAC, 2005.)

SÓLYOM (L.): *Környezetvédelem és polgári jog* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 1980.)

PONGRÁCZ ALEX: ÜGYFÉLI JOGOK EGYKOR ÉS MA [SZIE]

KONZULENS: PROF. DR. PATYI ANDRÁS

„A tegnap közigazgatásának gondjai sok tekintetben mennyire hasonlítanak mai közigazgatásunk gondjaihoz...”

(Kilényi Géza)¹

1. A közigazgatás fejlődéstörténete a feudalizmus államjogától a racionalizált jogállamig

Premodern, feudális államszerkezeti keretek között nem beszélhetünk a jogállami paradigma és demokratikus eszmények uralta erőteréről. Az ókori birodalmak despotái, illetve a középkor teljhatalmú monarchái a „*Pater Iustitiae*”,² az igazság atyjának státuszából axiómaként nyilatkoztatták ki az érvényes jogot, omnipotens jogteremtésüknek pedig lényegében semmilyen korlátja sem volt. Az államhatalmat isteni eredetüként tételezték, a rend zálogaként funkcionáló törvények pedig Isten akaratát és értelmét közvetítették az alávetett polgárok számára.³ „*A jog omnipotens, mindenható eszközzé válik, ha »kellés«, »sollen« jellegét önállósítják, függetlenítik az adott létvizonyok között rendelkezésre álló erőforrásoktól, feltételektől, az adott társadalmi közegtől és az emberi magatartástól*” – állapítja meg SZIGETI Péter.⁴ A feudalizmus jogszolgáltatási rendjében pedig a jog valóban omnipotens eszközzé vált. I. JAKAB angol király „*A monarcha igaz törvénye*” címmel 1598-ban megjelent munkájában az abszolút uralkodót a nemességtől, a rendektől és a klérus befolyásától független, teljhatalmú szereplőként tételezte, aki „*Isten lélegző képmása a Földön*”, hatalmát pedig azért nem lehet megkérdőjelezni, mert azzal az állami uralom szilárdsága veszne kárba és anarchiába taszítódnék a nemzet.⁵

Az abszolutista rendőrállamokban Paul LABAND szélsőségesen jogpozitivistá teoretikus azon teóriája érvényesült, amely szerint a „*jogalkotó bármely magatartást szabályozhat: a lehetetlenre kötelezés tilalmának évezredek belátását nem lehet megkerülni.*” Adolf MERKL meghatározása szerint a rendőrállam olyan állam, amelynek igazgatása jogilag kötetlen, szemben a jogállami igazgatással, amely törvényhez kötött: „*rendőrállam az igazgatási jog nélküli, jogállam az igazgatási joggal rendelkező állam*”.⁷

Nyugat-Európában a modern világ hírnökeként lassan gyökeret vert a kapitalizmus, létrehozva a szabad munka racionális-kapitalista szervezetét: egy olyan gazdálkodási rendszert, amelyben a „*vagyont és a termelési eszközöket nyereség céljából, a vagyon gyarapítására használják fel. Kapitalista az üzleti vállalkozás, ha racionálisan, az investált vagyon növelésének elve alapján cselekszik. (...)*”⁸ A kalkulatorius kapitalizmus pedig lassan, de biztosan a kiszámítható, átlátható, racionális politikai-és jogrendszer „*galvanizátorává*” vált.⁹ „*A kapitalizmusnak egy gép pontosságával működő és pontosan kiszámítható jogrendszerre van szüksége, amelyben nincs szerepük rituális-vallási és mágikus meggondolásoknak. A modern*

¹ VADÁL (I.): *A közigazgatási jog kodifikációja – Stabil kormányzás, változó közigazgatás* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2006.) 13.

² KULCSÁR (K.): *Jogszociológia* (Budapest: Vince Kiadó, 2005.) 22.

³ AQUINÓI SZENT Tamás (1224-1274) gondolatát idézi: TAKÁCS (P.) (szerk.): *Államelmélet I.* (Budapest: Szent István Társulat, 2009.) 63.

⁴ SZIGETI (P.) – TAKÁCS (P.): *A jogállamiság jogelmélete* (Budapest: Napvilág Kiadó, 2004.) 61.

⁵ BAYER (J.): *A politikai gondolkodás története* (Budapest: Osiris Kiadó, 2003.) 117.

⁶ ERDŐS (CS.): „Az állam és jog alapvető értékei” in SMUK (P.) (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei I.* (Győr: Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.) 11.

⁷ PAULOVIČS (A.): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2003.) 9.

⁸ BAYER [2003] 279.

⁹ SZIGETI-TAKÁCS [2004] 46.

államnak végül is úgy sikerült létrehoznia az ilyen jogrendszert, hogy hatalmának érvényesítése érdekében szövetségre lépett a jogászokkal.”¹⁰

A közigazgatási jog megjelenésével és a jogállami paradigma, a joguralom bázisán új reláció alakult ki a jogszabályi keretek közé szorított államhatalmi gépezet és az állampolgárok között. Otto MAYER elmélete nyomán kialakult a törvény, a közigazgatás és az egyén közötti viszony olyan rendje, amelyben „a közigazgatás sem a törvény ellenében (*contra legem*), sem megfelelő törvényes alap nélkül (*praeter vagy ultra legem*) nem avatkozhat be az egyéni magánszférába.”¹¹ Hans Kelsen szavaival élve: a törvényesség lényege, hogy a pozitív jogi törvények tartalma szempontjából ellenőrizzük az igazságszolgáltatást és kontroll alá vonjuk a végrehajtó hatalmat.¹² A „szervezetrendszeren kívüli jogalanyok” végighaladhattak a MAINE-i úton: az alattvalói státusból az alanyi jogokkal rendelkező állampolgári létszakba („*contractus*”) juthattak.¹³ A külső jogalanyoknak szükségük is volt némi reputációra, hiszen LÁNCZY Gyula még 1882-ben is akként jellemezte a magyar állampolgárok helyzetét, hogy ők „a közjogi bátorlét és a közigazgatási védelem tekintetében mintegy a levegőben lógnak.”¹⁴ Érdemes hozzátenni: SZAPÁRY Gyula kormánya nem sokkal e kijelentés után látott hozzá TISZA Kálmán regnálása idején megkezdett közigazgatási átszervezés kísérletéhez. SZAPÁRY programja a közigazgatás egységes alapokra helyezésére, a nagyobb szakszerűség növelésére és az állam által kinevezett, rigorózus hierarchiában működő tisztviselői kar meghonosítására apellált – az ellenzék obstrukciójának köszönhetően azonban nem vette túlzott sikerrel az akadályt.¹⁵ A polgári társadalom dinamikája, amely hosszú évszázadok után az alkotmányosság–jogbiztonság–közbiztonság triász¹⁶ által uralt „kelepcébe” szorította a közigazgatás működését, egy szempontból mindenképpen sikeres játékosnak bizonyult: „a demokratikus ideológia terjedése sikerrel kendőzte el és tette elhiselhetővé a hatalomnak való alávetettség realitását: „az állam a leghidegebb szörnyeteg minden hideg szörnyeteg közül. Hideg még a hazugsága is, és szájából a hazugság kigyózik elő: »Én, az állam vagyok a nép«”-summazhatjuk KELSENNEL.¹⁷

2. Vita a magyar tudományos diskurzusban: kell-e kodifikált hatósági eljárásjog?

Az államigazgatási eljárás kodifikálásának igénye a fentebb említett körülmények hatására a XIX. századi Európában merült fel. Ekkor veszítette el uralkodó pozícióját a rendőrhatalmi formában működő államhatalmi architektúra, átadva helyét a jogállami felfogás által vezérelt társadalmi eszménynek.¹⁸ Elementáris szükségletként tört fel ez a szükséglet a mélyből, de általános elfogadottságra nem tudott szert tenni.

A magyar jogéletben a konzervatív felfogású CONCHA Győző (1864-1933) nyomán a kodifikáció-ellenes álláspont volt uralkodóvá (ezt az álláspontot képviselte a teljesség igénye nélkül ESZLÁRY Károly, EREKY István és részben LADIK Gusztáv). „(...) általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak megállapíttatni, lesz tehát külön anyakönyvi,

¹⁰ TAKÁCS [2009] 117.

¹¹ PÉTERI (Z.): „A jogállamiságról” *Magyar Tudomány*, 1989/9. 730.

¹² *A jogszolgáltatás alkotmányos garanciái* (1928). Idézi: ERDŐS [2010] 11.

¹³ KULCSÁR [2005] 111.

¹⁴ Idézi: DARÁK (P.): *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírósági döntések 2005-2010* (Budapest: Complex Kiadó, 2010.) 13.

¹⁵ HARGITAI (GY.) (szerk.): *Az Osztrák-Magyar Monarchia – Magyarország művelődéstörténete 1867 – 1918* (Budapest, Kossuth Kiadó, 2001.) 35.

¹⁶ KULCSÁR [2005] 120.

¹⁷ TATTAY (Sz.): „Demokrácia és/vagy képviselet. A „képviseleti demokrácia” Hans Kelsen és Carl Schmitt elméletében” in *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről* (Budapest: Gondolat Kiadó, MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam-és Jogtudományi Kara, 2007.) 370.

¹⁸ PAULOVICS [2003] 19.

egészségügyi, ipari, vízjogi, kisajátítási, rendőri, adóbecslési, újoncászati eljárás, épp úgy, amint a jogszolgáltatási feladat is külön büntető, polgári, úrbéri, kereskedelmi eljárásokat kíván.”¹⁹ – deklarálta „ars poeticáját” CONCHA. Ezt az álláspontot a MAGYARY Zoltán (1888-1945) vezette tudományos iskola megjelenése kezdte ki. MAGYARY egyrészt sürgető kérdésnek tartotta egyrészt a hatályos jogszabályok egységes szerkezetbe foglalását és hivatalos gyűjteményben való kiadását,²⁰ másrészt hitet tett a hatósági eljárás egységes és általános szabályozása mellett.²¹

A vitában *pro* és *contra* elhangzottak különböző érvek és ellenérvek, ennek szintéziseként pedig manifesztálódott azon elvárás, hogy a szabályozás sporadikusságára reflektáljon valamit a törvényhozás. A közigazgatás ugyanis a polgári állam terrénumában – KMETY Károlyt idézve – „gyorsan gyarapodó tevékenysége életcéljaink valószínűsítésének, érdekeink érvényesítésének elsőrendű tényezőjévé, s vele kapcsolatban a közigazgatási jog jogéletünk előkelő részévé lett”.²² Ezzel összefüggésben szabályanyaga rendkívül kazuisztikussá vált,²³ ennek aspektusaként pedig „a közigazgatás gyorsaságára, rendjére, a közérdek és a felek érdekei védelme szempontjából is (...) ily egységes szabályozás nagy előnyökkel járna. Az 1901. évi XX. törvénycikket, mint közigazgatásunk eljárási jogának egységesítésére az első fontos lépést örömmel kell üdvözlünk.”²⁴

3. Szemelvények a közigazgatási hatósági eljárás jog fejlődéstörténetéből

3.1. Az 1901. évi XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

A hazai közigazgatási hatósági eljárás jog „első fecskéje” tehát a *közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk* volt. A jogszabály meglehetősen heterogén-hibrid jelleggel bírt, hiszen tartalmazta többek között a rendőri büntetőbíráskodás hatósági rendjét, a kihágási büntetéspénzek kérdését, illetve a köz-és árvapénzek kezelését is.²⁵ A törvénycikk – címével ellentétben – nem a hatósági eljárás egészét, hanem csak a jogorvoslati szakot próbálta meg átfogó jelleggel kodifikálni, de azt sem minden ügýtípusra kiterjedően. A törvénycikk indokolása kimondja továbbá, hogy néhány ügyfajta (adó-és illetékügyek, kihágási ügyek, katonai határozatok) specialitásából kifolyóan a jogszabály hatálya az ezen eljárásokban hozott határozatokra nem terjed ki.²⁶ Ami azonban szempontunkból a legfontosabb: ezen törvény szabályozta a határozatok kézbesítési rendjét és a jogorvoslatokat. A törvény hatására kialakult az egységes, a közigazgatási bírósági eljárásokkal szinkronba hozott jogorvoslati rend.²⁷

A törvény célja a hatósági fokozatok csökkentése volt, ami által a jogorvoslati rend egyszerűbbé és rövidebbé válhatott volna. Tény, hogy a jogszabály révén egységessé kezdett válni a jogorvoslati rendszer,²⁸ viszont a célokkal ellentétben nem sikerült csökkenteni a bürokratizmust, a szabályozás pedig hiányosnak bizonyult.²⁹

¹⁹ CONCHA(GY.): *Politika II. Közigazgatástan* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1905.) 105.

²⁰ MAGYARY (Z.): *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932)*. Idézi: SAÁD (J.) (szerk.): *Magyar Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.) 118.

²¹ PATYI (A.) (SZERK.): *Közigazgatási hatósági eljárás jog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009.) 37.

²² KMETY (K.): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* (Budapest: Politzer Zsigmond könyvkereskedő kiadása, 1897.) Előszó.

²³ PAULOVICS [2003] 47.

²⁴ KMETY (K.): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* (Budapest: Politzer Zsigmond könyvkereskedő kiadása, 1905.) 218.

²⁵ PATYI [2009] 34.

²⁶ PAULOVICS [2003] 47.

²⁷ LŐRINCZ (L.) (szerk.): *Közigazgatási eljárás jog* (Budapest: HVG ORAC, 2005.) 42.

²⁸ PAULOVICS [2003] 48.

²⁹ PATYI [2009] 35.

3.2. Az 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

Az egységes hatósági eljárásjogi rendezés tehát még váratott magára. A két világháború közötti racionalizálási programokat elemezve TOMCSÁNYI Móric megállapította, hogy azok „világszerte a közigazgatási eljárás és részben a szervezet reformjával foglalkoznak; röviden arról van szó, hogy a közigazgatási gestio egyszerűbb, gyorsabb, olcsóbb, tervszerűbb, áttekinthetőbb legyen.”³⁰ A közigazgatási jogtudomány képviselői ekkora már érdeklődésük homlokterébe állították azt a SZONTAGH Vilmos által megfigyelt jelenséget, miszerint „a közigazgatás mindig a máról-holnapra változó közélet függvénye, ebben a javításra irányuló igyekezetben és folyamatban nem lehet szünet, nem lehet megállás, és ha az egyik reform megtörtént, mindjárt készülhetünk a következőre. (...) a folyamatos közigazgatás csak a folyamatosság tempóját követő reformokkal tartható szinten.”³¹

Ebben a tempóban született meg a *közigazgatás rendezéséről 1929. évi XXX. törvénycikk*. A szabályozás célja változatlan volt: a hatósági fórumrendszer további egyszerűsítése annak érdekében, hogy a jogszerűség garanciái mellett az ügyfelek eligazodása könnyű, az eljárás pedig gyors legyen.³² A törvény II. része mintegy húsz paragrafust szentelt a „*jogorvoslatok, hatósági fokozatok és eljárási szabályok*” kérdésének. A törvény *expressis verbis* nem eljárásjogi tárgyú jogszabály volt, de legalább tárgyalta a jogorvoslati rendszer kérdését.³³ LADIK Gusztáv emelte ki, hogy egységes szabályozás hiányában a Polgári Perrendtartásra vonatkozó szabályokat (az 1911. évi Pp.-t)³⁴ kényszerültek irányadónak tekinteni a közigazgatási eljárásban, holott azok „a két eljárás különbözősége miatt nem alkalmasak a közigazgatási eljárás szabályozására. A bíró ugyanis kizárólag a tények jogszerűségét vizsgálja, és annak megállapításával egyébre nem is törekszik, míg a közigazgatási eljárásnak célja az, hogy közérdekű kérdéseket minél tökéletesebben és célszerűbben oldjon meg, ami gyakran lehetetlenné teszi a szigorú szabályokhoz való merev ragaszkodást.”³⁵

LADIK leszögezi, hogy a közigazgatási ügy mindig közérdekű, ezért annak védelmére a hatóság akkor is kötelezve van, ha azt a magánfél (ügyfél) nem kéri, tehát a „*közigazgatási ügy megindulhat ugyan a fél kérelmére, de a legtöbbször hivatalból, a hatóság kezdeményezéséből veszi kezdetét.*”³⁶ A fél rendelkezési joga az 1929. évi XXX. törvény értelmében tehát korlátozott volt a közérdekkel szemben, a hatóság gyakorta terjeszkedhetett túl közérdekvédelmi okokra hivatkozva a fél kérelmén, sőt, a kérelmező fél hátrányára is határozhatott – példának okáért a fegyelmi ügyekben.³⁷

Garanciális rendelkezés volt, hogy a hatósági határozatot közölni kellett az ügyféllel – a fél előtt történő kihirdetés útján, vagy közszemlére tétellel (kifüggesztéssel). A kézbesítési módokat is törvény szabályozta. A legfontosabb passzusok azonban az ügyfél jogvédelmére vonatkoztak. „*A jogvédelem a közigazgatásban az a tevékenység, amely akár a hatóságtól, akár a féltől ered, azáltal a célzattal, hogy azok figyelmét valamely olyan körülményre felhívja, amely a közérdeket, vagy egyesek magánérdekeit sértheti – ilyen a hatóságnak az a ténye, hogy intézkedése előtt a feleket meghallgatja, vagy hirdetmény útján hívja fel az érdekeltek figyelmét a tervbe vett intézkedésre, hogy azáltal szemben jogaikat vagy érdekeiket megóvják. Ide*

³⁰ TOMCSÁNYI (M.): „Időszerű közigazgatási kérdések” in MÁRTONFFY (K.) (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből* – Németh Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás felszázados fennállása alkalmából (Budapest: Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1932.) 83.

³¹ SZONTAGH (V.): *A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint* (Miskolc: Ludvig István Könyvnyomdája, 1937.) 10.

³² PAULOVIK [2003] 49.

³³ PATYI [2009] 35-36.

³⁴ KÉNGYEL(M.): *Magyar polgári eljárásjog* (Budapest: Osiris Kiadó, 2008.) 62-64.

³⁵ LADIK (G.): *Tételek közigazgatási jogunk alaptanai* (Szombathely: Martineum Könyvnyomda Rt., 1937.) 176.

³⁶ LADIK [1937] 179.

³⁷ 1929. évi XXX. törvénycikk 91. § (6) bekezdés

sorolhatók a felek részéről előterjesztett kérelmek, felszólalások, észrevételek stb., amelyek mind azt célozzák, hogy a hatóság vegye azokat intézkedése előtt figyelembe.”³⁸

A kérelmek elbírálása azonban a hatóság diszkrecionális jogkörébe tartozott, így érdemi jogvédelmet a jogorvoslati fórumrendszer jelentett, amikor is a jogvédő eszköz előterjesztése kötelezte a hatóságot arra, hogy azzal érdemben foglalkozzék, és annak eredményeként megalkotott döntését – annak indoklásával egyetemben – a féllel közölje. A közigazgatási jogvédelem három szintjét különböztette meg a törvény: a közigazgatási hatóság elé terjeszthető jogorvoslatokat, a közigazgatási bíróság elbírálása alá tartozó panaszt, illetve a közigazgatási ügyet a polgári bíróság döntése alá bocsátó jogorvoslatot.³⁹

PAULOVICS Anita kutatásai alapján a törvény jellemzéseként deklarálhatjuk, hogy az sajnálatos módon nem jelentett előrelépést, sőt, a különös szabályok előtérbe helyezésével inkább a dezorganizáció hiányába hatott.⁴⁰

3.3. MAGYARY Zoltán racionalizálási tevékenysége és a Magyary-iskola álláspontja

„Cégünk jól, olcsón és gyorsan dolgozik. Ön ebből kettőt választhat” – idézi fel egy fodrászüzlet kirakata előtt átélt élményét GERENCSÉR Balázs Szabolcs.⁴¹ Vele együtt állapíthatjuk meg, hogy a közigazgatási reformok is rendre ebben a tömör szlogen jellemezte csapdába esnek bele. Nem esett azonban ebbe a hibába MAGYARY Zoltán közigazgatási vilásképe, melyben a kor tendenciáinak megfelelően megpróbálta összekötni az eredményességet a jogszerűséggel és a polgárbarát közigazgatás mellett próbált lándzsát törni. A posztindusztriális állam ugyanis *„tanít, gyógyít, épít, szállít, elektromos áramot termel és mindenekfölött a legnagyobb organizációt vezeti, ami maga is különleges szakértelmet kíván. A jog megmarad, de (...) rajta kívül a technikai szempont, az eredményesség egyenrangú fontosságúvá lesz.”*⁴²

MAGYARY Zoltán és a köré csoportosuló tudományos iskola álma egy modern, kora követelményeinek megfelelő, a XIX. század jogállami paradigmáján túlmutató, üzemszerűen szervezett és a hatékonyságra, eredményességre koncentráló, racionalizált közigazgatás volt.⁴³ MAGYARY élete alkonyán, 1944-ben *„Emlékirat államéletünk válságáról”* című tanulmányában summázza hitvallását. Eszerint a közigazgatásnak *„az emberek számára azt a tudatot és szilárd bizalmat kell megadni, hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék. Köszönyt és eltávolodást okoz, ha azt látják, hogy olyan elveket és megoldásokat hirdetnek és védenek, amelyek olyan időkől származnak, amikor ők – a kisemberek tömege – még nem is léteztek.”*⁴⁴

Kora anomáliáit látva állapította meg, hogy *„a közigazgatás a közönségért van. Ebben mindenki egyetért. Hogy azonban a közigazgatás a közönség számára mindazt nyújtja-e, amiért van, ebben a tekintetben a vélemény nem ilyen egyöntetű. Gyakran más a véleménye a közigazgatásról magának a közigazgatásnak és más a véleményük az embereknek.”*⁴⁵ Ezért is kérte fel később egyik tanítványát, VALLÓ Józsefet, hogy

³⁸ LADIK [1937] 184-185.

³⁹ LADIK [1937] 185.

⁴⁰ PAULOVICS [2003] 50.

⁴¹ GERENCSÉR (B. Sz.): „Döntéshatékonyság és szabályozási anomáliák a kormányzatban” in SCHANDA (B.) - VARGA ZS. (A.): *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről* (Budapest: PPKE JÁK, 2010.) 275.

⁴² MAGYARY (Z.): „A közigazgatás és a közönség (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege)” in LŐRINCZ (L.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947.* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.) 290.

⁴³ MAGYARY (Z.): „Miért van szükség a közigazgatás reformjára?” *Magyar Futár*, I/7. 1941. július 10., 10.

⁴⁴ MAGYARY (Z.): *Emlékirat államéletünk válságáról* – Idézi: SAÁD [2000] 9.

⁴⁵ MAGYARY (Z.): *A ténymegállapító módszer a közigazgatásban* - Idézi: GÖRÖG (K.): *Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban* (PhD értekezés) (Miskolc 2009.) 11.

készítse el az egységes eljárási törvénytervezetet.⁴⁶ VALLÓ a tervezetet a bűnvádi és a polgári perrendtartásra, valamint az osztrák kódex és a különös eljárási rendelkezések figyelembevételével konstruálta meg.⁴⁷ 1939-re SZITÁS Jenő is készített egy tervezetet, mely elsődlegesen a polgári perrendtartás szabályain alapult és kevésbé fókuszálta az ügyfelek védelmét.⁴⁸ VALLÓ József 1942-re második eljárásjogi tervezetével is elkészült, hatályba azonban egyik konstrukció sem lépett, így továbbra is az 1929. évi XXX. törvények kerültek alkalmazásra.

FLUCK András, MAGYARY egyik tanítványa 1934-ben, majd 1938-ban jelentette meg „A közigazgatási ügyintézés reformja”, illetve a „Közigazgatási ügyintézés racionalizálása” című tanulmányait.⁴⁹ A negatív értelemben vett bürokrácia jelensége természetesen a Magyary névvel fémjelzett érában sem tűnt el *in extenso*.⁵⁰

3.4. A szocialista „ex lex” állapot időszaka, illetve az Áe. elfogadásáig vezető út

Az 1945 utáni rendszer hatalmas jogbizonytalanságba taszította a közigazgatás fejlődését. Már a világháború befejezése után megkezdődött a közigazgatási bíraskodás fokozatos elsovasztása, mígnem 1949-ben megszüntették a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot. Ez alapjaiban befolyásolta a jogorvoslati lehetőségeket: a közigazgatási kereset (magánpanasz) benyújtásának halálát eredményezte.⁵¹ A szocialista rezsim államgépezete – annak ellenére, hogy MARX 1852-ben megjelent munkája, a „*Louis Bonaparte brumaire tizenharmadikája*” nyomán a bolsevik interpretáció az állami bürokrácia széttúzását tűzte ki célul⁵² – egyébként is a „*Leviathanként*”⁵³ viselkedett és a bürokrácia permanens növekedését jellemezte.

LŐRINCZ Lajos szerint ebben az érában „a magyar jogrendben a hierarchikus felügyeleti eljárás az 1949-ben elfogadott alkotmány, majd az ennek megfelelő I. tanács törvény meghozatalával vált teljessé. (...) eljárásjogról érdemben nem lehetett beszélni. A teljesen hierarchikus módon megszervezett közigazgatás központi szervei lényegében diszkrecionálisan döntöttek az ügyekben. A hatóságok belátásán kívül a polgárok számára eljárási garanciák nemigen léteztek. Egyes államigazgatásinak mondható ügyek azonban bíróság elé vihetők, pl. nyugdíjviták, baleseti, betegségi járadékokkal kapcsolatos viták (...)”⁵⁴

Ekként 1950 és 1954 között nem beszélhetünk valódi értelemben vett eljárásjogról. A holtpontról történő érdemi elmozdulást csak a második tanács törvény (1954. évi X. törvény) és a lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény jelentett.⁵⁵ Céljuk a törvényesség erősítése volt a hatósági eljárásban. Ennek érdekében újra bevezették a panasz intézményét, lehetővé téve az alsóbb fokú döntések megsemmisíthetőségét és megváltoztathatóságát.⁵⁶ Az 1954. évi változtatások azonban csak annyit eredményeztek, hogy kaotikus helyzetet generáltak. Az ügyfél

⁴⁶ PAULOVICS [2003] 53.

⁴⁷ PATYI [2009] 37.

⁴⁸ PAULOVICS [2003] 54.

⁴⁹ TORMA (A.): „Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről” *Sectio Juridica et Politica*, (Miskolc: Tomus XXVI/2., 2008.) 480.

⁵⁰ Teljes egészében, egész terjedelemben (latin).

⁵¹ PATYI [2009] 37.

⁵² BENIGER, (J. R.): *Az irányítás forradalma – Az információ társadalom technológiai és gazdasági forrásai* (Budapest: Gondolat-Infonia, 2004.) 671.

⁵³ A Leviathan szimbolikus alak: az Ótestamentumban szerepel egy utalás Leviathanra mint abszolút és félelmetes hatalmú tengeri szörnyre. „Mint mesterséges képződményt, Thomas Hobbes (1588-1679) azonos című könyvének fedelén az államot így ábrázolta, mint egy uralkodót, aki sok emberből tevődik össze, egyik kezében a hatalom szimbólumaként a jogart, a másikban a páztorbotot, a papi hatalom jelképét tartja. Ez az ábrázolás világosan utal arra, hogy az uralkodó maga az állam.” in BAYER (J.): *A politikai gondolkodás története* (Budapest: Osiris Kiadó, 2003.) 108-110. - A Behemót szintén félelmetes bibliai szörny.

⁵⁴ LŐRINCZ [2005] 44-45.

⁵⁵ PATYI [2009] 37-38.

⁵⁶ LŐRINCZ [2005] 45.

panasza folytán „a felülvizsgálat mindig magasabb szintre került, így végül a döntések végrehajthatatlanná váltak a sokféle »panaszkodás« következtében. A jogszabály alapján benyújtott beadványok tömege szinte teljes egészében megbénította az államigazgatási szervek működését.”⁵⁷

A forradalom hamar felfalta a marxista rezsim „gyermekét” és a kormányzat belátta, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény megalkotását nem lehet tovább halogatni. 1957 júniusában az Országgyűlés elfogadta az Et.-t.⁵⁸ Lőrincz álláspontja szerint ennek „feladata az volt, hogy bírói felülvizsgálat nélkül is lényeges garanciákat adjon az állampolgároknak a közigazgatási ügyek intézése során, megőrizve a közigazgatási ügyintézés belső autonómiáját, illetve továbbra is biztosítsa a központi államigazgatási szervek számára a közigazgatási ügyintézés viszonylag teljes ellenőrizhetőségét.”⁵⁹

Az első kodifikált eljárásjogi kódexünk szabályai rövidek és egyszerűek voltak, a döntés-felülvizsgálati eszközök között mind hivatalból, mind pedig kérelemre igénybe vehető eszközöket szabályozott,⁶⁰ illetve rögzítette, hogy „az ügyfél részére biztosítani kell, hogy az eljárás során nyilatkozatot tehessen és jogait érvényesíthesse.”⁶¹ Az ügyfél igazolási kérelmet terjeszthetett elő, illetve maga vagy képviselője útján az eljárás során keletkezett iratokba betekinthetett,⁶² a hatóság részéről pedig továbbra is közölni kellett az ügyféllel a határozatot, annak kiegészítése, jogszabálysértő tartalom esetén pedig a visszavonása vagy módosítása volt eszközölhető.⁶³ Az ügy érdemben hozott elsőfokú határozat ellen fellebbezhetett az, akinek jogát a határozat sértette, másodfokon hozott határozat ellen további fellebbezésnek helye nem volt. A mai, jogbiztonság uralta jogállami berendezkedés keretei között elképzelhetetlen, hogy az eljárás folyamán igénybe vehető jogorvoslatról törvéynél alacsonyabb szintű jogforrás rendelkezzen, a „szocialista törvényesség” égisze alatt azonban az Et. rögzíthette, hogy az államigazgatás által hozott határozatok törvény, törvényerejű rendelet, vagy minisztertanácsi rendelet engedélye alapján támadhatóak meg a bíróság előtt.⁶⁴

3.5. Az Áe.

Az 1970-es évek folyamán a magyar társadalomban és a közigazgatás szervezetrendszerében is alapvető változások következtek be, ami az Et. revideálását is kikényszerítette. A szegedi József Attila Tudomány Állam-és Jogtudományi Karán végzett tanulmány eredményeként azt a konzekvenciát vonták le, hogy „nagyszámú, felesleges, párhuzamos eljárási szabály létezett az általános kódex mellett. Ez mind az állampolgároknak, mind a jogalkalmazóknak gondot okozott.”⁶⁵

Így az Áe.-ben már megjelentek a jogállamiság felé mutató garanciális intézmények első csírai. Az 1989-1990. évi alkotmányos rendszerváltozás nyomán megszületett az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról, így a jogorvoslatoknak az Áe.-ben alkalmazott korlátozott mechanizmusa alkotmányellenességet szült. 1991-re létrejött a bírósági felülvizsgálat új szabályozása, amely „megteremtette a hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizsgálatának rendszerét”, ezzel paralel pedig megszüntette a felülvizsgálati kérelem rendkívüli jogorvoslati intézményét.⁶⁶

⁵⁷ PAULOVICS [2003] 55.

⁵⁸ PAULOVICS [2003] 55.

⁵⁹ LŐRINCZ [2005] 46.

⁶⁰ PATYI [2009] 38.

⁶¹ Et. 22. § (1) bekezdés

⁶² Et. 36. § (1) bekezdés

⁶³ PAULOVICS [2003] 58.

⁶⁴ Et. 55-59. §

⁶⁵ PAULOVICS [2003] 59.

⁶⁶ Patyi (2009), 40.

4. Összegzés

Láthattuk, hogy milyen stációkon ment keresztül a közigazgatási hatósági eljárásjog rapszodikus története során. Terjedelmi okok folytán arra nincsen lehetőségem, hogy a Ket. rendelkezéseit is ismertessem. Annyit azonban mindenképpen le szeretnék szögezni a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) kollégiumi véleménye⁶⁷ nyomán, hogy garanciális jelentőségű, a jogállami paradigma követelményének megfelelő a mai szabályozás. A Ket. léte már önmagában a törvényesség egyik biztosítója, ezért fontos *de lege ferenda* is az eljárási kódex elsődleges jellegének megőrzése. A törvényesség érvényesülésének másik instrumentuma a jogorvoslat rendszere, amely az ügyfelek számára lehetővé teszi, hogy az általuk sérelmesnek, jogszabálysértőnek tartott közigazgatási határozattal szemben különböző fórumokhoz forduljanak. Egy korszerű és ügyfél-centrikus eljárási kódex tehát a törvényesség egyik záloga.⁶⁸

Látnunk kell, hogy a közigazgatás és az állampolgárok közötti kapcsolat sohasem volt felhőtlen, de egyes fejlődési stádiumokban (így a két világháború közötti időszakban, amelyre inspirálólag hatott MAGYARY Zoltán gondolkodása) sikerült valamennyire stabilizálni, elmélyültebbé tenni a relációt. Alapvető jelentőségű, hogy az állampolgárok bizalmának elnyerése érdekében „*a közigazgatásnak érdemileg is jónak, helyesnek kell lennie, (de) (...) a gyorsaság és egyszerűsítés, meg az olcsóság nem éppen jár együtt mindig a minőségbeli jószággal. Hogy az intézkedések érdemileg is helyesek, jók legyenek, ezt a feltételt subjektíve minden esetre a tisztviselőképzés helyes szabályozása biztosíthatja. De ezen felül más egyéb is. Így többek között az, hogy a protekció érvényesülése a gyakorlati életből szigorúan kiküszöböltesse. (...) A közigazgatás érdemi jószágának megvalósulását sokszor tárgyi okok is akadályozzák, (...) maguk a materiális jogszabályok (...) rosszak, helytelenek, igazságtalanok. Ha már most az ilyen jogszabályokat pontosan végrehajtják, úgy a legjelesebb tisztviselő vagy bíró formailag jogszerű intézkedése is valójában igazságtalan.*”⁶⁹

Summa summarum: ha az állampolgári elvárások találkoznak a közigazgatásra (a közigazgatási hatósági eljárásjogra) vonatkozó tételes szabályozással, akkor valóban érvényesülő szabályokról van szó, ellenkező esetben – Oliver Wendel HOLMES terminológiájával élve – csak papírszabályokról.⁷⁰ Fontos, hogy az előbbi variáns mellett próbáljuk meg letenni a voksot – az állampolgárok ugyanis nem lóghatnak a közigazgatási védelem tekintetében a levegőben; a hatósági eljárás során nem az akrobata, hanem az ügyfél jogállása illeti meg őket – ennek minden törvényi hozadékaival.

⁶⁷ „A Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ket. rendelkezései között az eljáró hatóságok nem válogathatnak, különös tekintettel azon rendelkezésekre, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják. Az ügy érdemi eldöntésére is kihatással lehet, ha az eljáró hatóságok a Ket. alapelvei között, az 5. § (1) bekezdésében rögzített követelményt is megsértve, például az ügyfeleket megillető jogokat nem biztosították.”

⁶⁸ PAULOVIK [2003] 11.

⁶⁹ TOMCSÁNYI [1932] 83-84.

⁷⁰ SZIGETI-TAKÁCS [2004] 65.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAYER (J.):** *A politikai gondolkodás története* (Budapest: Osiris Kiadó, 2003.)
- BENIGER, (J. R.):** *Az irányítás forradalma – Az információs társadalom technológiai és gazdasági forrásai* (Budapest: Gondolat-Infonia, 2004.)
- CONCHA (GY.):** *Politika II. Közigazgatástan* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1905.)
- DARÁK (P.):** *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírósági döntések 2005-2010* (Budapest: Complex Kiadó, 2010.)
- ERDŐS (Cs.):** „Az állam és jog alapvető értékei” in SMUK (P.) (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei I.* (Győr: Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.)
- GERENCSÉR(B. SZ.):** „Döntéshatékony és szabályozási anomáliák a kormányzatban” in SCHANDA (B.) – VARGA ZS. (A.): *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről* (Budapest: PPKE JÁK, 2010.)
- HARGITAI (GY.)** (szerk.): *Az Osztrák-Magyar Monarchia – Magyarország művelődéstörténete 1867 – 1918* (Budapest: Kossuth Kiadó, 2001.)
- KENGYEL (M.):** *Magyar polgári eljárásjog* (Budapest: Osiris Kiadó, 2008.)
- KMETY (K.):** *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* (Budapest: Politzer Zsigmond könyvkereskedő kiadása, 1897.)
- KMETY (K.):** *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* (Budapest: Politzer Zsigmond könyvkereskedő kiadása, 1905.)
- KULCSÁR (K.):** *Jogszociológia* (Budapest: Vince Kiadó, 2005.)
- LADIK (G.):** *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai* (Szombathely: Martineum Könyvnyomda Rt., 1937.)
- LŐRINCZ (L.)** (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG ORAC, 2005.)
- MAGYARY (Z.):** „A közigazgatás és a közönség (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege)” in LŐRINCZ (L.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.)
- MAGYARY (Z.):** *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932)* Idézi: SAÁD (J.) (szerk.): *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.)
- MAGYARY (Z.):** *A ténymegállapító módszer a közigazgatásban* - Idézi: GÖRÖG (K.): *Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés)* (Miskolc 2009.)
- MAGYARY (Z.):** *Emlékirat államéletünk válságáról.* Idézi: SAÁD (J.) (szerk.): *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.)
- MAGYARY (Z.):** „Miért van szükség a közigazgatás reformjára?” *Magyar Futár*, I/7. 1941. július 10.

PATYI (A.) (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009.)

PAULOVICS (A.): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2003.)

PÉTERI (Z.): „A jogállamiságról” *Magyar Tudomány*, 1989/9.

SZIGETI (P.) – TAKÁCS (P.): *A jogállamiság jogelmélete* (Budapest: Napvilág Kiadó, 2004.)

SZONTAGH (V.): *A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint* (Miskolc: Ludvig István Könyvnyomdája, 1937.)

TAKÁCS (P.) (szerk.): *Államelmélet I.* (Budapest: Szent István Társulat, 2009.)

TATTAY (SZ.): „Demokrácia és/vagy képviselő. A „képviseleti demokrácia” Hans Kelsen és Carl Schmitt elméletében” in *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről* (Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam-és Jogtudományi Kara, 2007.)

TOMCSÁNYI (M.): „Időszerű közigazgatási kérdések” in MÁRTONFFY (K.) (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből – Németh Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás felszázados fennállása alkalmából* (Budapest: Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1932.)

TORMA (A.): „Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről” in *Sectio Juridica et Politica*, (Miskolc: Tomus XXVI/2., 2008.)

VADÁL (I.): *A közigazgatási jog kodifikációja – Stabil kormányzás, változó közigazgatás* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2006.)

III. EGYES KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI INTÉZMÉNYEK

**KÁLMÁN JÁNOS: A HATÓSÁGI SZERZŐDÉSEK *DE LEGE LATA*
ÉS *DE LEGE FERENDA* [SZIE]**

KONZULENS: DR. LAPSÁNSZKY ANDRÁS

„A korszerű közigazgatási jogtudomány egyik jelentős feladata a közigazgatási szerződés felvetette dogmatikai problémák megoldása.”¹

Az alkotmányos jogállam jellemzői között egyik feltűnő jelenség a *kontraktualizáció*, vagy magyarul szerződésesedés. Ez a folyamat szorosan összefügg a globalizációt segítő nemzetközi és szupranacionális szerződések számának és szerepének növekedésével, valamint a közjog és a magánjog tartalmának, intézményeinek és eszközrendszerének kölcsönös közeledésével és gyakori összefonódásával.² Vagyis relativizálódik a közjog és a magánjog merev szétválasztására szolgáló határvonal. Ennek következtében a két jogág kölcsönösen hatást gyakorol egymásra. A magánjog közjogi elemekkel itatódik át (semmisség és megtámadhatóság szabályainak részletes rendezése, a szerződés hatósági határozattal való pótlása, stb.), míg a közjogra is hatást gyakorol a magánjog. Ennek eredményeként a modern közigazgatásban egyre szélesebb mértékben jelennek meg, alapvetően együttműködésre épülő döntési folyamatok, valamint az ezeket leképező jogintézmények.³

Előadásom célja a magánjog közjogra gyakorolt hatásának eredményeként létrejött hatósági szerződések bemutatása *de lege lata* és *de lege ferenda*. Ennek megvalósítását szolgálva a tanulmányom három egységből épül fel: 1.) a hatósági szerződések helye a jogrendszerben; 2.) a hatályos tételes jogi szabályok áttekintése, illetve 3.) a jobbító szándékú megállapításaim megfogalmazása.

1. A hatósági szerződések jogrendszerbeli helye

A hatósági szerződések a közjogi szerződések közé tartoznak. A *közjogi szerződések*, azok a szerződések, amelyek közjogi jogviszonyt keletkeztetnek a felek között. A szakirodalomban egységes fogalom meghatározás még nem alakult ki, így általános jellemzőit tudjuk csupán megragadni. Tartalmukat közjogi rendelkezések határozzák meg, közjogi jogviszonyt keletkeztetnek; közcél, közérdek szolgálatára, közfeladata megvalósítására irányulnak; legalább egyik alany közhatalmi szerv; a közhatalmi szerv többletjogosítványokkal rendelkezik.⁴

A közjogi szerződéseken belül több csoportot különböztethetünk meg (közhatalmi szervek és az egyházak illetékes szerveinek a közjogi szerződése; helyi és területi önkormányzatok közötti közjogi szerződések; közbeszerzési szerződések; közoktatási megállapodások).⁵ Ezek közül egyik az ún. *közigazgatási szerződések* köre. Ezek a kontraktusok a közigazgatás működéséhez kapcsolódnak. A közigazgatási szerződések körébe olyan valódi jogi hatással rendelkező jogügyletek vonhatók, amelyeknél a jogügyleti jelleg mellett a közjogi szabályozottság dominál. „A jogviszony tartalmát közigazgatási jogok és kötelezettségek alkotják, célja mindig valamely közfeladat ellátása, alanyai közül pedig legalább az egyik oldalon közhatalmi szerv áll.”⁶ A közigazgatási szerződések keretében a jogalanyok közötti kapcsolat alapja az érdekek kölcsönös egyeztetése, vagyis egyfajta speciális mellérendeltségi, együttműködési viszonyrendszer, amelyben a megállapodás a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyára épül.

¹ MOLNÁR (M.) – M. TABLER (M.): „Gondolatok a közigazgatási szerződésekről” *Magyar Közigazgatás*, 2000/10. 597.

² ÁDÁM (A.): „A közjogi szerződésekről” *JURA* 2004/1. 5.

³ PATYI (A.): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest: Logod Bt., 2001.) 211.

⁴ BENCSIK (A.): „A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre” *JURA* 2009/2. 192.

⁵ ÁDÁM [2004] 7-17.

⁶ BENCSIK [2009] 193.

A legszűkebb kategória pedig maga a *hatósági szerződés*. Ezt a jogintézményt a Ket. vezette be a magyar jogrendszerbe⁷ és egyfajta alternatív hatósági döntésnek tekinthető, hiszen a közigazgatási hatósági határozat „*helyettesítésére*” szolgál. A hatósági szerződés jogintézményében a közhatalom és a mellérendeltségi viszony elemei sajátosan keverednek.



1. ábra A közjogi-, a közigazgatási- és a hatósági szerződések egymáshoz való viszonya (saját szerkesztés).

2. Hatósági szerződések *de lege lata*

A hatósági jogalkalmazás eredeti logikája szerint nem lehetséges mellérendeltségi viszony beépítése a hatósági jogviszonyba.⁸ Az Áe. még nem is ismerte, azonban alapelveként szabályozta az ügyek gyors és eredményes lezárását és ennek érdekében a felek közötti együttműködést.⁹ A Ket. ezt a logikát törte meg a hatósági szerződés szabályainak bevezetésével.¹⁰ Ugyanis a szolgáltató közigazgatás alapvető rendeltetése az ügyfelek kiszolgálása, amely tevékenység keretében nem a hatósági eszközök feltétlen alkalmazása a cél, hanem a partneri viszony létrehozása az eljáró hatóság és az ügyfél között.¹¹

A hatósági szerződés két szempontból is kettős természetűnek tekinthető. Egyrészt, ahogy már korábban is említésre került, a szerződés klasszikusan a polgári jog intézménye, és ezt a klasszikus jogintézményt veszi át a közigazgatási jog annak érdekében, hogy közjogi viszonyokat szabályozzon segítségével. Ennek eredményeként mind közjogi, mind magánjogi szabályok vonatkoznak rá. Másrészt a hatósági szerződés egyik oldalról tekintve anyagi jogi jogintézmény, a másik oldalról nézve pedig eljárásjogi jogintézmény. Anyagi jogi, mert mint már előbb említettem a szerződés polgári jogi intézmény, amelynek alapvető szabályai a Ptk.-ban találhatók. Eljárásjogi

⁷ Ennek következtében pedig csak a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó ügyekben, a továbbiakban részletezett feltételek fennállása esetén alkalmazható.

⁸ BENCsik [2009] 193.

⁹ Áe. 2. § (4) bekezdés.

¹⁰ KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó, 2008.) 498.

¹¹ BENCsik [2009] 193.

pedig azért – azonkívül, hogy a közigazgatási hatósági eljárási törvényben kerül szabályozásra –, mert a közigazgatási szerv határozathozatal helyett köthet szerződést az ügyféllel, azaz a közigazgatási hatósági eljárás nem határozathozatallal, hanem szerződéskötéssel zárul.¹²

A hatósági szerződések tételes jogi szabályainak elemzése során vizsgálni kell: 1) a hatósági szerződések jogforrási rendszerét; 2) a létrejöttét; 3) az alanyait; 4) a tartalmát; 5) a módosítását; 6) a szerződésszegés szabályait; továbbá a 7) Ptk. alkalmazási körét.

2.1. A hatósági szerződés jogforrási rendszere

- a) a Ket. 76-77. §;
- b) ágazati jogszabályok;
- c) Ket. más rendelkezései;
- d) Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai;
- e) a polgári jog alapelvei (feltéve, hogy nem állnak ellentétben a hatósági szerződés szabályaival).

2.2. A hatósági szerződés létrejötte

A hatósági szerződés létrejötte együttesen érvényesülő feltételrendszerhez kötött:

- a) jogszabály kifejezetten lehetővé teszi;
- b) elsőfokú eljárásban;
- c) a hatóság a hatósági szerződés megkötésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik;
- d) az ügyfél egyetért a szerződés megkötésével és tartalmával;
- e) a szerződés tartalma szempontjából, a hatósági ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében hozzák létre a felek;
- f) formai szempontból írásban kötik meg.¹³

Ahhoz, hogy a hatósági szerződés érvényesen létre jöjjön, mindegyik feltételnek meg kell valósulnia, ellenkező esetben a szerződés semmis. Azonban vannak esetek, amikor még ezek teljesülése sem elég, és speciális szabályok további feltételeket írnak elő. Ilyen további feltétel: a szakhatóság állásfoglalása; az érintett írásos hozzájárulása vagy a hatóság felügyeleti szervének hozzájárulása.¹⁴ Megjegyzendő, hogy *expressis verbis* nem tartalmazza a törvény, de a szerződési forma csak ott jöhet szóba, ahol a hatóságnak van mérlegelési joga, vagyis akkor, ha a jogszabály meghatározza a tényállást, a jogi norma célját és rendeltetését, de ugyanazon tényállás mellett többféle döntési alternatívát tesz lehetővé a hatóság számára.¹⁵

2.3. A hatósági szerződés alanyai

- a) A hatósági ügyben eljáró hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság;
- b) a hatósági ügyben részt vevő ügyfél, vagy ügyfelek.

A szerződés fogalmából adódóan, ugyanis az két vagy több fél egybehangzó akaratnyilatkozata, az következik, hogy a felek mellérendeltségi viszonyban állnak egymással, a felek akaratnyilatkozata egybehangzó, egyenlő jelentőségű. Azonban mivel hatósági jogviszonyról van szó és mivel a hatósági szerződés egy hatósági határozat alternatívájaként került megkötésre, ez a mellérendeltségi viszony csupán formális. Materiális szempontból megmutatkozik a hatósági

¹² SZILÁGYI (A.): „Hatósági szerződések Magyarországon” *JURA* 2005/2. 137.

¹³ Ket. 76. § (1)-(2) bekezdés

¹⁴ Ket. 76. § (4)-(6) bekezdés

¹⁵ SZILÁGYI [2005] 138.

jogviszonyra jellemző, a hatósági eljárás során a hatóság számára biztosított *közhatalmi* pozíció. Mindenképpen hangsúlyozandó, hogy ez a pozíció nem hierarchikus (nincs alá-fölé rendeltség), hanem „mindig az egyedi hatósági ügyhöz kötött alkotmányos és törvényi garanciák által körülhatárolt közhatalmi pozíció.”¹⁶

A hatóság közhatalmi pozíciójából – vagyis abból, hogy a hatóság speciális jogosítványokkal rendelkezik, amelyekkel képes a társadalmi viszonyokba, jogviszonyokba beavatkozni, természetesen jogállami keretek között – az következik, hogy a hatóság, mint a közhatalom birtokosa, fellépése esetén döntést hoz, vagy ha az ágazati jogszabályok megadják rá a felhatalmazást, akkor hatósági szerződést köt. Abban az esetben, ha a felhatalmazás ellenére sem köt hatósági szerződést, megvan a lehetősége, hogy közigazgatási hatósági határozatot bocsásson ki. Megvan tehát annak a veszélye, hogy a közigazgatás kihasználja túlsúlyát a másik fél kárára és a szerződési szabadságból csak a szerződéskötési szabadság marad meg az ügyfélnek, azaz nem tud érdemi befolyást gyakorolni a szerződés tartalmára. Csak az a lehetősége marad meg, hogy válasszon: elfogadja-e a szerződési feltételeket vagy sem.¹⁷ SZILÁGYIVAL ebben a kérdésben ugyan egyetértek, de véleményem szerint kiemelendő, hogy pontosan itt mutatkozik meg a hatósági szerződés közjogi (közigazgatási, hatósági döntést helyettesítő) jellege, a magánjogi kontraktusokkal szemben.

2.4. A hatósági szerződés tartalma

A hatósági szerződés tartalmát alapvetően az egyedi hatósági ügyre, hatáskörre vonatkozó közigazgatási anyagi jogi jogszabályok határozzák meg. A Ket. ehhez annyit tesz hozzá, hogy az ügyfél olyan kötelezettséget is vállalhat, amelynek előírására a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel. Ez esetben a szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél az általa vállalt többletkötelezettsége tekintetében saját szerződésszegésének esetére aláveti magát a szerződésszegés Ket.-ben megállapított speciális jogkövetkezményének.^{18 19}

2.5. A hatósági szerződés módosítása

A hatósági szerződés megkötésének, akkor van értelme, ha az abban foglalt jogok és kötelezettségek kikényszerítésének jogi lehetőségei biztosítva vannak.²⁰ Ezeket a jogi lehetőségeket biztosítják a szerződés módosítására és a szerződésszegésre vonatkozó szabályok.

A formális egyenlőségből fakad, hogy a szerződés egyoldalúan nem módosítható. A szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti, de csak akkor, ha az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, továbbá ha a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

¹⁶ PATYI (A.): „A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy” in PATYI (A.) (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009.) 49.

¹⁷ SZILÁGYI [2005] 139.

¹⁸ Ket. 76. § (3) bekezdés

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az előadás megtartását követően a hatósági szerződések tartalmára vonatkozó szabályok bővültek a Ket.-ben, ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszeri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIV. törvény 46. § (36) bekezdése kiegészítette a Ket. 76. §-át egy (2a) bekezdéssel (hatályos: 2012. február 1-jétől). Ez alapján a hatósági szerződés tartalmazza: a) a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat;

b) a szerződés tárgyát;

c) a felek közötti kapcsolattartás módját;

d) a felmondási okokat;

e) a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit; valamint

f) ha a szerződés tárgya ezt indokoltá teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét.

²⁰ TILK (P.): „A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján” *Magyar Jog*, 2006/2. 90.

Itt a Ket. a polgári jogban már évezredek óta ismert *clausula rebus sic stantibus* elvének egy sajátos, közjog keretei között érvényesülő változatát szabályozza. A polgári jog szabályaihoz képest tágabb körben engedi meg az alkalmazását (Ptk. felek tartós jogviszonya, lényeges változás valamelyik fél jogát vagy jogos érdekét sérti). Azért teszi ezt, hogy a közérdek minél inkább megvalósítható legyen.

A módosítás szabályainál még annyit kell mindenképpen megemlíteni, hogy ha a szerződés módosításához egyik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita alakul ki a módosítás törvényi feltételeiben, értelmezésében, akkor a szerződés a felek által nem módosítható. Ez esetben a szerződés módosítására, vagy megszüntetésére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelkezik hatáskörrel.²¹ Módosítást a bíróság azonban csak a jövőre nézve eszközölhet, míg a felek, akár visszamenőlegesen is.

2.6. A szerződésszegés

A Ket. a szerződésszegés körében csak az igénybe vehető jogi eszközöket szabályozza, a szerződésszegés tartalmát és fogalmát a Ptk. alapján lehet meghatározni.

A szerződésszegés esetén igénybe vehető eszközök különböznek attól függően, hogy ki a szerződésszegő: a) az ügyfél vagy b) a hatóság.

a) Az ügyfél szerződésszegése esetén a Ket. alapján a szerződésszegés ténye a hatósági szerződést jogerős és azonnal végrehajtható hatósági határozatnak minősíti. Ilyen esetben a hatóság hivatalból intézkedik a határozat végrehajtásának elrendeléséről.²² A hatóság tehát egyoldalú aktussal állapíthatja meg a szerződésszegés tényét, azonban az erőviszonyok (relatív) kiegyensúlyozására az ügyfélnek jogorvoslatot kell biztosítani e döntéssel szemben.²³ A jogalkotó ennek akként tett eleget, hogy az ügyfél részére sajátos jogorvoslatot biztosít, ugyanis a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzéssel szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhat.²⁴

b) Abban az esetben, ha a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.²⁵ Tehát az ügyfélnek először fel kell hívnia a hatóságot teljesítésre, ellenkező esetben nem nyújthat be keresetet. A hatóság szerződésszegése esetén az a kérdés merül fel, hogy a bírói út megnyitása valóban megfelelően védi-e az ügyfél érdekeit?²⁶

²¹ LAPSÁNSZKY (A.): „A hatósági döntések” in PATYI [2009] 303.; A 2010. évi CLXXIV. törvény 53. §-a azonban hatályon kívül helyezi a „Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.” szövegrészt. Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy vita esetén a szerződés a felek által is módosíthatóvá válik, ami egyértelműen az eljárás gyorsítását szolgálja.

²² Ket. 77. § (2) bekezdés

²³ A 2010. évi CLXXIV. törvény 46. § (37) bekezdése itt is módosításokat eszközöl. Ugyanis, ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság a hatósági ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegeli, hogy hivatalból megindítja eljárását, intézkedik a végrehajtás megindítása iránt, vagy a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.

²⁴ Ket. 129. § (6) bekezdés

²⁵ Ket. 77. § (3) bekezdés

²⁶ A kérdés megválaszolására a 3.2. pontban térek ki.

2.7. A Ptk. alkalmazási köre:

A Ket. úgy rendelkezik, hogy a Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésekre a Ptk.-nak a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.²⁷ Ez indokolatlan szűkítésnek tűnik, ugyanis ez alapján nyelvtani értelmezés szerint nem volnának alkalmazhatóak a polgári jog alapelvei, azonban, amint a jogforrásoknál is szóltam róla, a szakirodalomnak az a véleménye, hogy a bíróságok kiterjesztően fogják értelmezni a 77. § (4) bekezdés és alkalmazni fogják az alapelveket is, abban az esetben, ha nem állnak ellentétben a hatósági szerződés rendelkezéseivel.

3. A hatósági szerződések *de lege ferenda*

A hatósági szerződésekre vonatkozó hatályos jogi szabályok ismertetését követően, dolgozatom zárásaként szeretnék megfogalmazni néhány jobbító szándékú javaslatot.

1) Véleményem szerint a hatósági szerződések szabályainak bevezetése óta eltelt idő elegendő volt, ahhoz, hogy a szabályok meggyökeresedjenek. Ezért pedig szükségesnek mutatkozik a speciális ágazati jogszabályi felhatalmazás felcserélése a Ket. általi általános engedélyezésre. Ezt tartalmazta a Kodifikációs Bizottság javaslata is, ugyanis az alapján kizárólag a Ket.-re hivatkozva alkalmazható lett volna a hatósági szerződés (pontosabban a közigazgatási szerződés).²⁸ Ez abból a szempontból is fontos lenne, hogy a kölcsönös előnyökre épülő hatósági szerződés révén gyakran többet lehet elérni, mint amennyit a hatósági határozat nyomán ki lehet kényszeríteni.

2) A második javaslat a hatóság szerződésszegésének esetére vonatkozó eljárásra irányul. Önmagában az a tény – ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította²⁹ –, hogy eltérően szabályozza a jogalkotó az ügyfél és a hatóság szerződésszegését, nem alkotmányellenes. Ennek indokát abban látta a testület, hogy a hatóság nem tekinthető ügyfélnek, hanem éppen az ügyfél jogainak és kötelezettségeinek megállapítására hivatott szerv, ennél fogva nem is lenne helyes azonos jogállást biztosítani a két szerződő félnek a jogviszonyban. Ezzel az értelmezéssel egyetértek, hiszen a közérdek nyilvánvalóan azt kívánja meg, hogy a hatóság a hatósági jogviszonyban többletjogosítványok birtokában tudjon eljárni. A korábban megfogalmazott közhatalmi pozíciónak ez kiemelt jellemzője. Azonban – véleményem szerint – a hatósági szerződések által érvényesíteni kívánt közérdek megkövetelné azt is, hogy mindkét oldalon azonos hatékonyságú érdekvédelmi eszközrendszer működjön. Ebből kiindulva válaszolandó meg a korábban feltett kérdés, miszerint a hatóság szerződésszegése esetén biztosított bírói út megnyitása valóban megfelelően védi-e az ügyfél érdekeit? Véleményem szerint nem, hiszen peres eljárásban az ügyek, az ügyteher következtében, nagyon elnyúlhatnak. Hatékonyabb és az ügyfél érdekeinek védelmét jobban szem előtt tartó megoldás lehetne a Kodifikációs Bizottság javaslata. A javaslat alapján ugyanis, ha a szerződésben foglaltakat a közigazgatási szerv nem teljesíti, az ügyfél tizenöt napon belül a felügyeletet gyakorló közigazgatási szervhez fordulhatott, vagy a szerződéstől elállhatott volna. Ha a felügyeleti szerv pedig elutasította a kérelmét, ezzel a határozattal szemben bírósági felülvizsgálatnak volt helye.

Ezen kívül azonban több hatékony megoldás is elképzelhető, amelyek részletes kifejtését ez a rövid tanulmány nem teszi lehetővé, de rövid megemlékezésüket szükségesnek tartom. Így a bírói út

²⁷ Ket. 77. § (4) bekezdés

²⁸ A Kodifikációs Bizottság javaslatának 56. § (1) bekezdése szerint: „Ha a közigazgatási ügy jellege ezt nem zárja ki, a közigazgatási szerv határozat kibocsátása helyett az ügyféllel közigazgatási szerződést (továbbiakban: szerződés) köthet.”

²⁹ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat

elsődleges megtartása mellett felvethető, esetlegesen a bíróság számára tűzött eljárási határidő, vagy az eljárás soronkívüliségének kimondása. Alternatív útként vizsgálható az ügyész szerepe a törvényesség biztosítása és az ügyfél érdekvédelme szempontjából.

3) A Ket. – szemben például a német eljárási törvénnyel – nem tartalmaz külön szabályt a közérdek védelme érdekében. A német eljárási törvény, mint különös felmondási okot, lehetővé teszi a szerződés hatóság általi egyoldalú felmondását a közjó érdekében. Ez a felmondási ok nem érvényesülhet azonban korlátok nélküli, nem jelentheti a közigazgatás önkényes cselekvésének kikapuját. Mindenekelőtt az *arányosság* követelménye a hangsúlyozandó, azaz hogy ilyen felmondásra csak akkor kerülhet sor, ha másképp a köz érdekei nem védhetőek meg.³⁰ Ha van lehetőség a szerződés módosítására (akár bírói úton is a *clausula rebus sic stantibus* fent elemzett szabályának igénybevételével) és ez a közjó védelme érdekében kielégítő, akkor ezt a megoldást kell választania a közigazgatásnak.

Összefoglalásként annyit hangsúlyoznék, hogy a hatósági szerződés tételes jogi szabályozása már óriási pozitívum a közigazgatás feladatainak ellátása körében. Összhangban van a közigazgatás modernizációjával, ügyfélorientált jellegével (pontosabban erre való törekvésével), valamint a napjainkban tapasztalható szerződésesedés folyamatával. A „*fontolva haladó*” szabályozás azonban megérett a továbblépésre. Ennek keretében a hiányosságok pótolhatóak és a további fejlődés elől a gátak lebonthatóak. A jogalkotási lehetőség adott, hiszen a Kormány célul tűzte ki a Ket. újrakodifikálását, bízom benne, hogy a hatósági szerződéseknek is nagyobb teret és lehetőséget biztosít majd az új szabályozás.

³⁰ SZILÁGYI [2005] 143-144.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ÁDÁM (A.): „A közjogi szerződésekről” *JURA* 2004/1.

BENCSIK (A.): „A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre” *JURA* 2009/2.

KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, (Budapest: Complex Kiadó, 2008.)

LAPSÁNSZKY (A.): „A hatósági döntések” in PATYI (A.) (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009.)

MOLNÁR (M.) – M. TABLER (M.): „Gondolatok a közigazgatási szerződésekről” *Magyar Közigazgatás*, 2000/10.

PATYI (A.): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest: Logod Bt., 2001.)

PATYI (A.): „A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy” in PATYI (A.) (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009.)

SZILÁGYI (A.): „Hatósági szerződések Magyarországon” *JURA*, 2005/2.

TILK (P.): „A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvény alapján” *Magyar Jog*, 2006./2.

**RÁCZ DIÁNA: SZEMLE, AVAGY A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁG
MUSTRÁJA [SZIE]**

KONZULENS: PROF. DR. PATYI ANDRÁS

1. A szemle fogalma

A szemle, mint fogalom magyar nyelvben eseményt, folyamatot jelöl. A közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási eljárás egyik alappillére a szemle. Tulajdonképpen nem bizonyítási eszköz, hanem bizonyítási eljárás, amelynek során a hatóság valamely bizonyítékot a vizsgált körülményeket, tényeket megismerés, vagyis saját észrevételezése útján szemrevételezi. A Ket., az Et. és az Ae. szabályait annyiban bővítette, hogy rendelkezett a szemletárgy fogalmáról a szemle akadályozásának illetve a szemletárgy felmutatásának indokolatlan megtagadása során alkalmazandó szankciók köréről, az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben lefolytatandó szemle szabályairól.

A szemle tartásának két alapvető esete van: az egyik esetben a hatóság arra kötelezi a szemletárgy birtokosát, hogy a szemletárgy megvizsgálását tegye lehetővé a hatóság által megjelölt helyen. Szemletárgynak minősülhet az ügy irataival összefüggő irat (pl. üzleti könyv, nyilvántartás, bizonylat, műszaki dokumentáció). A szemle másik esete a helyszíni szemle, amikor a megvizsgálendő helyszín vagy az ott lévő tárgy megtekintésére kerül sor.

2. A szemlére vonatkozó szabályok

A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Törvény vagy kormányrendelet együttműködésre kötelezheti az azonos hatáskörű, a hatásterületen illetékességgel rendelkező hatóságokat a tényállás tisztázása érdekében.¹

Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el. Szemlét a hatóság ügyintézője, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezhet, aki jogosultságát a szemle során köteles igazolni. Jogszabály a szemle lefolytatásához a szemlét végző személy részére megbízólevél kötelező használatát rendelheti el.

A helyszíni szemle időpontjáról a hatóság a szakhatóságot legalább tizenöt nappal korábban a szakhatósági megkeresés megküldésével értesíti.²

A szemletárgy birtokosát és a törvényben meghatározott személyt (a továbbiakban együtt: szemletárgy birtokosa) a szemléről előzetesen értesíteni kell. Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat hatósági felhívásra nem mutatja fel, vagy annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen akadályozza a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja. Szemletárgy birtokosa a minősített adatot tartalmazó szemletárgy felmutatására nem kötelezhető, ha nem kapott felmentést a szemletárgyra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól. A szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy eljárási bírsággal sújtható.

Ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a

¹ Ket. 56. § (1)-(4) bekezdése

² Ket. 57. §

jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.³

A szemletárgy birtokosának távolléte nem akadályozza a szemle megtartását. Jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van!

A szemlén az ügyfél jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.

Szemlét a megfigyelni kívánt tevékenység folytatása idején, nem székhelyként bejelentett magánlakásban pedig - kivéve, ha a szemle sikeres lefolytatása más időpont választását teszi szükségessé - munkanapon 8 és 20 óra között lehet végezni. A szemlét úgy kell végezni, hogy az a szemletárgy birtokosának munkáját, a rendeltetésszerű tevékenységet lehetőleg ne akadályozza.

Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet veszélye miatt, továbbá közrendvédelmi, közbiztonsági, illetve törvényben meghatározott más fontos okból a szemle haladéktalanul megtartható.

A szemle megtartása során – a tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.

A szemle során a szemlét végző személy a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet, ott a szemle tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, a szemletárgy birtokosától és a szemle helyszínén tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást kérhet, a helyszínről, a szemletárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt alkalmazhat, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le.⁴

Ha a szemlét a hatóság informatikai eszköz útján végzi, a szemle elvégzésére való jogosultság igazolását követően jogszabály, személyes adatok tekintetében törvény által meghatározott körben a szemletárgy birtokosának a hatóság részére – szükség szerint az informatikai rendszerhez történő hozzáférés technikai és jogosultsági feltételeinek biztosításával – hozzáférést kell biztosítani az adatokhoz.

A szemletárgy birtokosa a minősített adatot tartalmazó szemletárgy felmutatására nem kötelezhető, ha nem kapott felmentést a szemletárgyra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.

A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha annak jellege indokoltá teszi, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.

Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság felhívására – a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére – nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja. A szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy eljárási bírsággal sújtható.⁵

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a

³ KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó, 2008.) 457-469.

⁴ Ket. 57-57/A. §

⁵ LŐRINCZ (L.) (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-ORAC, 2005.) 293-296.

helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja.

A szemle megtartásához az előbb említett esetben az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges, továbbá ahhoz a rendőrség és hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése a késedelem veszélyével járna, a szemle az ügyész jóváhagyása nélkül is megtartható, ilyen esetben a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet – ami az azonnali intézkedési okot és a megtett intézkedéseket részletesen tartalmazza – az ügyésznek öt napon belül meg kell küldeni.⁶

A közigazgatási eljárásban gyakran előfordul, hogy a hatóság valamilyen dolgot szemle alkalmával tekint meg. Tipikusan ilyen az ingatlan ellenőrzése, hogy az építményt a terveknek és a jogszabályi előírásoknak megfelelően építették-e meg. A szemle, bizonyítási módszer, amelynek célja, hogy a hatóság, illetőleg a szakértő valamely lényeges körülmény megállapítása vagy felderítése érdekében tárgyi bizonyítékot, tényt, cselekvést közvetlenül megvizsgáljon, vagy megfigyeljen.

Szemle fajtái:

- szemletárgy bemutatása
- helyszíni szemle
- személy megtekintése
- személy megfigyelése

Szemle lefolytatására jogosult az, aki: ügyintéző, hatóság által kirendelt szakértő, jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy, aki jogosultságát a szemle során köteles igazolni. Speciálisnak tekintendő az olyan eset, amikor a szakhatóság állásfoglalását helyszíni szemle keretében adja meg. A helyszíni szemle időpontjáró a szakhatóságot korábban értesíti a hatóság, a szakhatósági megkeresés megküldésével.

A szemletárgy birtokosának távolléte nem akadály a szemle megtartásának, de jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van.

A szemle tárgyi bizonyítékoknak a hatóság által történő közvetlen megvizsgálását jelenti. A tárgyi bizonyítékok megvizsgálása kétféleképpen történik: helyszíni szemle útján és a szemletárgy felmutatásával. A helyszíni szemlére meg kell idézni a szemletárgy birtokosát, az ügyfelet pedig értesíteni kell arról, hogy a szemlén jelen lehet, de távolmaradás a szemle megtartását nem akadályozza. Az érdekeltek idézését, előzetes értesítését a hatóság mellőzheti, ha ez a szemle sikerét veszélyezteti. A szemletárgy felmutatásáról, illetve a helyszíni szeméről jegyzőkönyvet kell készíteni. Azt a személyt, aki a szemletárgy felmutatását vagy a szemle helyének rendelkezésre bocsátását elfogadható ok nélkül, előzetes figyelmeztetés ellenére megtagadja, eljárási bírsággal lehet sújtani.⁷

Előző elméletre a következő jogeset szolgálhat például: az alperes jogszabályba ütköző használatbavételi engedélyt adott ki. A tényállás szerint építési engedély nélkül kezdtek az adott ingatlanon épületbővítési munkákba és a kivitelezés is eltért a később kiadott építési engedélyben foglalt feltételektől. Ennek ellenére az alperes a helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben

⁶ BOROS (A.): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásban*, II. kötet (Budapest: Magyar Közlöny- és Lapkiadó, 2010.) 127-152.

⁷ Ket. 57/B. §

valótlan adatokat tüntetett fel és kiadta a használatbavételi engedélyt. Ennek következtében a felperes ingatlana beépíthetatlenné vált, forgalmi értéke jelentősen csökkent. A felperes nem élt a fellebbezés lehetőségével és bírósághoz fordult. A Legfelsőbb Bíróság szerint a felperesre a használatbavételi engedélyt kiadó határozat nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely a fellebbezés előterjesztését indokolta volna. A valótlan adatokon alapuló határozat elleni jogorvoslat elmulasztása nem zárja ki a kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét.

A szemletárgy birtokosának általában nincs iratbetekintési joga. Az ügyfél képviselőjének iratbetekintési joga az ügyféléhez igazodik, továbbá ahhoz, hogy képviselői felhatalmazása az egész ügyre vagy csupán egyetlen eljárási cselekményre terjed-e ki.⁸

A Ket. a szemléről felvett jegyzőkönyveket tekinti bizonyítéknak. A gyakorlatban ennek az a következménye, hogy a jegyzőkönyv teljessége kedvéért indokolatlanul növeli a jegyzőkönyvek terjedelmét. Számos esetben lehetünk tanúi annak is, hogy a bizonyítás szempontjából jelentős tények elmaradnak, mivel azok hordozóira fordítják a figyelmet. A tényállás tisztázására szemle rendelhető el. Jogszabály a szemle megtartását kötelezővé teheti.⁹ Tehát, ahogyan már az előzőekben tárgyaltuk ez kétféleképpen lehetséges:

1) A szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető (pl. vigye be a hatósághoz).

Az ügy jellegétől függően szemletárgynak minősül különösen:

- az ügy tárgyával összefüggő irat (például az üzleti könyv, nyilvántartás, szerződés, bizonylat, műszaki dokumentáció, elektronikus dokumentum, továbbá bármely eljárással rögzített adatot tartalmazó adathordozó),
- a tényállás tisztázásához szükséges bármely dolog (gép, berendezés, felszerelés, használati tárgy, jármű, gépjármű stb.).

Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság felhívására - a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére - nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság a szemletárgyat szükség esetén a rendőrség közreműködésével lefoglalhatja, és hivatali helyiségébe vagy a hatóság által megjelölt helyre szállíthatja. A szemletárgy lefoglalása jegyzőkönyv felvétele mellett, végzéssel történhet. A lefoglalt szemletárgyat átvizsgálás után nyolc napon belül vissza kell adni annak, akitől azt lefoglalták.

Egyéb eset, az, ha a szemletárgy személyes adatokat tartalmazó nyilvántartás vagy adatbázis, az csak akkor foglалható le, ha azt az adott eljárásban törvény lehetővé teszi. A szemletárgy birtokosa az államtitkot, a szolgálati titkot tartalmazó szemletárgy felmutatására nem kötelezhető, ha nem kapott felmentést a szemletárgyra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.

2) Az eljárással összefüggő helyszín, illetve az ott levő tárgy tekinthető meg (helyszíni szemle)

Az érintettet a szemléről előzetesen értesíteni kell, kivéve a Ket.-ben rögzített eseteket (pl. az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné). A szemletárgy birtokosának, illetve a megsejmlélni kívánt hely (terület, építmény, egyéb létesítmény stb.) tulajdonosának vagy használójának távolléte nem akadályozza a szemle megtartását. Indokolt esetben, ha az

⁸ EBH 2004.1027.

⁹ Például a használatbavételi engedély iránti kérelem elbírálása során az építésügyi hatóság köteles helyszíni szemlét tartani [46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 30. §]

a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához szükséges, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. Ha elkerülhetetlen, hogy a hatóság magánlakásban tartson szemlét, ezt úgy kell fogantatosítani, hogy az csak a szükséges mértékben korlátozza az érintetteknek a magánélethez való jogát (pl. nem lehet éjszaka helyszíni szemlét tartani a magánlakásban).

3. Záró gondolatok

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a szemle, mint a hatóság mustrája nélkülözhetetlen eleme a tényállás tisztázásának és az arra épülő eljárásnak, mely a vitás kérdés eldöntésére irányul. Szemle hiányában a közigazgatási eljárásjog olyan lenne, mint Sherlock Holmes a pipája nélkül.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BOROS (A.): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásban, II. kötet* (Budapest: Magyar Közlöny- és Lapkiadó, 2010.)

KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó, 2008.)

LŐRINCZ (L.) (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-ORAC, 2005.)

**KANTA ILDIKÓ: AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ EGYES
ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI A KÖZIGAZGATÁSI
HATÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN [ELTE]**

KONZULENS: DR. FAZEKAS MARIANNA

1. A tisztességes ügyintézéshez és az ésszerű határidőn belül meghozott döntéshez való jog

A Ket. 4. § (1) bekezdése alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog.

A közigazgatás évente sokmillió ügyforgalmat bonyolít le. A közigazgatási hatósági eljárásokban a „jó közigazgatás” és a tisztességes ügyintézéshez való jog egyik kulcsfontosságú szelvényjoga, hogy az ügyfél jogszabályban előre meghozott határidőn belül a hatóságtól választ kapjon az általa benyújtott kérelemre vagy az ellene folytatott hivatalbóli eljárás belátható időn belül véget érjen.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartája* 41. cikkében, a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülésének érdekében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A 41. cikk a megfelelő ügyintézéshez való jog címszó alatt a „jó közigazgatáshoz” való jogról rendelkezik, mely az előző követelményeken kívül magában foglalja a meghallgatás, iratbetekintés, nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indoklási kötelezettségét döntéseik meghozatala során és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért. A jó közigazgatáshoz való jognak az Alapjogi Chartában való megjelenése és a Charta sorsának további alakulása egyértelműen összefüggésbe hozható a „jó közigazgatással” kapcsolatos európai sztenderdeket lefektető, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007-ben elfogadott, 7. számú ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás) elfogadásával.¹

Az Ajánlás – mely a modern közigazgatási jog minimumkövetelményeit foglalja össze – 7. cikkében rögzíti az ésszerű időn belül való eljárás alapelvét, melynek értelmében a közigazgatási hatóságoknak ésszerű határidőn belül kell eljárniuk és kötelezéseiket teljesíteniük. Nem kell különösebben hangsúlyozni, hogy mekkora jelentősége van egy működési-tevékenységi engedély iránt benyújtott kérelem esetén, hogy a befektetni szándékozó vállalkozás gyorsan, a lehető legkevesebb bürokratikus akadály mellett jusson hozzá a tevékenységre jogosító állami vagy önkormányzati aktushoz. Az Európai Unió – a közigazgatási eljárásjog egyes szabályait érintő – szolgáltatási irányelve 13. cikk (3) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az engedélyezési eljárások és az alaki követelmények a kérelmezők számára garantálják, hogy kérelmeik a lehető leggyorsabban és minden esetben előzetesen meghatározott és nyilvánosságra hozott ésszerű időtartamon belül kerülnek elbírálásra. Az időtartam számítása az összes irat benyújtásának időpontjától kezdődik. Amennyiben a kérdés összetettsége indokolja, az időtartamot az illetékes hatóság egyszer korlátozott időre meghosszabbíthatja. A meghosszabbításnak és időtartamának kellően megalapozottnak kell lennie, és azokról a kérelmezőt az eredeti határidő lejárta előtt értesíteni kell. Az egyablakos ügyintézési pontokkal kapcsolatban pedig szintén elvárás, hogy – ahogyan a 7. cikk (4) bekezdése rögzíti – a tagállamok biztosítják, hogy az egyablakos ügyintézési pontok és az illetékes hatóságok a lehető legrövidebb időn belül válaszoljanak az (1) és (2) bekezdésben említett tájékoztatásra vagy segítségnyújtásra vonatkozó megkeresésre, és a hibás vagy megalapozatlan megkeresések esetében haladéktalanul tájékoztassák erről a kérelmezőt.

Alapvető fontosságú tehát, hogy a közigazgatási hatóságok ne csak a szakmai szempontok megtartásával és a törvények következetes érvényre juttatásával járjanak el, hanem gyorsan és egyszerű eljárás keretében. Meg kell szabni működésüknek jogi kereteit, és hatékony garanciákat

¹ SZEGEDI (L.): „Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez” *Pro publico bono* 2011/1. 107.

kell létrehozni az ügyfelek jogainak megóvása érdekében a közigazgatási apparátussal szemben.² A jog hatékonysága szorosan összefügg azoknak az intézményeknek a hatékonyságával, amelyek a jogot alkalmazzák. A vontatott, bürokratikus ügyintézés, az eljárás bonyolultsága, a határozatlan hatásköri felosztás, a megfelelő technikai feltételek hiánya, a megfelelő ellenőrzés hiánya mind a jogalkotó által szándékolt célok elérését akadályozzák.³

Bár sokféle módon lehet véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, kétségtelen, hogy legsúlyosabb hatása az eljárás indokolatlan elhúzódnának lehet. A közigazgatási ügyekben az indokolatlanul elhúzódnó ügyintézés emellett „*alkalmas a közigazgatási szervekbe vetett bizalom megingatására, a közigazgatási szerv létjogosultságát teszi kérdésessé*”.⁴

Általános eljárási törvényünk a fenti zavarok elkerülése és az ügyfelek jogainak garantálása érdekében az Áe. óta rögzíti, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ez a kötelezettség az eljárás minden szakaszában terheli a közigazgatási szervet. Szükséges az eljárási kötelezettség keletkezéséhez, hogy az eljárás megindításának vagy folytatásának az anyagi jogi feltételei beálljanak. Ez az ügyfél részéről meghatározott kérelem vagy dokumentumok benyújtását követelheti meg, hivatalból induló eljárás esetén pedig a hatóság észleli, hogy az eljárás megindításának feltételei bekövetkeztek.

Az eljárási és döntési kötelezettség teljesítésének egyik, ha nem a legfontosabb garanciája a hatóság rendelkezésére álló ügyintézési határidő időtartamának és szabályainak törvényi rögzítése. A szigorú és következetesen betartandó határidő-rendszer a közigazgatási jog egyik sajátossága, szemben például a polgári vagy büntető ügyekkel, ahol a jogszabály többnyire nem állapít meg határidőt az ügyek elintézésére.

Az ügyintézési határidő kérdése látszólag nélkülöz minden elméleti problémát. Az eljárási jogszabályok pontosan meghatározzák (általában napban) a hatóság rendelkezésére álló időtartamot. A Ket. 33. §-a alapján a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól, illetve az eljárás hivatalból történő megindításának napjától számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Kicsit közelebbről megvizsgálva azonban az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat, több, a gyakorlatban is jelentős problémával találkozhatunk.

A következő eset mai szabályozási környezetünkben már nem fordulhat elő, és nem a hatóság, hanem az ügyfél számára nyitva álló ügyintézési határidővel foglalkozik, mégis kiemelendő, mert jól példázza az értelmezés nehézségeit.

Az 1875. április 24-én 34. sz. alatt hozott curiai határozat⁵ történeti tényállása szerint Miskolc város központi választmánya a választói névjegyzék elleni felszólalások benyújtásának határidejéül március 29-ét tűzte ki (ami 1875-ben Húsvéthétfő volt), és közhírré tette, hogy nincs hivatalos akadálya annak, hogy azokat e napon elfogadják. A központi választmány 1875. március 30-án Bársony János miskolci lakos felszólalását mint elkésettet nem fogadta el. Ez ellen a felszólaló április 15-én fellebbezett. A bíróság álláspontja szerint ha ünnepnap az ügyintézési határidő utolsó napja, az az ügyfelekre nézve ugyanúgy jogvesztő, feltéve, hogy a hatóság ezt törvényben meghatározott módon az ügyfelek tudomására hozza és megteremti technikai feltételeit. *Az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII.*

² KILÉNYI (G.): *Az államigazgatási eljárás alapelvei* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1970.) 73.

³ BADÓ (A.) – LOSS (S.) – H. SZILÁGYI (I.) – ZOMBOR (F.): *Berevítés a jogszociológiába* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 1999.) 151.

⁴ PAULOVIČS (A.): „Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról” *Jogtudományi Közlemény* 2000/3. 82.

⁵ Közigazgatási döntvénytár (Első folyam, 153.) 119.

törvénycikk 44. §-ában meghatározott határidők minden megszakadás nélkül folynak, ezt a bíróság a törvénycikk eltérő rendelkezése hiányában mondta ki. A törvény rendelkezése szerint: „Ezen felszólalások beadásának határideje a névjegyzék nyilvános kitételét követő 10 nap.” Ebből következik, hogy ha valamely határidő végnapja ünnepnapra esik is, a legközelebbi köznap nem vehető számításba, mert azt a törvény kifejezetten nem engedi meg. A bíróság megállapította, hogy „a felszólalónak az állítása, miszerint ha valamely határidő végnapja ünnepnapra esik, a beadvány a legközelebbi köznapon is benyújtható, az idézett és jelen kérdés elbírálásánál egyedül irányadó törvényben támpontot nem talál”. Erre alapozva a bíróság a központi választmány a felszólalást elutasító határozatot helybenhagyta.

Megállapíthatjuk, hogy a gyakorlati alkalmazás során a határidők kérdése mégsem olyan egyértelmű, mint első pillantásra tűnik. Ahogy ebben az esetben az ügyfélnek, olykor a hatóságnak is gondot okozhat az ügyintézési határidő szabályainak értelmezése.

2. A magyar szabályozás történeti szempontból

Az ügyintézési határidőkre vonatkozó magyar szabályozást történeti szempontból megvizsgálva megállapítható, hogy a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk a hatóság eljárási és határozathozatali kötelezettségéről, valamint a számára nyitva álló ügyintézési határidőről nem rendelkezett. A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatási hatóság számára nyitva álló ügyintézési határidőről, valamint az eljárási és döntési kötelezettség nem teljesítésének szankcióiról nem szólt, de a választási eljárásra vonatkozó szabályok között szabályozta azt az esetet, hogy a központi választmány határozata ellen benyújtott fellebbezést a közigazgatási bíróság lehetőleg harminc napon belül bírálja el; tehát ugyan az alapeljárásra vonatkozó általános rendelkezések között nem említette a határidőket, de az ágazati szabályozásban már megjelenik a közhatalmi szervek eljárásai ésszerű határidők közé szorításának gondolata.

VALLÓ József rendkívül haladó szellemiségű törvénytervezete⁶ az ügyintézési határidő pontos, konkrét időtartamban történő meghatározását tartotta kívánatosnak, valamint nagyon fontos és részletes szabályozását adta a hatóság eljárási kötelezettségének és a mulasztással szemben igénybe vehető jogorvoslatoknak. A törvénytervezet 112. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a felek kérelmeit és jogorvoslatait késedelem nélkül, legkésőbb azonban az előterjesztésüktől számított 4 hónap alatt érdemlegesen elintézni; ha pedig az ügyre vonatkozó külön jogszabály ennél rövidebb határidőt állapít meg, a hatóság köteles e rövidebb határidőn belül véghatározatot hozni.

Az Et. elfogadásakor ehhez a haladó szemlélethez képest visszalépést jelentett, mert nem tartalmazott rendelkezést a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben fennálló eljárási kötelezettségére. Az Áe. szerint a jogszabályban, hogy a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni⁷. Ha e kötelezettségének nem tett eleget, a felettes szerv volt jogosult, akár kérelemre, akár hivatalból döntéshozatalra utasítani. Ezt követően azonban nem állt rendelkezésre más eszköz a mulasztó hatóság döntésének kikényszerítésére.

A következő fordulópont a jogintézmény magyar történetében 1995 volt, amikor az AB 72/1995. (XII. 15.) AB határozatával (a továbbiakban: ABh.) megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Áe. az ügyfelek számára nem biztosít hatékony jogi eszközt a közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetére. Indokolásában kifejtette a testület, hogy több okból sem tekinthető hatékony védelemnek

⁶ VALLÓ (J.): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása. A közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése* (Budapest: Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 1937.)

⁷ Áe. 4. § (1) bekezdés

az Áe. 4. §-ában meghatározott szabályrendszer. Megállapította tehát az AB, hogy a jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül ama törvényhozói mulasztás miatt, mely az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára. Erre tekintettel kötelezte a jogalkotót 1996. december 31-ei határidővel a mulasztásos alkotmányértés megszüntetésére.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi XIV. törvénnyel az AB által megfogalmazott követelményeket teljesítő rendelkezéseket építettek az Áe.-be. A jogszabály kimondta a hatóság eljárási kötelezettségét, elmulasztása esetén pedig vitatott megoldásként lehetőséget adott a felettes szervnek, hogy az az ügyet magához vonja, és vagy más hatósághoz utalja, vagy maga döntse el. Összességében a korábbinál szélesebb körű védelmet és garanciákat biztosított arra, hogy az ügyfél mindenképpen ki tudja kényszeríteni a döntést, azonban tartalmazott hiányosságokat és ellentmondásokat.⁸

A Ket. az 1997-ben elfogadott szabályrendszert tovább finomította, kialakítva a ma is hatályban lévő megoldást, mely kimondja a hatóság eljárási kötelezettségét, ennek elmulasztását pedig közvetett és közvetlen jogkövetkezményekkel kívánja szankcionálni. Minden lehetséges kérdést és problémát azonban nem válaszol meg.

Most vegyük sorra az ügyintézési határidő egyes lehetséges kérdéseit sorban, annak kezdetétől indulva egészen a határidő leteltéig.

3. Az ügyintézési határidő kezdete

Az első vizsgálandó mozzanatunk tehát az ügyintézési határidő kezdete.

Különbséget kell tennünk a kérelemre induló, valamint a hivatalból induló eljárások között. Kérelemre induló eljárás esetén a törvény rendelkezése szerint a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól kezdődik a harminc nap. A gyakorlatban azonban ez azt jelenti, hogy megérkezik az ügyfél kérelme, azt érkeztetik, majd a szerv vezetője intézkedik a kérelem elintézése iránt úgy, hogy azt az ügyelosztási rend alapján valamelyik ügyintézőre osztja. A „*hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz való megérkezést követő napon*” megfogalmazás pedig egyértelművé teszi az ügyfél számára az ügyintézési határidő várható kezdetének időpontját is. Hivatalból induló eljárás esetében még sokkal fontosabb kérdés lehet, hogy a gyakorlatban melyik az ügyintézési határidő kezdő időpontja, mikor minősül az eljárás „*hivatalból megindítottnak*”.

A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja azt mondja, hogy a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell az eljárás megindításáról.

A Ket. az „*első eljárási cselekmény*” fogalmát nem határozza meg.

Vajon ez az a pillanat, amikor a hatóság észleli, hogy eljárást kell indítania (például egy bejelentés alapján?) A szemle lefolytatásának kezdő pillanata? Az ügyfél nyilatkozatása a helyszínen? Valamely halaszthatatlan eljárási cselekmény végrehajtásának (például a lefoglalásnak) kezdő időpontja? Vagy az a pillanat, amikor az ügyet kiosztják az ügyintézőre? Vagy az a pillanat, amikor az ügyintéző megteszi az első eljárási cselekményt (például megkeresi a szakhatóságot)? Vagy

⁸ PAULOVICS [2000] 86.

lehet-e az első eljárási cselekmény a határozat meghozatala? A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ítéletében⁹ foglaltak szerint bizony lehet.

Az ítéleti tényállás szerint a felperes, mint bányavállalkozó a bányatelek területén az üzemszerű feltárást és kitermelést az érvényes műszaki üzemtervben foglaltaktól eltérően nem kezdte meg, és a kitermelés megkezdésére a törvényileg megadott határidő hosszabbítást sem kezdeményezett. Egy bejelentés alapján lefolytatott ellenőrzés során alperes, a bányászati hatóság megállapította, hogy a felperes a bányatelken jogszerű kitermelési tevékenységet nem végezhetett és nem is végezhet. Ebben az okiratban alperes felszólította a bányakapitányságot, hogy vizsgálja felül felperes fenti bányatelekre vonatkozó bányászati jogát, melyet az meg is tett, és felperes bányászati jogát törölte. Felperes a határozat ellen fellebbezett, arra hivatkozva, hogy megsértette a bányakapitányság a Ket. 29. § (3) és (4) bekezdésében foglaltakat, amikor a felperest, mint ügyfelet az eljárás megindításáról nem értesítette, így nem tette lehetővé a nyilatkozattételt sem. Az alperes határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bányakapitányság hibázott, amikor a hivatalból indított eljárásról a felperest írásban nem értesítette, ugyanakkor e szabálysértés nincs érdemi hatással a döntésre, és nem is olyan súlyú, hogy emiatt az elsőfokú döntést meg kellene semmisíteni. Ezen túlmenően az alperes határozatának indokolásában kifejtette, hogy az alperes bejelentésre indult eljárásban már korábban vizsgálta a felperes kitermeléssel kapcsolatos tevékenységét, illetőleg annak hiányát. A vizsgálat megállapításairól a felperest tájékoztatta. A tájékoztatás tartalmazta azt is, hogy az alperes megkeresi az elsőfokú bányahatóságot arra történő intézkedés végett, hogy a bányakapitányság külön eljárásban vizsgálja felül a felperes bányászati jogát a perbeli bányatelek tekintetében. Az alperes határozatával szemben a felperes keresettel élt. Ennek indokolásában ismételt a Ket. 29. § (3) és (4) bekezdésére hivatkozott azzal, hogy az alperes a jogsértés tényét elismerte, ugyanakkor annak következményeit nem megfelelően értékelte. A bíróság felperes keresetét megalapozatlannak találta, kimondva, hogy a közigazgatási iratokból megállapíthatóan az első eljárási cselekmény az elsőfokú határozat meghozatala volt, amelyről a felperes értesült. Helytállóan hivatkozott tehát az alperes arra, hogy az elsőfokú határozat egyben értesítés is volt. Levonva mindebből a következtetést megállapíthatjuk, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén az első eljárási cselekmény akár az első fokú határozat meghozatala is lehet.

Kérdésként merülhet ez fel például a hatósági ellenőrzés lefolytatása után hivatalból megindított eljárás esetén: meddig tart az ellenőrzés, és melyik az az eljárási cselekmény, amely már a hatósági eljáráshoz tartozik, és mint olyanról az ügyfelet értesíteni kell? A Ket. 94. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint¹⁰, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, és az a) pont alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást.

Egy eseti döntés¹¹ ítéleti tényállása szerint az elsőfokú hatóság egy üzletben hatósági ellenőrzést végzett, melynek során mintavételre került sor 1 kg-os félbarna kenyérből. A Fogyasztóvédelmi Főosztály Élelmiszer-ellenőrzési Osztálya szakvéleménye szerint a termék nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, erről és a minőségvédelmi hatósági eljárás megindításáról a hatóság a szakvélemény kézhezvételének napján értesítette felperest. A megyei bíróság ítéletében osztotta azt a felperesi álláspontot, hogy az eljárás megindításáról nem a szakvélemény kézhezvételétől számított öt napon belül kell értesíteni a felperest, hanem már a mintavételezési jegyzőkönyv felvételével egyidejűleg. Az LB viszont ezzel ellentétes jogszabály-értelmezést fogalmazott meg,

⁹ 7.K.30.660/2009/7.

¹⁰ 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szöveg. Az eseti döntés meghozatalánál még ez volt alkalmazandó, ezért rögzítjük.

¹¹ BH 2009.194.

megállapítva, hogy a hatósági ellenőrzés csak az eredmény ismerete után eredményeztetni az eljárás megindítását. Az LB álláspontja szerint tehát ebben az esetben az első eljárási cselekmény, amely már a hatósági eljáráshoz tartozik, a szakvélemény kézhezvétele lesz, ettől a ponttól minősül az eljárás megindítottnak, és ekkor kezdődik az ügyintézési határidő.

A Ketmód. módosította a Ket. 94. § (1) bekezdését, így ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, *a)* és a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsz napos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére, *b)* ha az *a)* pont szerinti felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy az *a)* pont alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást. Az indokolás szerint a Ketmód. megteremti az eljárás hatósági ellenőrzést közvetlenül követő megindításának lehetőségét: ha a hatóság az ellenőrzés eredményeként a Ket. 94. § (1) bekezdés *b)* pontjának alkalmazásával a hatáskörébe tartozó eljárás megindítását tartja szükségesnek, a jelen lévő ügyfelet a 29. § (5) bekezdés szerinti információk közlésével értesítheti a hivatalbóli eljárás megindításáról, valamint a helyszínen közölheti döntését. Ez a lehetőség az eljárás egyszerűsítését, a hatósági ellenőrzés hatékonyságának növelését szolgálja. A számunkra legfontosabb kérdésre azonban nem ad választ, az első eljárási cselekmény fogalmát továbbra sem definiálja.

4. Az ügyintézési határidő számítása

Ha a kezdeti nehézségeken túllendülve elkezdett telni az ügyintézési határidőnk, máris szembesülhetünk a következő problémával: az ügyintézési határidő számításának kérdésével.

Három kérdéskört kell megvizsgálnunk: a munkaszüneti napok (köztisztviselők és kormánytisztviselők napja, igazgatási szünet stb.) kérdését; hogy az ágazati jogszabály kifejezett eltérő rendelkezése hiányában mennyivel hosszabbítható meg az ügyintézési határidő; valamint a határidőbe nem számító időtartamok vagy cselekmények kérdését.

4.1. Munkaszüneti napok

Elsőként a munkaszüneti napok kérdéséről. A Ket. 65. § (3) bekezdése szerint, ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.

A munkaszüneti napokkal kapcsolatos szabályozást kellett értelmeznie az LB-nek jogegységi határozatban, mert ellentétes gyakorlat alakult ki többek között abban a kérdésben, hogy a Kbt. 323. § (2)–(6) bekezdésében szabályozott jogorvoslati határidőkre a Ket. 65. § (3) és (4) bekezdésének rendelkezései alkalmazhatók-e, valamint a Kbt. 15. §-ának rendelkezései a határidők számítására vonatkozóan a Kbt. IX. fejezete szerinti eljárásra irányadók-e. Elsősorban az ügyfelek számára nyitva álló határidőkre vonatkozik az értelmezés, de nyilvánvalóvá teszi, hogy a munkaszüneti napok látszólag egyszerű kérdése és széles körben ismert szabályozása még most is vet fel kérdéseket. Az LB 1/2011. (XII. 6.) közigazgatási jogegységi határozatában kimondta, hogy a Kbt. 323. § (2)–(6) bekezdésében szabályozott jogorvoslati határidőkre a Ket. 65. § (3) és (4) bekezdésének rendelkezései alkalmazandók, valamint hogy a Kbt. 15. §-ának rendelkezései a határidők számítására vonatkozóan a Kbt. IX. fejezete szerinti eljárásra nem irányadók. Az indokolás szerint a Kbt. 15. §-ában a határidő számítására vonatkozó szabályok a Kbt.-ben szabályozott, a közbeszerzési eljárásra vonatkozó eljárási és anyagi jogi határidőkre egyaránt vonatkoznak. A közbeszerzési eljárás szabályrendszerétől elkülönülő jogorvoslati eljárás

vonatkozásában a Kbt. 317. § (1) bekezdése értelmében a Ket. mögöttes szabály¹², azaz a Ket.-et akkor kell alkalmazni, ha a Kbt. a Ket.-től eltérő szabályozást nem tartalmaz. A Kbt. 5. §-a nem a jogorvoslati eljárásra vonatkozóan szabályozza a határidők számítását, ezért a Kbt. IX. fejezetére nézve a Ket.-től eltérő szabályok a határidők számítására nem kerültek előírásra, így a határidők számítására a Ket. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Kbt. 323. § (2)–(6) bekezdésében foglalt határidők számítására a Ket. 65. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezései az irányadók, a Kbt. 15. §-ának rendelkezései nem alkalmazhatók. Amennyiben a jogorvoslati határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le. Sajátos helyzet volt a jogegységi határozat elfogadása előtt, hogy a bíróságok ítéleteikben arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a határidő utolsó napja olyan nap is lehet, mely egyébként munkaszüneti nap, és a hatóságnál a munka szünetel, tehát a határidő egy nappal megrövidül, mert a kérelmeket a megelőző munkanapon kell benyújtani.

A Ket. törvényi indokolása alapján a munkaszüneti napokra vonatkozó szabályozás alkalmazásánál nem csupán a szombat-vasárnapokat és a fizetett ünnepnapokat kell figyelembe venni, hanem minden olyan napot, amelyen bármely okból szünetel a munka az adott hatóságnál. Ilyen ok lehet például a számítógépek vírusfertőzöttsége, szakmai továbbképzés, téli időszakban a fűtőberendezés hibája stb. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy az ügyfél tudhatott-e a munka szüneteltetéséről vagy nem. Ez a helyzet az ügyfél kötelező határidő esetén előnyös (hiszen kap még egy kis haladékot), a hatóságot kötelező határidő szempontjából viszont hátrányos lehet az állampolgárra nézve.

4.2. A határidő meghosszabbítása

Nem ritka a hazai ágazati hatósági eljárásjogi szabályozásban, hogy – élve a Ket. által adott lehetőséggel – törvény vagy kormányrendelet a Ket.-ben meghatározottnál hosszabb ügyintézési határidőt állapít meg, *ilyen például az építési hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009 (IX. 15.) Korm. rendelet* 40. § (1) bekezdésében meghatározott két hónap. Ekkor az ágazati jogszabályban meghatározott alapeljárási határidő időtartamával vagy minden esetben a Ket. szerinti legfeljebb harminc nappal lehet az ügy elintézését meghosszabbítani? A Ket. 33. § (7) bekezdése szerint az eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.¹³

Megállapíthatjuk, hogy az ágazati jogszabályban megállapított határidő ellenére a Ket. általános szabályát kell alkalmazni, vagyis ha az ágazati jogszabály nem rendelkezik külön és kifejezetten az ügyintézési határidő meghosszabbítására irányadó határidőről, a Ket. szerinti 30 napos hosszabbításra van lehetőség. Hiába rendeli el tehát az ágazati szabály, hogy az ügyintézési határidő két hónap, ha a meghosszabbítás időtartamáról nem rendelkezik, az általános szabályt kell alkalmazni.

4.3. A határidőbe nem számító cselekmények

A határidőbe nem számító cselekményekről úgy rendelkezik a törvény, hogy a napokban vagy munkanapokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, továbbá a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének a napja [65. § (1) bekezdés]. Ez a szabály

¹² 2012. január 1-jét követően hatálytalan a Ket. 13. § (2) bekezdés f) pontja (Lásd Ketmód. 52. §).

¹³ Hatályos: 2012. január 1-jétől.

összhangban áll a 33. § módosításaival, de nem teljesen egyértelmű. Mit jelenthet a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény? A kérelem hatósághoz való megérkezése? Az a reggel, amikor az ügyintéző megtalálja az aktát az íróasztalán? Ezek olyan nem megválaszolt kérdések, melyek a gyakorlatban szinte biztosan felmerülnek, választ viszont a normaszöveg nem tartalmaz.

A Ketmód. által bevezetett egyik legjelentősebbként változás, hogy 2014. január 1-jétől a Ket. 20. (5) bekezdésében a „*harminc*” szövegrész helyébe a „*huszonegy*” szöveg, 33. § (1) bekezdésében a „*harminc*” szövegrész helyébe a „*huszonegy*” szöveg, 33. § (7) bekezdésében a „*harminc*” szövegrész helyébe a „*huszonegy*” szöveg lép¹⁴. Az általános ügyintézési határidő huszonegy napra csökken.

5. Az ügyintézési határidő lejárta

Ha rendben lepereregtek az ügyintézési határidőnk napjai, újabb kérdéssel szembesülünk: pontosan mikor jár le az ügyintézési határidő? A törvény 65. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján.

Itt érkezünk el az ügyintézési határidővel kapcsolatos legfontosabb kérdésekhez: beszélhetünk-e jogvesztő határidőről a közigazgatási hatósági eljárásokban, valamint minek kell beleférnie az ügyintézési határidőbe? Milyen ismervek alapján különíthető el egy ágazati jogszabályban a hatóság döntéshozatalára előírt határidő anyagi vagy eljárásjogi jellege?

A határidők jogvesztő jellegének kérdését vizsgálta az ABh. is. Az indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes az a helyzet, hogy míg a különféle eljárási törvényekben előírt határidők be nem tartása „*a laikus állampolgárra nézve jogvesztő*” következménnyel jár, addig a közfeladatokat ellátó államigazgatási szervek gyakorlatilag „*minden konzekvencia nélkül*” késlekedhetnek az ügyintézésben. Az indítványozó végkövetkeztetése szerint az „*államigazgatási határidők be nem tartása ugyanolyan jogvesztő kell legyen, mint a laikus állampolgárokra nézve jogvesztően előírt határidők be nem tartása.*” Az AB megalapozatlannak találta az indítványt, az indokolásban kifejtettek szerint más a hatóság és más az ügyfél államigazgatási eljárásban betöltött szerepe és helyzete, a hatósági intézkedésekhez, illetve az ügyfél beadványaihoz kapcsolódó jogszabályi következményeket sem lehet azonos módon szabályozni. Nem „*egyoldalság*” tehát, ha az ügyfél bizonyos jogi cselekményéhez – például a fellebbezés késedelmes benyújtásához – a jogszabály jogvesztő következményt fűz, az államigazgatási szerv határidő-mulasztását pedig nem sújtja ilyen következménnyel. Egyaránt sértené a jogbiztonság alkotmányos követelményét, ha például a fellebbezést jogvesztő határidő nélkül lehetne benyújtani, vagy ha például a határidőt – akár objektív okból, akár elbírálói mulasztás miatt – túllépő hatóság döntését nem lehetne érvényesnek tekinteni. Mindkét esetben ugyanis vitás jogviszonyok tömege – sem köz-, sem magánérdekekkel meg nem indokolhatóan – lezáratlanul maradna. Kimondta az AB azt is, hogy az Áe. és más törvények államigazgatási eljárási rendelkezései közérthetően szabályozzák mind az ügyfelek beadványaira, mind a döntésekre feljogosított szervek intézkedéseire irányadó határidőket. Meghatározott mulasztásokhoz jogvesztő következményeket fűznek, más mulasztásokat viszont ilyen jogkövetkezménnyel nem szankcionálnak. A szabályozás tételes, a törvényhozónak nem kötelezettsége az ügyintézési határidő túllépéséhez általános szabályként jogvesztő jogkövetkezményt fűznie.

Ezek a kérdések az utóbbi időben hangsúlyosan a gyorsajtásokat követő közigazgatási hatósági eljárások során merült fel.

¹⁴ Ketmód. 51. §

Az LB a határidő minősítésével kapcsolatos ellentétes ítélkezési gyakorlat egységesítését kívánta biztosítani az 1/2010. (II. 18.) közigazgatási jogegységi határozat meghozatalával. A következőkben e jogegységi határozat alapulvételével próbálunk a fenti kérdésekre választ találni, hangsúlyozva azt, hogy – jogalkotói beavatkozás miatt – a gyakorlatban nem alkalmazható, de a benne foglalt elvi tételek miatt indokolt az elemzése.

A Kkt. 21. § (4) bekezdésének a jogegységi határozat elfogadása idején hatályos rendelkezése szerint a bírságot a hatóság a sebességhatár túllépését követő 60 napon belül szabja ki. A határozat első nagyon fontos elvi megállapítása a 60 nap minősítésére vonatkozott: A Kkt. 21. §-ának (4) bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkiszabási határidő túllépése esetén az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ebből következően a határidőt nem tekinti jogvesztőnek. Ezt támasztja alá elsősorban, hogy a Ket. külön rendelkezik a törvényben írt határidők túllépésének jogkövetkezményeiről. A hatóság eljárására megállapított határidőt a Ket. ügyintézési határidőként külön szabályozza, túllépéséhez az ügyfél által megfizetett illeték, vagy díj visszafizetésének következményét fűzi (33/A. §). A Kkt. 21. § (4) bekezdésében szabályozott határidő speciális eljárás határidő, az ügyintézés azon módjára vonatkozik, amikor a hatóság az ügyben bírságot szab ki; ennél fogva anyagi jogi határidőként nem értékelhető. Eljárás jellegét támasztja alá, hogy meghosszabbítható [Ket. 33. § (7) bekezdés], az ügyintézés határidejébe az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be [Ket. 33. § (3) bekezdés e) pont]. A Kkt. kifejezetten rendelkezik arról, hogy mely határidők elmulasztásához fűzi a jogvesztés következményét, például a 20. § (4) bekezdése elévülési határidőt állapít meg, mivel előírja, hogy „*nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta egy év eltelt (elévülés).*” A Kkt. a 21. § (4) bekezdésében megjelölt határidő megsértéséhez jogkövetkezményt nem határoz meg, ezért azt a Ket. szerinti ügyintézési határidőként lehet értékelni.

Főszabály szerint az ügyintézési határidő jogvesztő jellege az alapjául szolgáló eljárás jellegétől függ. Másképp megfogalmazva: akkor tekinthető jogvesztőnek egy határidő, ha arról jogszabály kifejezetten kimondja, hogy jogvesztő. Az ügyintézési határidő viszont nem jogvesztő. Ez ellentmondana mind a jogintézmény lényegének, mind az egész közigazgatási eljárás logikájának.

Léteznek azonban mégis olyan esetek, amikor az ügyintézési határidő jogvesztő jellege felmerülhet. A következő két esetben az EuB a magyar LB-től gyökeresen eltérő álláspontot fogalmazott meg a kérdésben. A *Glaxosmithkline SA vs. the État Belge* (C-296/03) ügyben a 89/105/EGK tanácsi irányelvben meghatározott határidőt vizsgálva megállapította, hogy az irányelv 6. cikkében meghatározott határidőt jogvesztőnek kell tekinteni. Indokolása szerint ezt alátámasztja többek között a szabály megfogalmazása és a határidő számítási módjának, meghosszabbítása és felfüggesztése feltételeinek pontos meghatározása, melyek nem tudnának hatékonyan (vagy egyáltalán sehogy) érvényesülni, ha a tagállamok szabadon eltekinthetnének az adott határidő betartásától. Ugyanezt a *Merck, Sharp & Dohme BV vs. État belge* (C-245/03) ügyben az EuB ismét megerősítette: a jogszabályban meghatározott határidő-számítási szabályok pontos meghatározása, valamint a meghosszabbításra és felfüggesztésre vezető körülmények részletes szabályozása a határidő jogvesztő jellegét eredményezi, melytől a tagállamokra nézve kötelező. Ezekben az esetekben tehát az ügyintézési határidő szabályainak részletes meghatározása az EuB szerint arra az eredményre vezet, hogy a határidő lejártá után nincs mód döntéshozatalra.

Egy határidő anyagi jogi, avagy eljárási jogi jellegét elemzi az LB a BH 2011.238 szám alatt közzétett eseti döntésében. Az állami adóhatóság 2008. május 20-án ellenőrzést végzett a felperes által üzemeltetett játékkeremben. A revízió során megállapította, hat játékhelyes rulett pénznyerő automata forgalmi engedélye 2008. május 14-én lejárt, ezért a bekapcsolt állapotban lévő PA-t lebélyegezte, az ezen való játékot megtiltotta. Az elsőfokú hatóság a 2008. november 12. napján kelt határozatában kötelezte a felperest bírság megfizetésére. E határozat szabályszerű kézbesítésére 2008. november 24-én került sor. A felperes fellebbezése alapján eljár alperes a

2009. január 19. napján kelt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Érdemi döntésében rögzítette, hogy az elsőfokú hatóság – a felperes érvelésével ellentétben – az Szjtv. 12. § (5)¹⁵ bekezdésének megfelelően járt el, mert a tudomásra jutástól számított hat hónapon belül kiszabta a bírságot.

A felperes keresetében a határozatok hatályon kívül helyezését, és a hatóság új eljárásra kötelezését kérte. Keresetében arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú határozat elkészett, az elsőfokú hatóság eljárása nem felel meg az Szjtv. 7/A. §-ában, 12. § (1) és (5) bekezdéseiben, a Ket. 33. § (3) és (5) bekezdéseiben, 71. és 78. §-ában foglaltaknak. Kifejtette, hogy a bírság csak akkor tekinthető jogszerűen kiszabottnak, ha az erről rendelkező elsőfokú közigazgatási határozatot a tudomásra jutástól számított hat hónapon belül nemcsak meghozzák, hanem azt az ügyféllel szabályszerűen közlik is. (A határidőben meghozott határozat közlésére még visszatérünk.)

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Jogi álláspontja a témánk szempontjából releváns kérdésekben a következő volt: Az ügyintézési határidő túllépése nem minősíthető az ügy érdemi eldöntésére is kiható lényeges, bírósági eljárásban nem pótolható, a keresettel támadott határozatok hatályon kívül helyezésére alapot adó eljárási jogszabálysértésnek¹⁶. Az Szjtv. 12. § (5) bekezdése továbbá nem a bírságot kiszabó határozat közléséről, hanem a bírság kiszabásának határidejéről rendelkezik, ezért a felperes e tekintetben is alaptalanul hivatkozott jogszabálysértésre.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérte annak hatályon kívül helyezését, kereseti kérelme szerinti döntés meghozatalát, vagy az elsőfokú bíróság utasítását új eljárásra, új határozat meghozatalára. Azzal érvelt, hogy az elsőfokú bíróság a helytelenül megállapított tényállásból téves ténybeli és jogkövetkeztetéseket vont le. A jogerős ítéleti döntés nem felel meg az Szjtv. 7/A. §-ában, 12. § (1) és (5) bekezdéseiben, a Ket. 78. §-ában foglaltaknak, mert hatósági kötelezés, bírság kiszabása csak az e tárgyban hozott határozat közlésével valósulhat meg. Előadása szerint az alperes határozata megalapozatlan, méltánytalan, nem felel meg a Ket. 4. §-ában foglaltaknak sem, mivel az engedélyt már korábban megkérte, és 2008. május 21. napján át is vette.

A felülvizsgálati kérelmet az LB alaposnak találta. Az Szjtv. 12. § (5) bekezdésével azonos illetve hasonló jellegű szabályozást tartalmaznak a Hgt. 49. § (1)-(3) bekezdései, és az Étv. 48. § (9) bekezdése is. Ez utóbbiakkal kapcsolatos jogvitákban pedig az LB arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy e törvényhelyek nem Ket. szerinti és nem is eljárási, hanem anyagi jogi, elévülési természetű, illetve jellegű határidőket szabályoznak, amelyek letelte után a hatóság már nem jogosult bírság kiszabására.¹⁷

Az LB-nek jelen ügyben eljáró tanácsa osztotta a más ügyekben eljáró tanácsok ítéleteiben foglalt jogi álláspontot, mely szerint az a törvénybe foglalt jogalkotói akarat, amely úgy szövegeződik meg, hogy meghatározott határidőn túl „nincs lehetőség a bírság kiszabására” [Hgt. 49. § (3) bekezdése] vagy azt „nem lehet kiszabni” [Hgt. 49. § (3) bekezdése, Szjtv. 12. § (5) bekezdése], illetve „a bírságolás iránt a közigazgatási szerv csak a törvényben meghatározott határidőn belül intézkedhet” [Étv. 48. § (9) bekezdése] – a jogbiztonság elvére is figyelemmel – azt jelenti, hogy a törvényben

¹⁵ Nem lehet bírságot kiszabni a mulasztásnak vagy a kötelezettségszegésnek az állami adóhatóság tudomásra jutásától számított hat hónapon, illetve az elkövetéstől számított két éven túl.

¹⁶ Ez az álláspont ellentmond a KK. 31. állásfoglalásban rögzítetteknek, mely a 6/2010. (XI. 25.) közigazgatási jogegységi határozat b) pontja értelmében 2010. november 25-től nem alkalmazható.

¹⁷ LB Kfv.II. 39.974/2001/7., LB Kfv.IV.37.027/2009/8., LB Kfv. IV.37.027/09/9., LB Kfv.IV. 37.119/10/4., LB Kfv.IV. 37.687/09/5.

előírt határidő leteltével a hatóság elveszti bírságot, illetve intézkedési lehetőségét és/vagy jogosultságát. Mivel a Ket. nem tartalmaz elévülési jellegű határidőt szabályozó rendelkezést, az Szjtv. 12. § (5) bekezdése azonban igen, ezért – figyelemmel az Szjtv. 7/A. §-ára is – az LB jelen ügyben eljáró tanácsa speciális, elévülési, anyagi jogi jellegű határidőnek tekintette az Szjtv. 12. § (5) bekezdésében szabályozott szubjektív (hat hónapos) és objektív (két éves) határidőt. A kifejtettekre figyelemmel az LB a jogerős ítéletet és az alperes határozatát – az elsőfokú határozatra is kiterjedően – hatályon kívül helyezte. Hasonlóan tehát a fent idézett két uniós jogi ítélethez, az LB is a jogalkotói akarat megszüvegezését, megfogalmazását vette alapul valamely határidő jellegének megállapítása érdekében.

6. Az ügyintézési határidő megsértése mint lényeges eljárási szabálysértés

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy lényeges eljárási szabálysértésnek minősülhet-e a határidő túllépése, az LB az 1/2010. közigazgatási jogegységi határozatban azt rögzítette, hogy a határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősülhet. Amennyiben a hatóság a bírságot a részére megszabott határidőn túl szabja ki, a reá irányadó eljárási szabály megsértésével jár el. Jogszabálysértés megállapítása esetén pedig – a Ket. 111. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra kötelezi, kivéve, ha az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértése állapítható meg. Ebből következően az eljárási szabálysértés is alapot szolgáltat a határozat hatályon kívül helyezésére, ha - az LB Közigazgatási Kollégiumának 31. számú, a jogegységi határozat meghozatala idején még irányadó állásfoglalásában írtak szerint – maga az eljárási jogszabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható. Akkor tekinthető az határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek, ha ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának, vagy vele szemben szankció alkalmazása törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti, vagy lehetetlenné teszi.

Ezt a kérdést vizsgálta az LB a Kfv.III.37.015/2010/4. számú ítéletében. 2008. szeptember 25-én történt a jogsértő cselekmény, 2008. november 19-én született meg a határozat, 2008. december 15-én történt a kézbesítés, az első fokú hatóság 40 000 Ft közlekedési bírságot szabott ki. A határozat ellen felperes fellebbezést nyújtott be, alperes 2009. február 18-án kelt határozatával az első fokú határozatot helybenhagyta, mert nem találta alaposnak a felperes azon érvelését, hogy a szabályszegés és a határozat közlése közötti 60 nap túllépése miatt már nem volt helye a bírság kiszabásának. Az elsőfokú bíróság ítéletével az alperesi határozatot az első fokú határozatokra is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és az ügyben új eljárást rendelt el. Az ítélet megállapította, hogy ha a bírságot a hatóság Kkt. 21. § (1) bekezdésben meghatározott előírás megszegését követő 60 napon túl szabja ki, akkor az az ügy érdemére ki nem ható eljárási jogsértésnek minősül. A 60/2009. (V. 28.) AB határozat megsemmisítette a Kkt. 21/A. § (5) bekezdését¹⁸, kimondva, hogy a Ket. általános szabályai alapján a hatóságnak az ügyfelet az eljárás megindulásáról értesítenie is kellene, azonban a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése alapján az ügyfél – a Ket.-től eltérően, de erre vonatkozó felhatalmazás nélkül – csak a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézhezvételével értesül az eljárás megindulásáról. Így súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősült a Ket. 29. §-ában foglalt szabályai szerinti előzetes értesítés elmaradása. Mindezért a felperes ügyféli jogait az első fokú eljárásban érvényesíteni nem tudta, és ezért új első fokú eljárás elrendelésére volt szükség. Alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, előadva, hogy a jogerős ítélet a Ket. több rendelkezésével is ellentétes, ezen túlmenően pedig megsérti a Kkt. 21/A. § perbeli időszakban még hatályos (5) bekezdését is, mivel ez utóbbi

¹⁸ Kkt. 21/A. § (5) bekezdés: Az (1)-(2) bekezdés szerinti igazolást az üzemben tartó a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézbesítését követő 8 munkanapon belül küldheti meg a hatóságnak. A (2) bekezdés szerinti nyilatkozat a gépjármű használatra történő átvételét a nyilatkozat keltét megelőző, a (4) bekezdés d) pontja szerint megjelölt időszakra is igazolhatja.

értelmében a felelősség alóli mentesülés fennállására vonatkozó nyilatkozat benyújtására csak az első fokú határozat meghozatalát követően kerülhetett sor, azaz e körben az első fokú eljárás folyamán nincs mód bizonyítási eljárást lefolytatni. A felperes ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását és a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte, rámutatva arra, hogy a Kkt.-ben megállapított 60 napos határidő a bírság kiszabására vonatkozik, a törvény egyértelműen a bírság kiszabásához rendeli ezt a határidőt. Ehhez képest a döntés meghozatala és a közlés iránti intézkedés között eltelt, a határozatoktól függően többhetes időtartam az ügyféli jogok gyakorlását jelentősen megnehezítő, a tisztességes ügyintézéshez való jogot sértő, és a törvény kifejezett ügyintézési határidőt és döntéshozatali határidőt rögzítő szabályával ellentétes.

Az LB a felülvizsgálati kérelmet alaposnak találta. Hivatkozik e körben a már említett 1/2010. közigazgatási jogegységi határozatra, mely szerint a Kkt. 21.§ (4) bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkiszabási határidő túllépése esetén az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősülhet, amennyiben ez a bizonyítást elnehezíti vagy lehetetlenné teszi. A felperes sem a közigazgatási eljárás során, sem a perben nem valószínűsítette, hogy bármely olyan tény vagy körülmény szóba jöhetett volna a konkrét ügyben, amely a bírság kiszabhatósága körében kimentési okul szolgálhatott volna, és e tény vagy körülmény tekintetében a bizonyítás számára elnehezült, vagy ellehetetlenült volna. Megjegyzi a bíróság, hogy a felperes olyan gazdasági társaság, amely a perbeli buszt gazdasági tevékenysége körében üzemeltette, és ekként szemben egy magányszeméllyel, az ezzel kapcsolatos körülmények dokumentáltságának is olyan mérvűnek kell lennie, amelyre tekintettel a szabályszegést követő 81. napon történő tudomásszerzés esetén sem hivatkozhat arra, hogy a bizonyítás számára az időmúlás miatt elnehezült vagy lehetetlen.

A bizonyítás elnehezülésének vagy ellehetetlenülésének kérdése tehát esetről-esetre vizsgálandó, és megállapítására valószínűleg viszonylag szűk keretek között kerülhet csak sor. Megjegyezendő, hogy az LB eseti döntései alapján államigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapítása sem kizárt ezen a jogcímen, ha egyébként a kártérítés egyéb feltételei, így például a kár bekövetkezése bizonyítható.

7. A döntés kézbesítése és az ügyintézési határidő

További kérdésünk: minek kell beleférnie az ügyintézési határidőbe? Másképp megfogalmazva: beletartozik-e a döntés kézbesítése iránt tett intézkedés az ügyintézési határidőbe? A jogegységi határozat meghozatala előtt az LB ítélkező tanácsai más-más oldalról közelítették meg a problémát, következtetésül azonban ugyanazt vonták le: a szóban forgó 60 napos határidőbe az ítéletek meghozatala során alkalmazandó törvényi szabályok alapján a közlésnek, vagyis a kézbesítésnek nem kellett beleférnie. A Kfv.II.37.943/2009/4. számú ítéletében az LB értelmezése szerint a bírság kiszabásának napja a határozat meghozatalának napja, melyet a keltezés tartalmaz [Ket. 72. § (1) bekezdés f) pont], és ettől lényegesen különbözik a határozat közlésének napja, mely az a nap, amelyen a határozatot postai úton az ügyfélnek kézbesítették. A határidő megtartásának szempontjából tehát a döntés meghozatalának és nem a közlésének van jelentősége. A bíróság szerint bizonytalan állapotot idézne elő, ha a kézbesítés időtartamát beszámítanánk az ügyintézési határidőbe, valamint nem lenne szerencsés, ha a határidő betartása egy olyan külön eljárástól (a postai kézbesítéstől) függne, melyre a hatóságnak nincs közvetlen ráhatása. A Kfv.IV.37.767/2009/4. számú ítéletében az LB egy másik tanácsa elsőként megállapította, hogy a Ket. határozatok meghozatalakor hatályos szabályai nem tartalmaztak rendelkezést a tekintetben, hogy az ügyintézési határidőbe beletartozik-e a határozat közlése. Úgyszintén nem volt még hatályban a szóban forgó 60 napos határidővel kapcsolatos jogszabályi rendelkezés, amely szerint a határidő számítása során a bírság akkor tekinthető kiszabottnak, ha a határozatot az ügyfélnek a Ket. szabályai szerint kézbesítették. A fentiek ellenére az LB

álláspontja szerint a Ket. akkor hatályban volt ügyintézési határidőre (33. §), illetve a döntés közlésére (78. §) vonatkozó rendelkezéseiből levezethető, hogy a hatóságnak kötelezettsége a meghozott döntés haladéktalan kézbesítése, vagy más, törvényes úton való közlése. Az ellenkező értelmezés az ügyféli jogok csorbítását eredményezné. Így kimondja, hogy mulasztást követett el az elsőfokú hatóság akkor, amikor az egyébként már meghozott döntések kézbesítése iránt több héten keresztül nem tett intézkedést.

A ma hatályos szabályozásban a Ket. 33. §-a kimondja: gondoskodni kell a döntés közléséről a hatóság rendelkezésére álló határidőn belül. Az persze megint eseti értelmezés tárgya lehet, hogy az ügyintézés folyamatában pontosan mit is kell beleérteni e „gondoskodási kötelezettségbe”. Vajon gondoskodott-e az ügyintéző a döntés közléséről, amikor a meghozott döntést beborítékolja postai kézbesítés végett? Vagy a döntés közlése iránt tett intézkedésnek tekinthető-e, amikor a döntést tartalmazó küldeményt a hatóság postára adja? Az 1/2010. közigazgatási jogegységi határozat a kérdésről csak közvetetten rendelkezik, amikor kimondja, hogy ha a határozat, vagy más eljárási döntés meghozatala az előírt határidőben megtörténik, de a döntés meghozatala és a kézbesítés között indokolatlanul hosszú idő telik el, akkor az szintén a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmével járhat. Ezekben az esetekben az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihathat. Az tehát egyértelmű, hogy legalább érdemi és haladéktalan ügyviteli cselekményeket kell a döntés közlése érdekében tenni.

Nagyon fontos megállapításokat tesz ezzel a kérdéssel kapcsolatban az LB fent már hivatkozott, BH 2011.238. számú eseti döntése. Megjegyzi a felülvizsgálati kérelem tárgyában hozott ítélete indokolásában, hogy az alperes (a másodfokú hatóság) nem vitatta a felülvizsgálati ellenkérelmében, és egyetértett azokkal a felperesi megállapításokkal is, hogy a bíróság megfizetésére vonatkozó határozatba foglalt kötelezés csak a határozat közlésével valósul meg. A felperes kereseti illetve felülvizsgálati kérelmét az alperes azért nem találta teljesíthetőnek, mert jogi álláspontja szerint az Szjtv. 12. § (5) bekezdése „nem a határozat közlésének napját, hanem a bíróság kiszabásának napját jelöli meg az elévülés határidejéül”, és arra hivatkozott, hogy az elévülés beállta nem függhet a határozat kézbesítését végzők késedelmétől és/vagy a címzett magatartásától. Az LB nem osztotta viszont az alperes ez utóbbi jogi álláspontját, mert bíróságot csak határozatban lehet kiszabni, és egy határozathoz csak akkor fűződik joghatás, ha arról az érintett, a kötelezett, a szankcióval sújtott – szabályszerűen – értesül. A határozatot ugyanis a hatóság nem saját magának, hanem a vele alá-, fölérendeltségi közigazgatási jogviszonyban álló ügyfél javára vagy terhére hozza meg, az ügyfél számára állapít meg jogot, ír elő kötelezettséget, ró ki szankciót. Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat - még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár - nem válthat és nem is vált ki joghatást. Emiatt írja elő egyébként a Ket. 78. §-a – mégpedig kógens (kötelező) szabályként – a hatósági döntés (határozat, illetve végzés) közlését. Megjegyezte e körben az LB azt is, hogy a Ket. 71. §-a nem a hatósági döntésekhez fűződő joghatást, hanem csupán ezek formáját illetve kötelező tartalmi elemeit szabályozza. Az előzőekben kifejtettekből pedig egyértelműen következik, hogy az az első fokú, bíróságot kiszabó, ügyféllel szemben szankciót alkalmazó határozat, amit a hatóság nem bocsát ki, illetve, amit az ügyféllel nem közöl, nem tekinthető joghatást kiváltó, bíróságot kiszabó határozatnak. Jelen ügyben tehát a felperes alappal hivatkozott arra, hogy az Szjtv. 12. § (5) bekezdésében foglaltak megsértése miatt, azaz azért, mert az elsőfokú határozat közlésére (szabályszerű kézbesítésére) vele szemben a hat hónapos határidő letelte után került sor, a hatóság már nem szabhatott volna ki bíróságot, ezért az Szjtv.-ben előírt határidőn letelte után hozott elsőfokú határozatot helybenhagyó alperesi határozat is jogszabálysértő. Megjegyezte e körben az LB azt is – bár ennek az előzőekben kifejtettek figyelemmel nincs ügydöntő jelentősége – hogy jelen ügyben nem is merült fel olyan körülmény, amely megakadályozta volna az elsőfokú hatóságot abban, hogy a tisztességes és fair eljárás elvének megfelelően a törvény által előírt hat hónapos határidőn belül szabja ki a bíróságot, azaz

hat hónapon belül közölje az ügyféllel az őt szankcionáló érdemi döntését [Ket. 4. § (1) bekezdése].

Megválaszolja tehát az LB felvetett kérdésünket: álláspontja szerint a beborítékolt, postai kézbesítésre várakozó döntés még semmiképpen sem tekinthető közöltnek.

8. Az ügyintézési határidő funkciója

És végül, a felvetett problémákat összefoglalva a legutolsó kérdés: mi is az ügyintézési határidő funkciója? Egy eszköz, mellyel ésszerű keretek között tartható a közigazgatás működése? Valóban az ügyfeleket védő egyik legfontosabb garanciális rendelkezés, mely védelmet biztosít számukra a hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben, és segíti a tisztességes ügyintézéshez való joguk érvényesítését? Az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentését szem előtt tartó eljárásjogi rendelkezés? Az előbbi kérdéseket végignézve a válaszuk határozott igen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BADÓ (A.) – LOSS (S.) – H. SZILÁGYI (I.) – ZOMBOR (F.): *Bevezetés a jogszociológiába* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 1999.)

KILÉNYI (G.): *Az államigazgatási eljárás alapelvei* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1970.)

PAULOVICS (A.): „Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról” *Jogtudományi Közöny* 2000/3.

SZEGEDI (L.): „Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez” *Pro publico bono* 2011/1.

VALLÓ (J.): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása. A közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése* (Budapest: Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet 1937.)

**KÉKI SZILVIA: AZ ELJÁRÁSI KÖTELEZETTSÉG GARANCIÁI A
HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN [ME]**

KONZULENS: DR. TURKOVICS ISTVÁN

1. Bevezetés

Jelen tanulmány a közigazgatási hatóságot terhelő ügynevezett eljárási kötelezettséggel, illetve annak jogszabályi garanciáival foglalkozik. A különböző médiumokban gyakran lehet olyan jellegű ügyekről hallani, amelyek kapcsán felmerül a közigazgatási jogot akár csak felületesen is ismerő emberekben a kérdés, hogy ki és miért nem tett semmit? Vajon kinek a kötelezettsége lett volna eljárni az adott ügyben? Miért kellett ilyen – akár halálos – kimenetelű eredménynek bekövetkeznie, egy olyan esetben, amely látszólag egy kis odafigyeléssel elkerülhető lett volna? Vajon az irányadó jogszabály rendelkezéseiben van hiba, vagy esetleg máshol van a gond? Megpróbálok ezekre a kérdésekre most választ keresni.

2. Az eljárási kötelezettség a Ket.-ben

A hatályos szabályok szerint a hatáskör és illetékesség fennállása nem csak eljárási és döntési jogosultságot jelent, hanem egyben kötelezettség is. A Ket. kimondja, hogy a hatóság hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyben köteles eljárni.¹ Az eljárás valamennyi szakaszára és valamennyi formájára kiterjed, egyfajta eljárási kényszer. Eljárási kényszerre kötelezi a hatóságokat azokban az ügyekben, amikor az eljárás megindításának anyagi jogi jogszabályokban foglalt feltételei fennállnak. Ilyen feltétel, ha az ügyfél kérelmet nyújt be a hatósághoz, vagy ha a hatóság észleli, hogy a hatáskörébe tartozó ügyben intézkedési-döntési kötelezettsége áll fenn.²

Az eljárási kényszer abban merül ki, hogy a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárását megindítani, az ügyben érdemi, vagy azzal azonos hatályú, törvényben megengedett, más eljárást lezáró döntést hozni, ha az eljárás megindításának jogszabályban előírt valamennyi feltétele fennáll, és nem áll fenn kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására okot adó valamely eljárási akadály. A kényszer tehát nem csak az eljárás megindítását, hanem megfelelő döntéssel, határidőben való lezárását jelenti.³

A fenti szabály általános jelleggel rögzíti a hatóság eljárási kötelezettségét. Kérdésként merül fel azonban, hogy tartalmaz-e a jogi szabályozás valamilyen többletgaranciát arra az esetre, ha nem ennyire egyértelmű az adott ügy megítélése az eljárási kötelezettség szempontjából. Például gyakran előfordul, hogy az ügyfél nem a hatáskörrel rendelkező szervhez nyújtja be a kérelmet. Ha őszinték akarunk lenni, sok esetben honnan is tudhatná kihez forduljon, hiszen olyan gyakran változnak a szervezeti szabályok. Ilyenkor általában az történik, hogy visszaküldik a levelet, vagy ha szóban fordul a hatósághoz elküldik máshová, ahonnan tovább és tovább stb. Joggal gondolja az ügyfél, hogy a szabályozás nem jó. De tényleg nem?

3. Az áttétel

Most nézzük meg, hogy a fenti esetre mit mond a törvény. A joghatóságra, a hatáskörre és az illetékességre vonatkozó szabályok betartása a jogbiztonság és a törvényesség garanciája. Ha azonban a hatóság akár a hatáskör, akár az illetékesség hiányát állapítja meg, ennek hiányában áteszi az ügyet a kérelemmel és az ügyben keletkezett iratokkal együtt a hatáskörre és

¹ Ket. 20. § (1) bekezdés

² KILÉNYI(G.) (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Complex Kiadó, 2006.) 97-98.

³ JÓZSA (F.): *KET Kérdésk-Felelek* (Budapest: Opten 2009.) 90-91.

illetékességgel rendelkező hatósághoz.⁴ Ezáltal eljárásjogi garanciának tekinthetjük, mert így következik be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv eljárása.

Áttételnek akkor van helye, akkor terheli az áttételi kötelezettség a hatóságot, ha van hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság, ha ugyanis nincs, például bíróság hatáskörébe tartozik az ügy, nem terheli a hatóságot az áttételi kötelezettség.⁵ Ha az áttétel feltételeiről a hatóság olyan időpontban szerez tudomást, amikor az ügyben határozatot hozott, azaz érdemi döntést, akkor az áttétel elrendelése mellett a meghozott határozatát vissza is kell vonnia, hiszen azt hatáskör, vagy illetékesség hiányában hozta meg.⁶ Az áttételi kötelezettség tehát a hatáskör és illetékesség kérdéséhez köthető. Ezáltal megállapítható, hogy akkor áll fenn, ha valamelyik, vagy mindkettő hiányát állapítja meg a hatóság. A hatáskör és illetékesség vizsgálatának kötelezettsége az eljáró hatóságot terheli. Ezt a jogszabály az eljárás összes szakaszában előírja a hatóság oldalán.⁷ Ebből következik, hogy ehhez kapcsolódva az áttétel kötelezettsége ugyancsak az eljárás minden szakaszában terheli az eljáró hatóságot. Az áttételhez fontos garanciaként kapcsolódik az ügyfél irányában fennálló értesítési kötelezettség.⁸

Mint látható a jogszabály rendezi azt a helyzetet, amikor az ügyfél tévedésének eredményeként nem a hatáskörrel vagy illetékességgel rendelkező szervhez kerül a kérelem. Gyakorlatilag egy ilyen tévedés nem képezheti alapját egy esetlegesen felmerülő késedelmes, vagy netalán elmulasztott eljárásnak. Mint azt tudjuk, ennek ellenére mégis előfordul, hogy egy adott ügyben nem történik eljárás, vagy ha eljárás elindul is, időben elmarad a döntéshozatal. Nézzük meg a törvény ilyen esetre milyen rendelkezést tartalmaz, egyáltalán tartalmaz-e valamilyen rendelkezést. Vagy gyakorlatilag az ügyfél tehetetlenül köteles szemlélni az ügyében mutatott passzivitást.

4. A hatóság hallgatása

Az eljárási kényszer nem teljesítését, a hatáskörgyakorlás kifejezett vagy rejtett megtagadását, a legsúlyosabb eljárási jogszabálysértések közé sorolhatjuk. Különösen súlyos, ha az eljárás kérelemre indult. Az eljárás megindulásával a hatóság és az ügyfél között eljárási jogviszony jön létre, amelynek lényeges tartalmát joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak az a kötelezettsége képezi, hogy az irányadó ügyintézési határidőn belül döntsön. Komolyabb probléma azonban az ügyfelek jogai felől merül fel, ugyanis adott esetben korlátozhatja a jogszerű jogszerzést, vagy joggyakorlást, illetve azt, hogy az ügyfél jogi helyzete a törvényes lehetőségeknek megfelelően alakuljon.

A Ket. jelenleg utasítási jogot biztosít a felettes szerv számára a mulasztó hatósággal szemben.⁹ Gyakori probléma, hogy a közigazgatási szerv hallgatása alatt az ügyfél tájékoztatása elmarad. Ez azért is különösen fontos, ugyanis a hallgatás esetére a Ket. egy differenciált szabályozást tartalmaz, amely a laikusok számára igen nehezen értelmezhető.¹⁰ Ezért garanciaként a szabályozás kötelezővé teszi az ügyfél tájékoztatását a hallgatás esetében, illetőleg az ilyen esetben követendő eljárásban.¹¹ A gond a jelen szabályozással véleményem szerint az, hogy bonyolult és nehezen értelmezhető. Talán jobb megoldást jelenthetne ebből a szempontból egy konkrét jogi eszköz megnevezése erre az esetre.

⁴ Ket. 22. § (2) bekezdés

⁵ KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex kiadó, 2008.) 438.

⁶ KILÉNYI [2006] 105.

⁷ KILÉNYI [2008] 421.

⁸ Ket. 22. § (2) bekezdés

⁹ Ket. 20. § (2) bekezdés

¹⁰ Ket. 20. § (2)-(9) bekezdés

¹¹ Ket. 20. § (8) bekezdés

A szabályozás azonban volt, hogy világosabb, érthetőbb volt a jelenleg hatályosnál. Ugyanis a közigazgatás történetében volt időszak, amikor egy konkrét jogorvoslat szolgált a hallgatással okozott jogsérelem orvoslására. Az érdekelt panasszal élhetett, ha az államigazgatási szerv a határozathozatalra, illetve az intézkedésre irányuló kötelezettségét elmulasztotta. A lényeges különbség abban áll, hogy az érdekelt a felettes szervhez fordulhatott és az átvette az elbírálás jogát.¹² Véleményem szerint a jelenlegi szabály nem túlzottan hatékony és bizonytalan módszer. Sok esetben az eljárás indokolatlan elhúzódását is eredményezheti.

Továbbá egyéb rendelkezések is lehetőségként állnak az ügyfél oldalán, amelyek inkább a mulasztás jogkövetkezményeiben jelentkeznek, de mint ilyenek tulajdonképpen a hatóságot „*kényszerítik*” az eljárás szabályszerű befejezésére.¹³

Előfordul, hogy nem szerez tudomást a hatóság az olyan ügyekről, amelyekben amellet, hogy jogszabály alapján kötelessége lenne eljárni, egészség, testi épség, vagy anyagi kár veszélye fokozottan indokoltta tennék. Persze az ilyen esetekre nincs jogszabályi megoldás. Előfordul azonban, hogy más hatóság, amelynek hatásköre vagy illetékessége nincs az adott ügyre, észleli a helyzetet. Értesítheti ugyan a hatáskörrel rendelkező hatóságot, de ilyen esetekben ez már helyrehozhatatlan késedelmet jelent. De mi mást tehetne ilyenkor?

5. Eljárási kötelezettség hatáskör és illetékesség hiányában

A joghatósági, hatásköri és illetékességi szabályokra tekintet nélkül köteles megtenni a közigazgatási hatóság azokat az intézkedéseket, amelyek megtételének hiánya életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásával járna.¹⁴ A Ket. szándékosan használja az intézkedés kifejezést e helyen, ez nem határozat, nem alakszerű döntés. Gyakran a döntés meghozatala mellett annak azonnal végrehajtását is elrendelik, és meg is kezdik azt. Lényeg, hogy a hatóság nem általában bármire jogosult, hanem arra, amit más közigazgatási hatóság megtehet jogszerű hatáskörgyakorlással. Az ilyen intézkedés, mivel hatáskör hiányában születik, magában hordozza a jogszerűtlen döntés veszélyét. A jogszabályba éppen ezért garanciák beépítése vált szükségessé. A hatóság a megtett intézkedésről köteles haladéktalanul értesíteni az ügyfelet, és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot.¹⁵ Előfordulhat például, hogy egy településnek nincs építésügyi hatósági jogköre, de van egy szemmel láthatóan életveszélyes épülete. A jegyző megtehetné, hogy elkerítetteti, azonban ez sokszor elmarad, emiatt pedig már több halálos eset is történt.

Ezt az intézményt legkevésbé alkalmazzák, és nehéz is alkalmazni, mert nem mindig lehet tudni, hogy kit kell felelősségre vonni.

6. Zárszó

A tanulmányom végéhez érven az a vállalt kötelezettségem terhel, hogy a bevezetőben feltett kérdésekre megpróbáljak választ adni. Úgy gondolom, hogy jelen keretek között is sikerült azt

¹² TURKOVICS (I.): „A hallgatással szembeni jogorvoslatok szabályozásának fejlődése” *Doktoranduszok fóruma ME-AJK kiadványa* (Miskolc 2008.) 170.

¹³ Lásd például Ket. 33/A. § (1) bekezdés: Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.; Lásd Ptk. 349. § (1) bekezdés: Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

¹⁴ Ket. 22. § (3) bekezdés

¹⁵ JÓZSA [2009] 104.

megvilágítanom, hogy a jogszabály(ok) igenis tartalmazzák azokat az előírásokat, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy tulajdonképpen minden esetben egy hatósági eljárás lefolytatásra kerüljön. Megállapítottam, hogy az általam a választott témát megalapozó, elsősorban a különböző médiumokból ismert ügyekben igenis megvolt a jogszabályi alapja annak, hogy ki folytassa le és milyen feltételek mellett az eljárást. Azt a következtetést vontam le, hogy az elmulasztott eljárások többségében a végrehajtási részben lelhetők fel a hiányosságok, és nem a jogszabályokban. Véleményem szerint ennek kiküszöbölésére leginkább a felelősségre vonás következetesebb gyakorlata szolgálhatna megoldásként, és nem a jogszabályok sokszor indokolatlan változtatása. Ezt arra alapozom, hogy az általam ismert esetekben gyakorlatilag mindig az egymásra mutogatás volt a jellemző, annak ellenére, hogy a tényleges felelős kérdése álláspontom szerint nem lehetett kérdéses, legalábbis az eljárási szabályok alapján.

FELHASZNÁLT IRODALOM

JÓZSA (F.): *KET Kérdezz-Felelek* (Budapest: Opten 2009.)

KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: Complex Kiadó, 2006.) 97-98.

KILÉNYI (G.) (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex kiadó, 2008.)

TURKOVICS (I.): „A hallgatással szembeni jogorvoslatok szabályozásának fejlődése”
Doktoranduszok fóruma ME-ÁJK kiadványa (Miskolc 2008.)

KALO BIANKA: A (HATÓSÁGI) KÖZVETÍTŐ [PTE]

KONZULENS: DR. IVANCSICS IMRE

„Az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás feltételezi azon jogintézmények meglétét, amelyek a hatósági ügyek lehető leghatékonyabb és leggyorsabb megoldását szolgálják. Ezen elvi megfontolások tették szükségessé a Ket. hatósági közvetítésre vonatkozó szabályozásának módosítását, amely révén a jelenlegihez képest egyértelműbb keretek között lenne lehetőség a jövőben szakképzett mediátorok bevonására a hatósági eljárások során az ellenérdekű ügyfelek közötti vitás kérdések kompromisszumos lezárásának elősegítése érdekében.”¹

A módosító javaslat ismertetése előtt, azonban szeretném röviden összefoglalni e jogintézmény kialakulásának történetét.

1. A hatósági közvetítő szerepe

A hatósági közvetítő intézmény bevezetésének oka egyrészt az volt, hogy minden eljárásban megnőtt a mediáció szerepe; másrészt az Európa Tanács egyik ajánlása felhívja a tagállamok figyelmét arra, hogy nagyobb létszámú ügyfélkör esetén ajánlott egy hivatalos személy alkalmazása, aki közvetít az ügyfelek és a hatóság között.² Ezen okok hatására a Ket. 2004-ben intézményesítette a hatósági közvetítőt, mint a hatósági eljárás új résztvevőjét. *„Ha jogszabály lehetővé teszi, a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásokban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehet igénybe.”* – fogalmazott a Ket. 41. § (1) bekezdése.

A Ket.-novella 2009-ben azonban változást jelentett e jogintézmény esetében is, ugyanis már nem volt előírás, hogy sok ügyfelet érintő ügyről legyen szó, igénybeviteléről a hatóság dönt.³ További változtatás, hogy a közvetítői tevékenység már két „kör” fogott át: a hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű felek közötti mediációt.⁴

2011. január 1-jétől változást jelent, hogy a hatósági közvetítőkről vezetett nyilvántartás vezetőjeként az eddigi közigazgatási hivatal helyett a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét jelölték meg, így a fővárosi, megyei kormányhivatalt.⁵

A hatósági közvetítőkre vonatkozó alapvető szabályokat jelenleg a Ket. valamint a *hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet* tartalmazza. Az idei módosító javaslat alapján azonban Köt. hatálya ki fog terjedni a közigazgatási hatósági eljárásban résztvevő közvetítőkre is,⁶ így a közvetítés fogalmát e törvény alapján szeretném meghatározni. A közvetítés tehát e törvény alapján lefolytatott sajátos permegelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás. Célja a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy bevonása mellett.⁷

A hatósági közvetítő a Ket. 172. § c) pontja alapján, jogállását tekintve a hatóság egyéb résztvevője. Mint e jogintézmény elnevezése is mutatja, a hatósági közvetítő nem képviselő, azaz nem tehet az ügyfelek helyett a hatóság felé érvényes jognyilatkozatokat, szerepe alapvetően a

¹ Előterjesztés 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezetéről, 2011. augusztus 29.; (a továbbiakban: Módosító javaslat) 58. [Ez az előterjesztés T/4855. számú törvényjavaslatként került benyújtásra, mely már nem tartalmazta a hatósági közvetítőre vonatkozó változtatásokat.]

² IVANCSICS (I): *A közigazgatási hatósági eljárás* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2009.) 108.

³ Ket. 41. § (1) bekezdés

⁴ Ket. 41. § (1) bekezdés

⁵ Ket. 41. § (8) bekezdés

⁶ Módosító javaslat 16.

⁷ Köt. 2. §

kölcsönös tájékoztatás elősegítése; feladata nem a döntéshozatalban való részvétel, nem is a tényállás tisztázása, hanem a szó tág értelmében vett közvetítés.⁸

A közvetítő feladatát a Köt. 3. §-a határozza meg: a közvetítő feladata tehát, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

Az eljárás során a közvetítő pártatlanságához alapvető jogi és célszerűségi érdekek fűződnek, így őt mind az alapvető eljárási jogalanyoktól, mind az egyéb résztvevőktől független személyek közül kell kiválasztani.⁹

A hatályos szabályozás szerint, közvetítő lehet: az ügy tárgyához igazodó felsőfokú képzettséggel rendelkező személy, aki szerepel a közvetítői nyilvántartásban, illetve a szabályokat részletező 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet feltételeinek megfelelő személy, tehát aki magyar állampolgár vagy külön törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, a Ket. szerint eljárási képességgel rendelkező személy; felsőfokú végzettséggel vagy azzal egyenértékű elismert külföldi oklevéllel rendelkezik, és hatósági közvetítői vizsgát vagy közigazgatási szakvizsgát tett vagy - a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szerint – azzal egyenértékű képesítéssel rendelkezik.¹⁰

„A Ket. egyértelműen rendelkezik, hogy adott ügyben ki nem lehet hatósági közvetítő”,¹¹ ezzel is az eljárás tisztaságát szolgálva, úgy, mint például a kizárás intézménye, szintén a hatósági eljárásban. Nem járhat el tehát hatósági közvetítőként: az ügyfél, az eljárásban ügyfélként részt vevő szervezet tulajdonosa, tisztségviselője, alkalmazottja, illetve az ügyféllel munkavégzésre irányuló szerződéses kapcsolatban álló személy, a hatósággal vagy a hatóság felügyeleti szervével közszolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy, az, aki az ügyben érintett (személyében vagy hozzátartozója révén), illetve aki az ügyben elfoglalt.¹²

A közvetítő az eljárás során gondoskodik arról, hogy az érintettek az eljárás céljáról, és az annak megvalósulása kapcsán várható következményekről illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kapjanak; tájékoztatja továbbá az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról; közvetít a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak, valamint összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.¹³

A hatósági közvetítő jogosult az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben betekinteni az iratokba, jogosult arra, hogy a hatóság segítse a munkáját,¹⁴ valamint munkájáért díj és költségtérítés illeti meg.¹⁵

⁸ PATYI (A.): „Alapvető rendelkezések” in PATYI (A.) (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga* (Győr: Széchenyi István Egyetem Jog- és Gazdaságtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Intézet, Universitas-Győr Kht., 2005.) 97.

⁹ PATYI [2005] 98.

¹⁰ 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet 1. §

¹¹ IVANCSICS [2009] 108.

¹² Ket. 41. § (2) bekezdés

¹³ Ket. 41. § (3) bekezdés

¹⁴ Ket. 41. § (4) bekezdés

¹⁵ Ket. 41. § (7) bekezdés

Kötelezettségei között a hatósági közvetítő köteles megőrizni a tevékenysége során tudomására jutott védett adatot, és köteles gondoskodni a személyes adatok védelméről.¹⁶ Ha pedig nyilatkozott arról, hogy vállalja a közvetítést, de neki felróható okból mégsem teljesíti feladatát, eljárási bírsággal sújtható és költségviselésre kötelezhető.¹⁷

Az idei módosító tervezet jelentős változtatásokat célzott meg a hatósági közvetítővel kapcsolatban is.

2. A Módosító javaslat tartalma

A Módosító javaslat a hatósági eljárásban részt vevő ellenérdekű ügyfelek közti vita mindkét fél számára megfelelő lezárása érdekében pontosítja és részletezi a közvetítő közreműködésével illetve az egyezségkötéssel kapcsolatos szabályokat.¹⁸ A hatósági közvetítő igénybevitelére vonatkozó szabályok módosításának célja a hatósági eljárásokon belül a közvetítés jogintézménye hatályosulásának, és ezen keresztül az eljárások ésszerű időn belül való befejezése érdekében az ellenérdekű ügyfelek közötti vitás kérdések egyezséggel való lezárásának elősegítése.¹⁹

A javaslat érinti a Köt.-öt is, melyben a Köt. hatályát kiegészíti a közigazgatási hatósági eljárásra való utalással, tekintettel arra, hogy a hatósági közvetítőkre a Ket. szabályai mellett ezt követően a Köt. rendelkezései is háttérjogszabályként alkalmazandóak.²⁰ A Köt. szabályainak alkalmazása egyrészt azért előnyös, mert tartalmaz olyan részletszabályokat (például a folyamatos továbbképzési kötelezettség), amelyek a jelenlegi szabályozásból hiányoznak, továbbá a Köt. szabályai alapján egy működő, a gyakorlatban ténylegesen megjelenő közvetítői rendszer alakult ki.²¹

Megjegyzendő, hogy van lehetőség közvetítő igénybevitelére a büntetőeljárásban is. *A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény* alkalmazható, de a hatósági eljárásban a közvetítői eljárás háttérjogszabályául azért a Köt. szabályai fognak szolgálni, mert a hatósági eljárásban részt vevő, egymáshoz képest mellérendelt pozícióban lévő ellenérdekű ügyfelek eljárási helyzete jobban hasonlít a polgári jogi jogvitákban szereplő felek helyzetéhez.²² A hatósági eljárásban alkalmazott közvetítés azonban annyiban speciális a polgári eljárásban résztvevő közvetítő eljárásához képest, hogy a hatóság maga dönt – az ügyfelek kezdeményezése alapján – a közvetítő igénybeviteléről.²³

A javaslat már az alapelvek közé beemeli egy rendelkezést a közvetítővel kapcsolatban, így a módosítást követően a Ket. 5. §-a a hatóság számára a közvetítő igénybevitelének lehetőségére vonatkozó kifejezett tájékoztatás nyújtására irányuló kötelezettséget állapít meg.²⁴

A közvetítésre vonatkozó szabályok módosításával összefüggésben szükséges az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályozás pontosítása,²⁵ mely alapján a hatóság legfeljebb 6 hónap időtartamra függesztheti fel az eljárást, és részletesen indokolnia kell a felfüggesztés időtartamára irányuló döntését. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy a hatóság további részletszabályok

¹⁶ Ket. 41. § (5) bekezdés

¹⁷ Ket. 41. § (6) bekezdés

¹⁸ Módosító javaslat 10.

¹⁹ Módosító javaslat 64.

²⁰ Módosító javaslat 59.

²¹ Módosító javaslat 65.

²² Módosító javaslat 65.

²³ Módosító javaslat 65.

²⁴ Módosító javaslat 59.

²⁵ Módosító javaslat 62.

megalkotása nélkül képes esetről esetre mérlegelni az egyes eljárások eltérő körülményeit, szempontjait.²⁶

A tervezet a következőkben egy alcím alá kívánja vonni a közvetítő, illetve az egyezségi kísérlet szabályozását, így a „*Hatósági közvetítő*” alcím helyébe az „*Egyezségi kísérlet, közvetítő igénybevétele*” alcím lép²⁷ és a módosítás alapján a Ket. a 41/A. §-sal és 41/B. §-sal egészül ki.²⁸

A 41/A. § rögzíti, hogy a hatóság az ügyfelek erre irányuló közös kérelmére közvetítőt vesz igénybe.²⁹ A felek kérelme mellett további módja a közvetítő bevonásának, hogy ágazati jogszabály kötelezővé teheti a közvetítő alkalmazása lehetőségének hatóság általi megvizsgálását (és a közvetítés mellőzése esetén a mellőzés részletes indokolását), így azokban az eljárásokban, ahol a közvetítő bevonása az eljárás jellegénél fogva mindig vizsgálandó, ott ennek általános kötelezettségként való rögzítésére az ágazati szabályozásban lesz lehetőség. Ezzel biztosítható, hogy – felesleges adminisztratív terhek keletkeztetése nélkül – azokban az eljárásokban jelenjen meg a közvetítő bevonásának hatósági általi kötelező vizsgálata, ahol ez ténylegesen indokolt.³⁰

Ha valamely ügyfél kezdeményezi vagy a hatóság az ügy természetére tekintettel indokoltnak látja a közvetítő igénybevételét, a hatóság határidő tűzésével az ügyfeleket nyilatkozattételre hívja fel, de a közvetítő igénybevétele csak akkor lehetséges, ha az összes ügyfél beleegyezett.³¹

A tervezet szabályozni kívánja azt az esetet is, ha az ügyfél közvetítő igénybevételére irányuló kérelme nyilvánvalóan az eljárás elhúzására irányul, vagy egyébként rosszhiszemű, vagy a közvetítő igénybevétele az eljárás indokolatlan elhúzódásához vezetne. Ekkor a hatóság a közvetítő igénybevételének elrendelését megtagadja, és a rosszhiszemű ügyfelet a megtagadó végzésben eljárási bírsággal sújthatja.³²

Közvetítőként ezentúl a Köt. szerint névjegyzékbe vett közvetítő járhat el, valamint eljárását is e törvény szerint végzi.³³ Tehát, a fent említett törvény alapján a közvetítői tevékenység folytatását a miniszter - a névjegyzékbe való felvétel útján - annak a természetes személynek engedélyezi, aki felsőfokú végzettséggel és annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik; igazolja a közvetítői szakmai képzés elvégzését; büntetlen előéletű, és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.³⁴ A Köt. szerint azonban nem vehető fel a névjegyzékbe az a természetes személy, aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, vagy gondnokság alá helyezés nélkül cselekvőképtelen.³⁵

A jogi személyek köréből pedig azt kell felvenni a névjegyzékbe (annak kérelmére), amelynek létesítő okiratában a közvetítői tevékenység fel van tüntetve, és van közvetítői tevékenység folytatására feljogosított tagja, vagy munkaviszony, továbbá munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében ilyen személyt foglalkoztat, és ennek az alkalmazottnak közvetítői tevékenysége nem szünetel.³⁶

²⁶ Módosító javaslat 62-63.

²⁷ Módosítási javaslat 16.

²⁸ Módosítási javaslat 22.

²⁹ Módosítási javaslat 22.

³⁰ Módosítási javaslat 66.

³¹ Módosítási javaslat 22.

³² Módosítási javaslat 22.

³³ Módosítási javaslat 22.

³⁴ Köt. 5. § (1) bekezdés

³⁵ Köt. 5. § (2) bekezdés

³⁶ Köt. 5. § (3) bekezdés

A fent említett névjegyzékbe való felvételt kizáró okokon felül a javaslat tartalmaz a jelenleg hatályos Ket.-ből is két okot a közvetítői eljárással kapcsolatban, mely alapján közvetítőként nem járhat el az sem, aki ügyfél, az eljárásban ügyfélként részt vevő szervezet tulajdonosa, tisztségviselője, alkalmazottja; vagy a hatósággal vagy a hatóság felügyeleti szervével közszolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll.³⁷ A további összeférhetlenségi szabályok – melyeket részben a jelenleg hatályos Ket. is tartalmaz, így például az elfogultságot- a Köt.-ben találhatók, az „Összeférhetlenség” alcím alatt.

A 41/B. § tartalma, így a közvetítő igénybevételének elrendeléséről szóló végzés tartalmi követelménye, a kizárási okok, másik közvetítő igénybevétele, illetve jogai³⁸ zömmel a 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet átemelése,³⁹ kiegészítve azzal, hogy a hatóságnak tájékoztatnia kell a közvetítőt az ügy sajátosságairól, az irányadó szakmai háttér tekintetében, ugyanis a közvetítés az új szabályozás szerint nem lesz speciális szaktudáshoz kötött. A javaslat szerint a közvetítőnek az eljárás általános szabályaira, valamint a mediációs technikákra vonatkozó ismerete önmagában megalapozza a közvetítői közreműködését az eljárásban.⁴⁰

További módosítás, hogy ha a közvetítő a tevékenységéből eredő kötelezettségeit neki felróható okból megszegi, illetve elmulasztja, a hatóságnak írásban értesíti az igazságügyért felelős minisztert, valamint a közvetítőt eljárási bírsággal sújthatja.⁴¹

A jelenlegi szabályozásban az eljárási bírság⁴² mellett külön szabályozzák a felmerülő költségek viselését is,⁴³ de a továbbiakban az eljárás akadályozásának jogkövetkezményeként kiszabható eljárási bírságot, valamint az ügyfél vagy eljárás egyéb résztvevője által okozott többletköltségek megtérítésére kötelezést egy helyen szabályozza a módosítás, a 61. §-ban, így a továbbiakban egyértelművé válik, hogy mikor van helye eljárási bírság kiszabásának és mikor kell kötelezni az ügyfelet vagy az eljárás egyéb résztvevőjét az okozott többletköltségek megtérítésére. A javaslat oly módon rögzíti az okozott többletköltségek megterítésére való kötelezést, hogy amennyiben a hatóság eljárási bírságot szab ki, vagy valamely eljárási cselekmény megismétlésére az ügyfél vagy eljárás egyéb résztvevőjének jogellenes magatartása folytán szükséges, úgy többletköltségek megfizetésére kötelez a hatóság. Azonban az okozott többletköltségek megtérítésére való kötelezés tekintetében a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre.⁴⁴

E szabályok mellett a Ket. 68. § (2) bekezdésének módosítása szabályozza a közvetítő iratbetekintési jogát is,⁴⁵ valamint a Ket. 78. § (1) bekezdésének módosítása a hatóság kötelezettségévé teszi a döntés közlését a közvetítővel is.⁴⁶

Az egyezség jóváhagyását rendező szakaszt a következőképpen pontosították a hatósági közvetítő intézményére vonatkozó módosítás miatt:

„Ha a hatóság által kezdeményezett egyezségi kísérlet eredményes, vagy a közvetítő eljárása egyezséggel zárul, valamint ha az ügyfelek az eljárás során egyébként egyezsége jutnak, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget, feltéve, hogy az megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek; nem sérti a közérdeket, mások jogát

³⁷ Módosítási javaslat 22.-23.

³⁸ Módosítási javaslat 23.-24.

³⁹ 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés, 2. § (4) bekezdés; 8. § (1)-(3) bekezdés

⁴⁰ Módosítási javaslat 66.

⁴¹ Módosítási javaslat 24.

⁴² Ket. 61. §

⁴³ Ket. 154-158. §

⁴⁴ Módosítási javaslat 68.

⁴⁵ Módosítási javaslat 27.

⁴⁶ Módosítási javaslat 29.

*vagy jogos érdekét, valamint kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.*⁴⁷

A módosítási javaslat a hatálybalépéséhez két lehetőséget vázol. Az „A” változat szerint ez a törvény 2012. január 1-jén lép hatályba. Míg a „B” változat alapján a törvény 2012. február 1-jén lép hatályba; azzal, hogy hatályát veszti a 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet is.⁴⁸ A kormányrendelet hatályon kívül helyezését az indokolja, hogy a rendelkezéseinek egyik része a Ket.-ben lesz a továbbiakban szabályozva, míg a fennmaradó tárgyköröket a Köt. is tartalmazza, így a Köt.-re való hivatkozás feleslegessé teszi a végrehajtási rendelet szabályait.⁴⁹

3. Összefoglalás

A Módosító javaslat pontosítja a közvetítőkről szóló szabályozást, továbbá a Korm. rendelet főbb rendelkezéseit be is emeli a Ket.-be, és a szabályozás teljesebbé tétele érdekében a Köt. hatálya is ki fog terjedni a közigazgatási hatósági eljárásokban közreműködő közvetítőkre, ezzel is elősegítve az alapelvek – így például az ésszerű időn belüli ügyintézés elvének – erőteljesebb érvényesülését.

⁴⁷ Módosítási javaslat 28.

⁴⁸ Módosítási javaslat 56-57.

⁴⁹ Módosítási javaslat 83.

FELHASZNÁLT IRODALOM

IVANCSICS (I.): *A közigazgatási hatósági eljárás* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2009.)

PATYI (A.): „Alapvető rendelkezések” in PATYI (A.) (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga* (Győr: Széchenyi István Egyetem Jog- és Gazdaságtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Intézet, Universitas-Győr Kht., 2005.)

IV. ÁGAZATI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK

UHRIN ESZTER: ERŐMŰVEK ENGEDÉLYEZÉSE [KRE]

MEGÚJULÓ ENERGIÁT HASZNOSÍTÓ ERŐMŰVEK ENGEDÉLYEZÉSE MAGYARORSZÁGON

KONZULENS: DR. RIXER ÁDÁM

1. Bevezetés

Egy fenntartható gazdasági modellben az energiatakarékosság, az energiahatékonyság, a megújuló energiaforrások fokozott felhasználása és a saját erőforrások előtérbe helyezése meghatározott jelentőséggel bírnak. Ezek érvényesítése érdekében Magyarországnak olyan rendszer-elvű energetikai terveket kell alkotnia és jövőképpel rendelkeznie, amelyek kiutat mutatnak a jelenlegi rendszer nehezen feloldható ellentmondásaiból, úgymint ellátásbiztonság, versenyképesség és fenntarthatóság. Az Európai Unió tagjaként a megalkotott közös joganyagok és hosszú távú stratégiai célkitűzések számos feladatot fogalmaznak meg és rónak Magyarországra ezen a területen. Az Európai Parlament és Tanács RED irányelve¹ az ország számára 2020-ra – jogilag kötelező módon – minimum 13 százalékból határozta meg a megújuló energiaforrásból előállított energia bruttó végső energiafogyasztásban képviselt részarányát. Az uniós előírásokhoz igazodva Magyarországnak is elkészült a megújuló energia hasznosítási cselekvési terve² 2010 decemberében, amely dokumentum reális célkitűzésként a kötelező minimum célszámot meghaladó, 14,65 százalékos cél elérését tűzte ki 2020-ra. Megjegyzendő, hogy a Kormány 2011. október 3-án elfogadta a Nemzeti Energiastratégiát³, amelyben ez a célszám már 20 százalék 2030-ig. Az említettek megvalósításához azonban elengedhetetlen a szabályozási rendszer felülvizsgálata és szükségyszerű átalakítása, a támogatási rendszerek újragondolása – amelyek az utóbb említett dokumentum részét is képezik –, valamint az engedélyezési eljárások egyszerűsítése, amelyre tervek, javaslatok vannak, azonban idáig még nem történt jelentősebb előrelépés.

2. Engedélyezési eljárások

Az Európai Unió több országához hasonlóan hazánkban is elmondható, hogy a hatósági engedélyeztetési folyamatok jelentik a megújuló energiaforrásokat hasznosító energiatermelő berendezések elterjedésének legnagyobb gátját. A jelenlegi engedélyeztetési eljárások – pár szóban összefoglalva – összetettek, bonyolultak és nehezen átláthatóak, valamint további jellemzőként mondható el, hogy az érintett engedélyező hatóságok viszonylag nagy száma és az eljárási határidők elhúzódása sok esetben akadályozhatja a beruházások megvalósítását.

Az üzemekre és a kapcsolódó szállítási és elosztó hálózati infrastruktúrára alkalmazott, jóváhagyással, minősítéssel és engedélyezéssel, valamint területrendezéssel kapcsolatos eljárásokra vonatkozó hatályos, nemzeti és regionális szintű jogszabályok alapvetően két nagy csoportba sorolhatók. Az egyikbe tartoznak a több területet érintő, átfogó közigazgatási jogszabályok, mint például a Vet., a Ket., vagy a *területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény*. A másik csoportba sorolhatók az egyes területeket érintő sajátos jogszabályok, amelyek a következő eljárásokat érintik: építésügyi engedélyezési eljárás, környezetvédelmi engedélyezési eljárás, vízjogi engedélyezési eljárás, bányajog, MEH engedélye. Magyarország közigazgatási sajátosságai alapján a szabályozások országos jelentőségűek, regionális és helyi eltérések azonban előfordulnak.

Az erőművek létesítésének és működésének engedélyezési folyamatában általában szerepel a következő négy, külön kiemelő, önálló, de egymástól nem független eljárás:

- 1) környezetvédelmi engedély;

¹ 2009/28/EK irányelv 1. melléklet

² Magyarország Megújuló Energiahasznosítási Cselekvési Terve, 2010.

³ Nemzeti Energiastratégia 2030, 2011.

- 2) építésügyi hatósági engedélyek;
- 3) hálózati csatlakozás;
- 4) MEH engedélye.

A beruházónak kötelessége mind a négy eljárást külön-külön megindítani négy különböző fórumon. Mindazonáltal az egyes eljárások több ponton kapcsolódnak, egyes eljárások a másik eljárás szükséges előzményei. A környezetvédelmi engedélyezési eljárás az építésügyi hatósági eljárás kezdeményezésének szükséges előzménye. A hálózati csatlakozási szerződés megkötésének a jogerős környezetvédelmi és építési engedély szükséges előzménye. A hálózati csatlakozási szerződés a MEH engedély szükséges előzménye. Az építési engedély alapján kivitelezés kizárólag a MEH engedély birtokában kezdhető meg.

Ami az eljáró hatóságokat illeti, általában véve jellemző, hogy 3-6 főhatóság, továbbá a főhatóság útján több szakhatóság vesz részt az eljárásokban. Utóbbiak száma meglehetősen nagy lehet, így a főhatóság a környezetvédelmi engedély iránti eljárásba például 8 szakhatóságot, míg a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal az építésügyi engedély iránti eljárásba 23 szakhatóságot és közműtársaságot vonhat be, a geotermikus villamos erőművek esetében pedig, akár 36 szakhatóság bevonására is sor kerülhet⁴. A főbb résztvevőket tekintve, a környezetvédelmi engedélyezést egy országos szintű szerv, az OKTVF, valamint ennek területi szervei, a Felügyelőségek látják el. A megújuló energia létesítmények létesítési, üzembehelyezési, működési engedélyeit a MEH – mint nemzeti hatóság, országos hatáskörű közigazgatási hatóság – adja ki a villamosenergia-, illetve a földgázpiac vonatkozásában. A területrendezési engedélyezés felelős szerve a Belügyminisztérium. A területrendezési hatósági eljárásokat az illetékes állami főépítész folytatja le és területrendezési szakkérdésekben szakhatóságként működik közre a környezetvédelmi eljárásokban, valamint a villamosenergia-ipari építésügyi eljárásokban. A bányahatósági és környezetvédelmi engedélyeket a regionális felügyeleti szervek adják ki, az önkormányzati engedélyeket a helyi önkormányzat. Az építésüggyel összefüggő engedélyeket a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal adja ki a villamosenergia-, a gáz- és a távhőellátás területén. Általánosságban elmondható, hogy az eljárások az energiahordozók közötti különbséget csak korlátozottan veszik figyelembe, elsősorban a szakterületi specifikumokra koncentrálnak.

Az eljárások tekintetében beszélhetünk külön eljárásokról is, például egyszerűsített eljárásról, amelyben a MEH kiserőművi összevont engedélyt ad ki a kisméretű – de még engedélyköteles, 0,5 MW és az ezt meghaladó névleges teljesítőképességű – megújuló beruházásokra. Ez az engedély együttesen tartalmazza a kiserőmű létesítésére és villamosenergia-termelésére vonatkozó engedélyt egy eljárásban, összevontan.

Beszélhetünk továbbá olyan tevékenységekről is, amelyek nem igényelnek építési hatósági engedélyt, ezek például a napkollektor és napelem elhelyezése, vagy kazán, valamint hőszivattyú beépítése. A kiserőműnek nem számító szélkerék pedig magasságától függően egyszerűsített építési engedély vagy bejelentés köteles.

A költségekről elmondható, hogy a MEH által felszámított igazgatási, eljárási, szolgáltatási díjak mértékét, a befizetés módját miniszteri rendelet⁵ tartalmazza. Hasonló módon vannak szabályozva a környezetvédelmi, illetve az egyéb eljárások illetékei. Az illetékek a közigazgatási eljárás költségeihez igazodnak, időszakonként felülvizsgálatra kerülnek. Azonban a hatósági

⁴ Energia Klub: Megújuló alapú energiatermelő berendezések engedélyezési eljárása, Budapest, 2010.

⁵ 91/2007. (XI.20.) GKM rendelet

eljárások jogszabályban meghatározott díjai és az engedélyezési eljárás során felmerülő költségek sok esetben jelentős eltérést mutathatnak.

Ez a sokszínűség jellemzi ma a megújuló energia technológián alapuló engedélyezési eljárásokat, melyekről a teljesség igénye nélkül – kiemelve néhány esetet –, az alábbiakban lesz szó.

2.1. Biomassza-erőművek engedélyezése

Az egyik legelterjedtebb technológia Magyarországon, amelynek engedélyezése – a már említett – négy eljárásban történik [Lásd 2.1. pont]⁶.

A beruházónak a négy eljárást külön-külön kell megindítania négy különböző fórumon, amelyből három közigazgatási szerv, egy pedig magánjogi jogalany. Az egyes eljárások a másik eljárás szükséges előzményei.

2.2. Környezetvédelmi engedély

Jogszabályi háttere a Ktv. Ennek értelmében környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a tevékenységre (ipari létesítmény létesítése) környezetvédelmi engedély, az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben pedig egységes környezethasználati engedély adható ki a hatóság által⁷. *A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet* az engedélyezés szempontjából a tevékenységeket három fő csoportba sorolja:

- 1) Környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek;
- 2) Egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek;
- 3) A hatóság mérlegelésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek.

Utóbb említett esetben kötelező a beruházónak a környezetvédelmi hatóságnál előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását kezdeményezni, mely eljárásban megállapításra kerül, hogy az adott beruházás mely eljárás, vagy más hatósági eljárás hatálya alá tartozik. A hatóság a határozatát a kérelem hozzá történő megérkezését követő naptól számított negyvenöt napon belül hozza meg, amennyiben az ügyben közmeghallgatás szükséges, az ügyintézési határidő két hónap.

Az engedélyezés lefolytatására a területileg illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Eljárásába több szakhatóságot is köteles bevonni, ezek például: Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, települési önkormányzat jegyzője, körzeti földhivatal, állami főépítész. Itt kell megjegyezni, hogy az 50 MW feletti névleges teljesítőképesség feletti erőművek országos és térségi jelentőségű elemnek, az 5 MW teljesítőképességet meghaladó kiserőművek térségi jelentőségű elemnek minősülnek. Ezért valamennyi 5 MW teljesítményt meghaladó erőmű esetében szükséges az állami főépítész szakhatósági hozzájárulásának beszerzése a területrendezési tervekkel való összhang érdekében. Az ilyen jelentőségű elemnek minősülő létesítmények tekintetében az állami főépítésznek lehetősége van terület-felhasználási engedélyt kiadni, amely legfeljebb öt évig, illetve az engedélynek megfelelő területrendezési terv elkészültéig hatályos. Ezen esetben bár formailag szakhatósági hozzájárulásról van szó, tartalmát tekintve ez egy olyan hatósági döntés, amely a környezetvédelmi engedélyezés előfeltételének tekinthető.

⁶ Környezetvédelmi engedély, építésügyi hatósági engedély, hálózati csatlakozás, MEH engedély

⁷ 1995. évi LIII. törvény 66.§ (1) bekezdés

2.3. Építési engedély

A biomassza-erőművek esetében az építésügyi engedélyezést alapvetően meghatározza a biomassza-tüzelés energiahasznosítási módja. Ez történhet villamosenergia-termelési céllal, valamint hőtermelési célt szolgálva. A Vet., valamint annak végrehajtási rendelete⁸ alapján megállapított villamosenergia-ipari építésügyi hatósági eljárás lefolytatásának van helye. Ha a biomassza tüzelése kizárólag hőtermelési célt szolgál a létesítmény építésügyi hatósági eljárására az Étv. és annak végrehajtási rendeletei az irányadók.

Jelen esetben a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezésről lesz szó. Illetékes hatóságként a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, illetve annak területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatósága van kijelölve. A hatóság nagyságrendileg tizenegy szakhatóságot köteles bevonni az eljárásába (pl.: környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség), továbbá körülbelül ugyanannyi közmű, kezelő és üzemeltető bevonására is sor kerül (pl. víz-csatornázási művek, hálózati engedélyes). A Vet. meghatározza az egyes építésügyi engedélyezési eljárástípusokat, melyek az építési engedélyezési eljárás, az üzemeltetési engedélyezési eljárás, a használatbavételi engedélyezési eljárás, a fennmaradási engedélyezési eljárás, valamint a megszüntetési eljárás⁹. A törvény a hatóság eljárása során az ügyintézési határidőt két hónapban határozza meg. A részletes eljárási szabályokat – a törvény felhatalmazása alapján – a *villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról* szóló 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet tartalmazza.

- 1) Elvi építési engedély: A kérelmező az építési engedély iránti kérelem benyújtása előtt a villamosenergia-ipari építmény műszaki megvalósíthatóságának, továbbá műemléki, régészeti, településképi, természeti és környezetvédelmi követelmények előzetes tisztázása céljából kérheti. A kérelmet két példányban, valamint az ügyben érintett szakhatóságok számától további 1-1 példányban kell benyújtani. Az engedély egy évig érvényes, amely időtartam egy alkalommal további egy évvel meghosszabbítható, amennyiben időközben nem következett be jogszabályváltozás¹⁰.
- 2) Építési engedélyezési eljárás: A tényleges építési tevékenység végzésére irányuló kérelemhez szükséges eljárás megindítása a beruházó kérelmére indul. A kérelmet szintén két példányban, valamint a résztvevő szakhatóságok számától függően, további egy-egy példányban kell benyújtani. A kérelemhez csatolni kell a környezetvédelmi hatóság határozatát, engedélyét. Megjegyzendő, hogy az építési engedély kibocsátásának nem feltétele a MEH engedélye, azonban, ha ez a kérelem benyújtását megelőzően már rendelkezésre áll, csatolni kell azt is, mivel a kivitelezés kizárólag ezen engedély jogerőre emelkedését követően kezdhető meg¹¹.
- 3) Üzemeltetési engedélyezési eljárás: A létesítmény üzembe helyezése az üzembe helyezési eljárás lefolytatását követően történhet meg. Az üzembe helyezési eljárás feltételeit az engedélyes biztosítja. Majd az üzemeltetési engedély iránti kérelmet az engedélyesnek be kell nyújtania a hatósághoz. Az üzemeltetési engedélyezési eljárás során a hatóság vizsgálja, hogy a tényleges megvalósulás a jogerős engedély szerint történt-e meg, az üzembe helyezés során betartották-e a külön jogszabályban foglalt követelményeket, valamint azt, hogy az üzembe helyezési eljárás során a meghívottak

⁸ 273/2007. (X.19.) Korm. rendelet

⁹ 2007. évi LXXXVI. törvény 115.§

¹⁰ 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet 8.§

¹¹ 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet 23.§

által adott nyilatkozatban foglaltak megvalósultak-e. A hatóság az engedélyt megadhatja, megadását hiányzó feltételek teljesítéséhez kötheti, vagy megtilthatja¹².

- 4) Használatbavételi engedélyezési eljárás: Az építési engedély alapján megépített erőművet használatba venni a hatóság jogerős használatbavételi engedélye birtokában lehet. Ezen eljárásban az építési engedélyezési eljárásban részt vett közművek, kezelők és üzemeltetők ügyfélnek minősülnek. Az eljárás során a hatóságnak kötelessége meggyőződni arról, hogy az építési munkát az építési engedélynek, az ahhoz tartozó dokumentációnak, továbbá a hatóság által engedélyezett esetleges eltérésnek megfelelően végezték el, az építmény az építési engedélyben megjelölt rendeltetésének megfelelő és biztonságos használatra alkalmas állapotban van, valamint az engedély megadásához az érintett közművek, kezelők és üzemeltetők hozzájárultak. A hatóság az engedélyt megadja, ha az építmény az említett követelményeknek megfelel. A jogerős és végrehajtható engedély közlése után az engedélyes köteles a megvalósult állapotról készült ingatlanügyi hatóság által záradékolt változási vázrajzot az ingatlanügyi hatósághoz benyújtani¹³.

2.4. Hálózati csatlakozás

Az erőmű által termelendő villamos energia továbbítása érdekében mindenképpen szükség van az átviteli és elosztó hálózathoz való csatlakozásra. A Vet. szabályai alapján a beruházónak hálózati csatlakozási igénybejelentést kell tennie a területileg illetékes hálózati engedélyesnél, amely alapján az elosztói engedélyes előzetes tájékoztatást ad a beruházónak, a szerződéshez szükséges dokumentumok megjelölésével. A beruházó a tájékoztatás alapján csatlakozási tervet készít, melyet az elosztói engedélyes hagy jóvá. A jóváhagyott csatlakozási szerződés alapján kerülhet sor a hálózati csatlakozási szerződés megkötésére. A szerződés létrejöttéhez elengedhetetlen a jogerős környezetvédelmi határozat (meghatározott esetekben), a jogerős építési engedély a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivataltól, valamint egy harminc napnál nem régebbi cégkivonat. Az említett szerződés alapján a hálózati engedélyes a szerződésben meghatározott csatlakozási pont(ok)ra hálózati csatlakozás kiépítését vállalja, a szerződésben meghatározott feltételek mellett és határidőig. A csatlakozás kiépítésére azonban csak a beruházó által a MEH engedély birtokában elkészített és az elosztói engedélyes által jóváhagyott kiviteli terv alapján kerülhet sor. A kivitelezés és az üzembe helyezés után kerülhet sor a hálózathasználati szerződés megkötésére, amely az üzemviteli megállapodással és a mérlegköri szerződéssel a közcélúhálózat-használat megkezdésének feltétele.

2.4. A MEH engedélye

Villamosenergia-termelés esetét vizsgálva az engedélyezési eljárás menete függ a létesíteni és működtetni kívánt erőmű teljesítőképességétől. 0,5 MW teljesítményt el nem érő, többnyire saját energia-ellátást biztosító erőművek létesítéséhez, működéséhez a MEH engedélye nem szükséges. Az engedélyköteles kategórián belül két alkategóriát különböztethetünk meg. Az egyikbe tartoznak a 0,5 MW és 50 MW közötti teljesítőképességű erőművek (kiserőművek), a másikba pedig az 50 MW-ot elérő és azt meghaladó névleges teljesítőképességű erőművek.

Kiserőmű esetében a létesítésére és villamosenergia-termelésére vonatkozó engedélyt a MEH egy egyszerűsített engedélyezési eljárásban, összevontan adja ki, melyet kiserőművi összevont engedélynek neveznek. A kiserőmű kivitelezése kizárólag ezen engedély közlését követően kezdődhet meg. A kiserőművi összevont engedély a kérelem alapján a Hivatal által megállapított,

¹² 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet 25-26. §

¹³ 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet 27-30. §

határozott időtartamra szól és meghosszabbítható. Az engedély esetében külön működési engedély beszerzésére nincs szükség, azonban az engedélyes köteles értesíteni az üzembe helyezésről a MEH-et, valamint az átviteli rendszerirányítót a tervezett üzembe helyezés előtt legalább két hónappal¹⁴.

Az 50 MW, és az azt meghaladó névleges teljesítőképességű erőművek esetében összevont engedélyre nincsen lehetőség. Ilyen erőmű létesítéséhez a beruházónak külön létesítési engedély kell kérnie a MEH-től, mely engedély a kivitelezés megkezdésének előfeltétele. A MEH az engedélyt határozott időtartamra adja ki, mely határidőt – kérelemre – egy alkalommal az eredeti időtartammal, de legfeljebb további három évre meghosszabbíthatja. A termelés és értékesítés kizárólag az üzembe helyezést követően, ugyancsak a MEH által kiadott, működési engedély birtokában kezdhető meg¹⁵.

A MEH engedély szükségszerű előzménye a jogerős környezetvédelmi és építésügyi engedély, valamint a hálózati csatlakozási szerződés létrejötte. A kiserőművi összevont engedély, illetve a létesítési engedély nélkül kivitelezés nem kezdhető meg.

3. Speciális „engedély” a szélerőművek esetében

Szélerőművek, illetve szélerőmű parkok létesítése esetében a MEH engedélyén túl további speciális követelmény is felmerül. A Vet. értelmében a villamosenergia-rendszer szabályozhatósága és biztonságos működése érdekében, valamint a műszakilag korlátozott lehetőségekre való tekintettel szélerőművet pályázat útján elnyert kapacitás-létesítési jogosultság alapján lehet létesíteni. A pályázati kiírás feltételeit, a pályázat minimális tartalmi követelményeit, valamint a pályázati eljárás szabályait a *szélerőmű kapacitás létesítésére irányuló pályázati kiírás feltételeiről, a pályázat minimális tartalmi követelményeiről, valamint a pályázati eljárás szabályairól* szóló 33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet határozza meg. Ennek értelmében a Hivatal minden év március 31-éig – a hálózati engedélyesek bevonásával – elemzést végez a villamosenergia-rendszer középtávon várható teljesítményének egyensúlyáról, szabályozhatóságáról és biztonságos működéséről. Az elemzést a MEH a honlapján az elemzés elkészítését követően haladéktalanul közzéteszi. Amennyiben van lehetőség az elosztó vagy átviteli hálózathoz csatlakozó új szélerőművi termelő kapacitás létesítésére, a MEH elkészíti a kiírás dokumentációit, valamint az elemzés közzétételét követő harminc napon belül hirdetményt tesz közzé saját honlapján, az Európai Unió Hivatalos Lapjában, valamint legalább két országos napilapban. A pályázatot a MEH székhelyén kell benyújtani a kiírási dokumentációban meghatározott módon és határidőben. A pályázónak pályázati feltételeknek az eljárás egész időtartama alatt meg kell felelnie, amennyiben ez nem így történik, a MEH a pályázót kizárja. A pályázatok minősítésére és értékelésük előkészítésére egy, a MEH által létrehozott értékelő bizottság hivatott. A létesítésre vonatkozó MEH engedély kiadására kizárólag a pályázat útján elnyert kapacitás-létesítési jogosultság alapján kerülhet sor.

4. Vízerőművek engedélyezése

Vízerőművek létesítésének és működésének engedélyezése esetében a négy, már korábban tárgyalt engedély kiegészül a vízjogi engedéllyel. A *vízgazdálkodásról* szóló 1995. évi LVII. törvény értelmében vízi létesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez létesítési engedély, továbbá annak használatba vételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználatához üzemeltetési engedély szükséges.

Esetünkben három vízjogi engedély-típusról kell beszélni:

¹⁴ 2007. évi LXXXVI. törvény 80.§

¹⁵ 2007. évi LXXXVI. törvény 81.§

- 1) Elvi vízjogi engedélyről,
- 2) Vízjogi létesítési engedélyről, valamint
- 3) Vízjogi üzemeltetési engedélyről.

A vízgazdálkodási jogkör gyakorlására, így a vízjogi engedélyezésre elsődlegesen az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Emellett említést kell tenni a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatóságokról, amelyek igazgatási feladatokat látnak el és a vízgazdálkodási tevékenységhez, mint az állami tulajdonban levő vizek kezelését ellátó szervezet ad hozzájárulást.

5. Összegzés

Látva azt, hogy a világ egyre több országában célként jelenik meg a megújuló technológiák terjesztése, valamint belegondolva abba, hogy miért is ne lenne így, hiszen ez egy természetesen adott lehetőség, hazánkban is biztosítani kell a megfelelő körülményeket ezen erőik felhasználásához.

Magyarország rendkívül jó adottságokkal rendelkezik egyes megújuló energiaforrások, különösen a napenergia, a geotermikus energia, valamint a biomassza terén. Ezek kihasználásához persze mindenképpen szükséges, hogy fellendüljenek a beruházások, amelyeknek most még gátját jelentheti a bonyolult engedélyezési eljárás, valamint az igen nagy költségek.

Ami az engedélyezést illeti, egyértelmű törekvés az eljárások átláthatóbbá, egyszerűbbé tétele, azonban hazánk közigazgatási sajátosságait tekintve, vannak korlátok. Mindenesetre egyes összevont engedélyekkel, a szükséges információk elérhetővé tételével, valamint a szakemberek felkészültségével máris gördülékenyebbé válhat a procedúra.

Természetesen a jogi szabályozás alakítása még nem jelent megoldást, hiszen az egyes megújuló technológiák meglehetősen nagy költségekkel járnak. Azonban a kormány törekszik arra, hogy a lehetőségekhez mérten megadja a legjobb támogatási kereteket.

Az utóbbi két évben két, Magyarország jelenlegi és jövőbeni energiapolitikáját jelentősen meghatározó dokumentum született. Mind a Nemzeti Cselekvési Terv, mind az Energiastratégia olyan célokat fogalmazott meg és olyan irányt jelölt ki, amelyek mentén haladva hazánk is behozhatja lemaradását a megújuló energiaforrások alkalmazása terén.

**SZAMEK GABRIELLA: A KIOTÓI JEGYZŐKÖNYVRE ÉPÜLŐ
KVÓTAKERESKEDÉS ELJÁRÁSI SZABÁLYAI [ELTE]**

KONZULENS: DR. BÁNDI GYULA

1. Az út Kiotóhoz

Az 1980-as évekre világossá vált, hogy az éghajlatváltozás problémájának megoldása vagy legalább megoldásának kísérlete túlmutat az egyes országok keretein. Erről az ENSZ 1992-ben New Yorkban tartott konferenciát. Ennek keretében fogadták el az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményét. Ezt követően az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciáján, Rio de Janeiróban ezen egyezményt aláírásra megnyitották.¹ A csúcstalálkozókon 160 ország vett részt, a politikai vezetőik egyetértettek abban, hogy az éghajlatváltozás kérdését, a biológiai sokféleség megőrzését és így a globális környezet megóvásának ügyét világpolitika szintjére emeljék. Az egyezmény 1994-ben lépett hatályba, és ahhoz 1997 végéig 168 állam, illetve az Európai Unió csatlakozott. Alapvető célkitűzése az emberi tevékenységekből a légkörbe kerülő üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése.² Az egyezmény értelmében a fejlett és fejlődő országok az üvegházhatású gázok kibocsátását 2000-re az 1990-es szintre korlátozzák. Ezzel kapcsolatban az országoknak rendszeresen számot kell adniuk az érintett kibocsátás-csökkentésre vonatkozó rendelkezéseikről, azok végrehajtásáról. Bár elsősorban a fejlett országok számára ír elő feladatokat, de a fejlődő országoknak is vannak bizonyos (például beszámolási, együttműködési) kötelezettségeik.³ Az egyezménynek jelenleg 169 részese van, közülük összesen 37 fejlett és átalakuló gazdaságú ország vállalt kibocsátási csökkentési kötelezettséget. Ezen egyezmény hármas kihívás elé állítja a döntéshozókat:

- egyrészt meg kell határozni az üvegházhatású gázok koncentrációinak kívánatos szintjét;
- másrészt vizsgálni kell a kibocsátások korlátozásának jövőbeni alakulását;
- végül – a környezeti hatások figyelembe vételével – képet kell alkotni a fenntartható gazdaságfejlesztési stratégiákról, a megfelelő klímavédelmi intézkedésekről és technológiákról.⁴

Hamarosan kiderült, hogy e vállalat alig csökkenti az éghajlatváltozás kockázatát, mindaddig, míg az egyezmény végrehajtása fakultatív és nem határozza meg a kibocsátás csökkentés mértékét. Az egyezmény hatálybalépése után tartották meg Berlinben 1995-ben a Részesek Konferenciájának első ülészakát. Az ezen elfogadott legfontosabb határozat szerint megkezdődtek a kibocsátásokkal kapcsolatos kötelezettségek szigorítására vonatkozó nemzetközi tárgyalások. A „*Berlini Mandátum*” alapján megalakult tárgyaló csoport tevékenységébe gyakorlatilag az összes ország delegációja bekapcsolódott. A viták középpontjában a felelősség kérdése állt,⁵ valamint, hogy milyen alapon szabják meg a kibocsátás csökkentését. A kibocsátás-csökkentés mértékének meghatározására vonatkozóan a legfontosabb támpontot az Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC)⁶ elemzése adja.⁷ Ezzel kapcsolatban számos vita alakult ki a fejlett és fejlődő

¹ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG: *Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése. Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hozzá feladatok* (Budapest, Fenntartható Fejlődés Bizottság) 1998.

² FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG [1998]

³ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG [1998] 10.

⁴ PÁLVÖLGYI (T.): *Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás* (Budapest: L'Harmattan Kiadó 2000.)

⁵ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG [1998]

⁶ 29/2008. (III. 20.) OGY határozat 2. számú melléklet; Lásd még HORVÁTH (SZ.): „Az emisszió kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban” *Európai Jog*, 2006/1.; IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change/Éghajlat Változási Kormányközi Testület):1988-ban megalakult szervezet. Célja, hogy megvizsgálja és összefoglalja az emberi tevékenység által kiváltott klímaváltozással kapcsolatos kutatási eredményeket. Saját kutatást nem végez, hanem referált tudományos publikációkat dolgoz fel, és ezek tartalmát jelentéseiben foglalja össze.

⁷ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG [1998] 13.

országok között.. Nehezen ugyan, de a kiotói ülészak kezdetére egységbe forrt a fejlett és a fejlődő országok sora. Megállapodtak, hogy a kibocsátásukat a fejlettek 2010-re 15%-kal, majd 2020-ra már 35%-kal mérséklék. (Ugyanakkor a fejlett országok közül sokan más javaslattal érkeztek. Japán 2,5%-os csökkentést, USA szintentartást, Svájc 10%-os csökkentést javasolt. Ezen kívül néhány fejlett ország (például Ausztrália, Izland, Norvégia, Új-Zéland) indokoltnak tartották, hogy az egyes fejlett országok ne egységes, hanem különböző mértékű csökkentést vállaljanak.⁸).

2. A Kiotói Jegyzőkönyv

1997-ben Kiotóban az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény keretében 160 ország részvételével megállapodás született az üvegházhatású gázok emissziójának a csökkentéséről. Az aláírt jegyzőkönyv tartalma alapján a fejlett országok kötelezik magukat arra, hogy CO₂ kibocsátásukat az aláírást követő évtizedben 5,2%-kal az 1990-es szint alá szorítják vissza. A szerződés 2005. február 16-án lépett életbe, mikor is Oroszország ratifikálta a szerződést.⁹ Oroszország 13-14%-ban volt akkor szennyező, és így az ő csatlakozásával sikerült elérni a jegyzőkönyv életbe lépéséhez szükséges minimum 55%-os szennyezési határt. 2006 decemberéig 169 ország csatlakozott, amelyek közösen a világ CO₂ kibocsátásának 61,6%-ért felelősek. Az USA 1997-ben ugyan aláírta a megállapodást, de 2001-ben megtagadta annak ratifikálását. Ausztrália, valamint Afrika néhány országa nem írta alá a jegyzőkönyvet. Kína és India csatlakozott ugyan, de részükre kivételes elbánást biztosított, melynek értelmében még nem szükséges a CO₂ kibocsátásukat visszafogniuk.

1. Az egyezményt és a jegyzőkönyvet államok írják alá, érvényesülését az ENSZ felügyeli.

2. Az ANNEX I¹⁰ államok azok, melyek az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény I. mellékletében szereplő iparosodott országok és kötelezettséget vállaltak a Kiotói Jegyzőkönyv 2008-2012 közötti időszakában, hogy az üvegházhatást okozó gáz kibocsátásaikat az 1990-es szintre csökkentsék. Ez 24 eredeti OECD tagállamot, az Európai Uniót, és a 14 átalakuló gazdaságú országot foglalja magába.

3. Az ANNEX II¹¹ államok, a Keretegyezmény II. mellékletében szereplő országok, melyek kötelezettsége, hogy a fejlődő országok számára anyagi támogatást nyújtsanak, és előmozdítsák a fejlett technológiák átadását. Az ANNEX II az OECD eredeti 24 tagállamát és az Európai Uniót foglalja magába.

4. Érvényesülnek a rugalmas mechanizmusok: megengedi a felhasználásra nem került kvótával való kereskedést.

Az elfogadott új jogi eszköz szerint az OECD tagállamok, illetve az átalakuló gazdaságú országok – meghatározott, de egymástól eltérő mértékben - átlagosan a kibocsátások 5,2%-os csökkentését vállalták a 2008-2012-es időszakra. Három ország esetében (Ausztrália, Izland, Norvégia) a kibocsátások kis mértékben növekedhetnek, további három ország (Oroszország, Új-Zéland, Ukrajna) a kibocsátások befagyasztását vállalta, míg a többi ország 5-8%-os csökkentés mellett

⁸ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG [1998]

⁹ Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi IV. törvény

¹⁰ 29/2008. (III. 20.) OGY határozat 2. számú melléklet

¹¹ 29/2008. (III. 20.) OGY határozat, 2. számú melléklet

kötelezte el magát. Magyarország számára¹² 6%-os csökkentést írt elő a Jegyzőkönyv, melyet bázisidőszakként az 1985-87-ös időszakhoz kellett viszonyítanunk.

A Kiotói Jegyzőkönyv hat üvegházhatású gáz együttes nettó kibocsátásra vonatkozik. A kötelezettség az úgynevezett GWP (Global Warming Potential) érték, mely egy a CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC és SF₆ (szén-dioxid; metán; dinitrogén oxid; fluorozott szén-hidrogének; per-fluor karbon; kén-hexafluorid) vegyületek szén-dioxid egyenértékben – nemzetközileg egységesített módszertan alapján – számított tömegegységben kifejezett mennyisége.¹³ Ezáltal figyelembe veszik, hogy a gázok globális üvegházhatása, illetve átlagos légköri tartózkodási ideje jelentősen eltér egymástól. Így a fluorvegyületek egy része nagyon hosszú légköri tartózkodású, szemben a szén-dioxiddal, ezért e vegyületeknél az elővigyázatosság elve a legfontosabb.

A Kiotói Jegyzőkönyv az üvegházhatású gázok forgalmazható kibocsátási jogát (allowances trading), illetve az ezen anyagok kibocsátás-csökkentését (emission credits) valorizálható természeti kincsnek, azaz áruba bocsátható „*készítségnek*” tekinti.¹⁴ E vonatkozásában a Kiotói Jegyzőkönyvnek különleges jelentősége van, ugyanis a szennyező kibocsátások csökkentésének megvalósítását piaci mechanizmusokon keresztül közvetíti a gazdaság résztvevői felé. Ha figyelembe vesszük Adam SMITH azon alaptételét, mely szerint a közjót legjobban a gazdasági szereplők önérték követő magatartása mozditja elő, akkor a Jegyzőkönyv készítői jól gondolták, hogy a klíma védelem, vagyis az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, úgy valósítható meg a leghatékonyabban, ha érdekelté teszik benne a gazdaság szereplőit. SMITH-t idézve: hagyjuk, hogy az individuális önértékek működjenek a piac törvényei által összehangolva.¹⁵ Mindezt annyi változtatással, hogy nem a piac törvényei szerint, hanem az egyezmény szövege, és az abból kiinduló egyes nemzetállami törvények szerint.

3. Lehetséges-e az együttműködés folytatása, illetve szorosabbra lehet-e azt fűzni?

A Kiotói Jegyzőkönyv 2012-ig van érvényben, így alapvető fontosságú, hogy megállapodás jöjjön létre folytatásáról, különben még ilyen szerény keretek között sem védi majd a Föld légkörét.

3.1. A 2009-es koppenhágai konferencia

A 11 órán át tartó tárgyaláson kicsikart egyezmény messze alulmúlta a várakozásokat. A konferencia eredménye egy nem egészen három oldalas dokumentum, amely nemhogy nem szabja meg a 2010-es határidőt arra, hogy az országok szerződést hozzanak tető alá, de még csak egy jogilag kötelező erejű megállapodás megkötésének szükségességét sem említi.. Úgy tűnt, hogy a tárgyalások holtpontra jutottak. Az iparosodott és a fejlődő országok nem tudtak megegyezni, miképpen biztosítsák, hogy a gyorsan fejlődő nemzetek kibocsátás-csökkentésre irányuló kötelezettségvállalásokat tegyenek. A dokumentum említést tesz arról, hogy az üvegházhatást okozó gázokat „olyan mértékben” kell csökkenteni, hogy a globális felmelegedés ne érje el a 2°C-ot. Az egyes országok maguk döntenek el azt, milyen messze mennek az éghajlat-változási küzdelemben. A megállapodás szerint a megtett lépések felülvizsgálatára 2015-ben kell sor kerülnie, az országoknak azonban célszámaikat 2010. január 31-ig kell rögzíteniük.

3.2. A 2010-es cancuni klímacsúcs

¹² PÁLVÖLGYI [2000]

¹³ PÁLVÖLGYI [2000] 76.

¹⁴ PÁLVÖLGYI [2000] 77.

¹⁵ SMITH (A.): *Nemzetek gazdasága* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.)

A legfontosabb kérdés továbbra is az maradt, hogy sikerül-e egy új klímaegyezményt tető alá hozni vagy sem. Született végül megállapodás, melynek lényege, hogy 2050-ig jelentősen csökkenteni kellene az üvegházhatású gázok kibocsátását, ennek mértékéről azonban a következő, dél-afrikai, klímacsúcson született megegyezés. 2013 és 2015 között az eddig érvényes kibocsátási célokat felülvizsgálhatják.

A Kiotói Jegyzőkönyvet ratifikáló államok az új megállapodás szerint 2020-ig 25 és 40 százalék között csökkentik a károsanyag-kibocsátásukat az 1990-es bázisévhez képest. A Kiotói Egyezmény jövője még mindig tisztázatlan. Nem tudjuk, hogy lesz-e folytatása mindezek ellenére sem. Mindenesetre öröndetes, hogy a fejlődők és fejlettek álláspontja végre közeledni látszik egymáshoz

A továbbiakban a Rugalmassági mechanizmusok közül szennyezési jogok nemzetközi kereskedelmével (International Emission Trading, IET) foglalkozni. Lényege, hogy a kibocsátás csökkentési kötelezettségét túlteljesítő ország (a túlteljesítés mértékéig) a fel nem használt jogait átadhatja egy másik országnak, amely ország a kibocsátási kötelezettségét e többlet jogosítvány nélkül nem lenne képesek teljesíteni.¹⁶ Így a kibocsátási jog áruvá válik, amelyért cserébe pénzt kap az eladó. Ezen kibocsátási jog a kvóta, jelölése: EUA.¹⁷

3.3. Az EU-buborék

Már a klímavédelmi tárgyalásokon is látszott, hogy az Európai Unió lelkes környezetvédő tervekkel jelent meg. Így nem meglepő, hogy a Lisszaboni Szerződésbe is bekerült a környezet védelmének hangsúlyozása. Az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdése alapján a környezetvédelemben szükséges nemzetközi együttműködés az EU kiemelt fontosságú célja. Az EU számára a Kiotói Jegyzőkönyv különleges rendelkezést tartalmaz. Az EU által vállalt 8%-os csökkentést a tagállamoknak együtt kell teljesíteniük, nem pedig minden tagállamnak külön-külön. Ezt az EU az úgynevezett „buborék”¹⁸ intézményen keresztül valósítja meg, mely szerint a kibocsátás-csökkentés megosztott a tagállamok között. A kibocsátás-csökkentés legnagyobb részét két állam, Németország és Nagy-Britannia vállalta, előbbi a keleti országrész modernizációjával, utóbbi az angol szénbányászat drasztikus visszafejlesztésével. Eközben Franciaország 0%-ot teljesít, Svédország 4%-kal, Portugália és Görögország pedig 25%-kal növelheti kibocsátását. Ezen túl az EU tagállamok közös és összehangolt intézkedéseket hoznak, ilyen terv volt többek között az úgynevezett karbon adó bevezetése is. A bővítések folyamán pedig az EU szert tett/tesz a csatlakozó országok kibocsátás csökkentési potenciáljára, mivel a tagjelölt országok is belépnek az EU-buborékba.

A kibocsátási egységek kiosztásának eljárását az a 87/2003/EK irányelv (továbbiakban: irányelv) rögzíti. A Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségek megvalósításához az EU a feljebb vázolt szennyezési jogok kereskedelme feltételeinek megteremtésével segíti hozzá tagállamait. Ezzel kapcsolatban a tagállamok fő kötelezettségei közé tartozik, hogy bemutassák a kiosztási listájukat a Bizottságnak és a többi tagállamnak. A Bizottságnak ellenőriznie kell, hogy a kiosztás elve megfelel-e az irányelvben foglaltaknak, ha igen jóváhagyja azt. Bizottsági jóváhagyás nélkül nem végezhető kiosztás. A Bizottság ezzel kapcsolatos döntései ellen az EuB-hoz fordulhatnak a tagállamok.

2012-től pedig az EU területén a kvóta köteleessé válik a légi közlekedés. Ez azt jelenti, hogy 2012. január 1-jétől valamennyi légitársaságnak az európai repterekről induló, vagy oda érkező

¹⁶ PÁLVÖLGYI [2000] 78.

¹⁷ HORVÁTH [2006]

¹⁸ PÁLVÖLGYI [2000] 82.

repüléseik tekintetében kibocsátási egységgel kell rendelkezniük és azt beváltaniuk. Mivel ezt az irányelv módosításával szabályozták, így minden tagállam törvényeket alkotott az irányelv tagállami végrehajtására. Ezzel kapcsolatban szeretnék egy új, még folyamatban lévő ügyet idézni, és kiemelni belőle a versenyjogi problémákat. Mint említettem, minden tagállam az irányelv végrehajtásának keretében törvényeket alkotott. Így tett az Egyesült Királyság is. Több USA-ban és Kanadában székhellyel rendelkező légitársaság és légiközlekedési szövetség keresetet indított a High Court of Justice and Wales előtt aziránt, hogy az Egyesült Királyság semmisítse meg azokat az intézkedéseket, amelyeket az európai uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer légi közlekedésre történő kiterjesztéséről szóló irányelv átültetése céljából hozott. Többek között arra hivatkozva, hogy ezen törvények sértik a nemzetközi jog elveit, *extraterritoriális* szabályozást tartalmaz, és sérti a verseny szabadságát, melyet az EU valamint az USA és Kanada által megkötött nemzetközi egyezmény szabályoz. Ezen egyezmény a Nyitott Égbolt Megállapodás. Ez a kérelem a nemzeti bíróságtól előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához került. Juliane KOKOTT főtanácsnok indítványa szerint az irányelv szabályozási tárgya csak a légi járművek EU-s repülőtérről való indulását és oda való érkezését fogja át, és csak ezen esetekben kell a vállalkozásoknak repülésenként különböző mennyiségű kibocsátási egységet beváltaniuk. Ezért véleménye szerint az irányelv szabályozása nem *extraterritoriális* hatályú. Az, hogy ezen uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszert kiterjesztették valamennyi légi fuvarozó EU-s repterekről való indulására és érkezésére összhangban van az olcsóbb és azonos versenyfeltételeknek a Nyitott Égbolt Megállapodásban lefektetett elvével. Sőt a főtanácsnok véleménye szerint e kiterjesztés teremti meg csak igazán az esélyegyenlőséget a versenyben. Ellenkező esetben ugyanis a harmadik állambeli légi fuvarozók európai versenytársaikkal szemben jogosulatlan versenyelőnyhöz jutnának, ha az uniós jogalkotó kivette volna őket az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer hatálya alól. Tehát KOKOTT főtanácsnok megítélése szerint az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszernek a kiterjesztése a nemzetközi légi közlekedésre összeegyeztethető a nemzetközi joggal. Ezen ügyben ítélet még nem született.¹⁹

3.4. A magyar végrehajtás

Magyarország 6%-os csökkentést vállalt a Jegyzőkönyvben, amelyet az 1985-87-es évek kibocsátásaihoz viszonyítanak. 2004-es európai uniós csatlakozásunk óta azonban a kötelezettségünk az EU-buborékba került. Így a hazai szabályzás alapját a 87/2003/EK irányelv végrehajtásával megalkotott, az Üht. adja. Ez mutatja, hogy hazánkban is a szennyezési jogok nemzetközi kereskedelmén alapszik a csökkentés. Ahhoz, hogy megfeleljünk az előírt csökkentésnek a törvény meghatározza, hogy mely tevékenységekre terjed ki a törvény hatálya. Vagyis melyek azok a tevékenységek, amelyek üvegházhatású gázok kibocsátásával járnak és engedélyhez kötöttek. Ezt az Üht. az irányelv alapján határozza meg, így:

- 1) az energiatermeléssel kapcsolatos tevékenységek
- 2) fémek termelése és feldolgozása
- 3) ásvány anyagipar
- 4) kerámiatermékek égetéssel történő gyártása
- 5) a) faanyagból származó pép (cellulóz) vagy egyéb szálal anyagok
- b) papír és karton 20 tonna/ nap termelési kapacitáson felül termékek gyártása.

¹⁹ C-366/10. számú ügy, *Julianne Kokott főtanácsnoki indítványa a The Air Transport Association of America és társai ügyben.*

Ugyanakkor kivételt képeznek a kizárólag kutatásra, fejlesztésre és új termékek és eljárások kipróbálására irányuló tevékenységek.

A Jegyzőkönyvben vállalt csökkentés-kötelezettségünk az EU elvárásaival összhangban megmutatja, hogy hány kibocsátási egységünk van. A hazai szabályzás értelmében a kibocsátási egység vagyoni értékű jog, mely lehetővé teszi a hatálya alá tartozó üvegházhatású gázok kibocsátását, és amellyel a polgári jog szabályai szerint annak jogosultja kereskedhet. A törvény hatályából következik, hogy mely tevékenységek azok, amelyek végzőinek szüksége van kibocsátási egységekre. Az, hogy hogyan és mennyi jut az egyes üzemeltetőkre azt az NKT és az ennek alapján létre jött Nemzeti Kiosztási Lista tartalmazza. Ejtsünk pár szót a Kiosztási Tervről. Az egyes kereskedési időszakok alatt kiosztható kibocsátási egységek mennyiségének és a kiosztás módszerének meghatározása céljából a kormány minden egyes kereskedési időszakra állapítja meg. Ennek alapját az üzemeltetők kérelmei képezik, és az, hogy mennyi kibocsátási egységet birtokol az állam. Összhangban kell továbbá állnia a nemzeti éghajlat-változási programmal, és a nemzeti energiapolitikával. Ezen felül a kormánynak be kell mutatnia a Bizottságnak jóváhagyásra

Az NKT főbb alapelvei:

- 1) A Kiosztási Tervnek összhangban kell állnia a vonatkozó európai közösségi jogi aktusokkal és szakpolitikai eszközökkel. Az új jogszabályi követelmények következtében felmerülő elkerülhetetlen kibocsátás növekedést is figyelembe kell venni.
- 2) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés, különösen annak 87. és 88. cikke értelmében a Kiosztási Terv nem részesíthet indokolatlan előnyben bizonyos vállalkozásokat, vagy tevékenységeket.
- 3) A Kiosztási Tervnek tartalmaznia kell, hogy az új belépők miként kapcsolódhatnak be a kibocsátási egységkereskedelmi rendszerbe.
- 4) A Kiosztási Terv előnyben részesíthet az Üht., hatályba lépése előtt megvalósított önkéntes kibocsátás-csökkentő beruházásokat,
- 5) A Kiosztási Tervnek tájékoztatást kell adnia a nyilvánosságnak.

Az NKT tartalmazza az alapelvekkel összhangban:

- a) a kereskedési időszak alatt létrehozott kibocsátási egységek teljes mennyiségét,
- b) az egyes ágazatok részére kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét,
- c) a térítés nélkül kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét,
- d) a térítés nélkül kiosztásra nem kerülő kibocsátási egységek mennyiségét,
- e) a Kiosztási Terv hatálya alá tartozó létesítmények előzetes listáját,
- f) a tartalékként elkülönített kibocsátási egységek mennyiségét, különös tekintettel az új belépők részre elkülönített kibocsátási egységekre, valamint
- g) a kiosztás alkalmazandó módszereire.

A Kormány az üzemeltetőkkel folytatott egyeztetés után a Kiosztási Terv alapján az egyes létesítmények üzemeltetői számára kiosztott kibocsátási egységek mennyiségének meghatározása

céljából – kereskedési időszakonként – Nemzeti Kiosztási Listát állapít meg. A Kiosztási Tervet – Bizottsági jóváhagyás után – és a Kiosztási Listát a Kormány rendeletben hirdeti ki. Most már tudjuk, hogy szám szerint pontosan hány kibocsátási egységünk van.

3.5. Az NKT jelentősége

Mint láttuk az unió elvárásai közé tartozik, hogy a tagállamok kormányai bemutassák a NKT-jüket a Bizottságnak, amelynek azt jóvá kell hagynia. Mi történik, ha nem teszi meg? Az Európai Bírósághoz fordulhat a tagállam, ahogy tette azt Lengyelország és Észtország 2007-ben. Történt ugyanis, hogy 2006-ban e két ország bejelentette az NKT-jét a Bizottságnak. A Bizottság megállapította ezen NKT-knek az irányelvben foglalt követelményekkel való összeegyeztethetetlenségét, és úgy határozott, hogy a kibocsátási egységek éves összmenyiségét e két tagállam által javasolt értékét 26,7%-kal, illetve 47,8%-kal csökkenti. Ezt követően Lengyelország – többek között Magyarország támogatásával – és Észtország megsemmisítés iránti kérelmet nyújtott be a Bizottság rá vonatkozó határozatával szemben.

A Bíróság ítéletében megállapította, hogy kizárólag a tagállam rendelkezik hatáskörrel az NKT kidolgozására és az általa kiosztandó teljes mennyiségére és ezen egységeknek a gazdasági szereplők közötti elosztására vonatkozó végleges döntés meghozatalára. A Bizottság csak egy korlátozott ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik. Azt jogosult ugyan ellenőrizni, hogy a tagállam által bejelentett NKT megfelel-e az irányelvben foglalt követelményeknek és jogosult arra, hogy indokolt határozattal elutasítsa ezen terveket, ha az nem áll összhangban az irányelv követelményeivel és rendelkezéseivel. De úgy már nem dönthet, hogy eltér az NKT-ben foglalt adatoktól és azokat saját értékelési módszerének alkalmazásával szerzett adatokkal helyettesíti, ezzel kvázi átvéve a tagállami kormányok hatáskörét. Ráadásul a Bizottság ezen NKT-kat arra hivatkozva utasította el, amelynek lényege mindössze abban állt, hogy kétségbe vonta Lengyelország és Észtország által használt adatok megbízhatóságát. Ezzel jogi hibát követett el a Bizottság, hatáskörét pedig túllépte, így a Bíróság megsemmisítette a Bizottság Lengyelország és Észtország NKT-jére vonatkozó határozatait.

4. Hogyan válik a kibocsátási egység tulajdonná?

A kibocsátási egység az NFJ-be (megállapította: 2007. évi LX. törvény 2. § 19. pontja) való bejegyzéssel jön létre a Magyar Állam vagyonába tartozó vagyoni értékű jogként. Megszűnik, ha törlik a jegyzékből. A kereskedés ekvivalenciáját az adja, hogy az EU bármely tagállamában ezek alapján létre jött és a tagállami nemzeti forgalmi jegyzékébe bejegyeztetett azt az EU területén érvényes kibocsátási egységnek kell elismerni.

Ha bejegyezték az NFJ-be, az állam tulajdonát képezi. Az egyes üzemeltetők tulajdonába kiosztással kerül. Első lépésként a Kormány a Kiosztási Listán szereplő vállalatoknak juttatja a listában szereplő mennyiséget. Ez egy átruházás, és ingyenes. Második körben lehetősége van az államnak arra, hogy a ki nem osztott kibocsátási egységeket az üzemeltetők között árverésen értékesítse. Ha valamelyik módon az üzemeltető kibocsátási egységet szerzett, az a továbbiakban már az ő tulajdonát fogja képezni. Érdekességként megjegyezzük, hogy jelenleg a legtöbb kibocsátási egységet a Mátrai Erőmű Zrt. birtokolja 9 498 377 egységgel, míg a legkevesebbet a Perkons Tarján Energiaszolgáltató Kft. 1920 egységgel.

Kibocsátási egységet mindenki birtokolhat, de a Kiosztási Listán mégis csak üzemeltetők szerepelnek. Ennek oka, hogy ténylegesen üvegházhatású gázt kibocsátani csak közigazgatási hatósági engedéllyel, a kibocsátási engedéllyel lehet. A Kibocsátási egység tehát az Üht. szerinti kötelezettségek teljesítésére felhasználható, egy tonna szén-dioxid-egyenérték meghatározott időn belül történő kibocsátását lehetővé tevő forgalomképes vagyoni értékű jog. Azonban

üvegházhatású gázok kibocsátásával járó tevékenység csak a környezetvédelmi hatóság (OKTVF) által külön jogszabály szerint kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható. Megállapítható, hogy míg kibocsátási egységet bárki birtokolhat, addig annak felhasználása közigazgatási engedélyhez kötött. Ezen engedély annak előzetes hatósági ellenőrzésére szolgál, hogy az üzemeltető képes-e a kibocsátásait megfelelően nyomon követni. Sajátossága, hogy nem állapít meg kibocsátási határértékeket, csupán arra kötelezi az engedélyest, hogy éves kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjon vissza.

4.1. A környezethasználati engedély és a kibocsátási engedély

Itt szeretném elhatárolni egymástól a környezethasználati engedélyt és a kibocsátási engedélyt. A környezethasználati engedély, arra jogosít fel, hogy az üzemeltető (környezethasználó), mint a környezethasználat feltételeit megállapító engedély jogosultja, használja, birtokba vegye a környezeti elemek valamelyikét, vagy mindegyikét. Mint látjuk, ez szélesebb kör, mint a kibocsátási engedély köre. Azon üzemeltetőknek, akik környezethasználati engedéllyel bírnak, meg kell szerezniük a kibocsátási engedélyt is, amennyiben tevékenységük ÜHG kibocsátásával is jár. Ebből következik, hogy akad/hat olyan üzemeltető, aki rendelkezik környezethasználati engedéllyel, de nincs szüksége kibocsátási engedélyre. Ezen körbe tipikusan a hulladékgazdálkodással foglalkozó üzemeltetők tartoznak.

Az, hogy az engedélyes rendelkezik környezethasználati engedéllyel, még nem jelenti, hogy a kibocsátásra is kap jogosultságot. Mindkét engedély kiadásakor külön vizsgálja a hatóság, hogy a kiadás feltételei fenn állnak-e. Egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenység esetén [314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján] a kibocsátási engedély iránti kérelmet az egységes környezethasználati engedély jogerőre emelkedését követően kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz. Amikor a hatóság ezen engedélyek kiadásáról dönt, az a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügynek minősül. Mivel a Ket. 13. §-a alapján a környezetvédelem, ezen belül a klímavédelem nem tartozik sem a kivett eljárások közé, sem a Ket. által említett szubszidiárius esetkörbe, tehát a Ket. hatálya kiterjed a kibocsátási engedély kiadási eljárására.²⁰ A Ket irányadó a jogerő és a jogorvoslat kérdéskörénél is. Megjegyezzük, hogy ezen ügyekben az első fokon eljáró hatóság egy központi államigazgatási szerv. A Ket. 100. § (1) bekezdés e) pontja értelmében nem lehetne fellebbezni ezen ügyekben. A 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet azonban kizárja a Ket. alkalmazhatóságát, ha az üzem bezárásáról rendelkezik [196. § (8) bekezdés], és ha működési engedély visszavonásáról rendelkezik [11/A.§ (4) bekezdés].

4.2. A kibocsátási engedély kiadásának menete²¹

Az üzemeltető kérelmet nyújt be a hatósághoz, ha az általa folytatott tevékenységhez kibocsátási engedélyre van szüksége. A kérelemnek tartalmaznia kell az üzemeltető adatait, az üzem adatait, tevékenységének IPCC²² besorolását, a létesítmény adatait, a létesítményben végzett tevékenységet, és a kibocsátás nyomon követés mikéntjét. Az üzemeltető a kibocsátását vagy számításos, vagy mérési módszerrel mérheti. A kérelemben igazolnia kell továbbá, hogy a kibocsátásainak nyomon követéshez megfelelő feltételekkel bír. A kérelmét az OKTVF-hez kell benyújtania.

Ha a kérelemben foglaltak megfelelnek a valóságnak, akkor az OKTVF kiadja a kibocsátási engedélyt. Tehát már nem csak kibocsátási egységünk van, hanem immár rendelkezünk engedéllyel arra nézve, hogy azt fel is tudjuk használni. Az engedély jogosító aktus, de egyben

²⁰ Ket. VII. fejezet

²¹ <http://zoldhatosag.gov.hu/>

²² Lásd 8. ljt.

kötelezést is tartalmaz: a kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet vissza kell adnia a üzemeltetőnek az év végén. A fel nem használt kibocsátási egységgel az üzemeltető rendelkezik, azzal szabadon kereskedhet. Ha viszont nincs annyi kibocsátási egysége amennyivel el kellene számolni az engedélyéhez, akkor vásárolnia kell. Megállapíthatjuk, hogy kereseti oldal ebben a felállásban mindig lesz.

Az engedély kiadás és nyomon követése, valamint a csak virtuálisan létező áru felügyelete komoly kihívást jelent a közigazgatás számára. Hazánkban ezt a már említett Főfelügyelőség végzi.

5. Az OKTVF szerepe²³

Az OKTVF látja el a kibocsátási engedély kibocsátási egység rendszerének felügyeletét, amire külön osztálya van, az Emisszió-kereskedelmi Osztály. Az OKTVF joghatóságára a Ket. 18. § az irányadó, hatásköre ebben az ügyfajtában kizárólagos, illetékessége az ország egész területére kiterjed. Státusza: központi államigazgatási szerv. Az Osztály feladatkörei éppen ezért igen kiterjedtek.

Ügycsoportjaik:

1) Ellátja a nemzeti forgalmi jegyzék működtetését és karbantartását a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel összhangban: Ezzel kapcsolatban például

- a) nyilvánosan közzé teszi a Nemzeti Jegyzék Használati Feltételeket,
- b) megnyitja a forgalmi számlák,
- c) kiosztott kibocsátási egységek számlán való jóváírása,
- d) új belépők egységeinek számlán való jóváírása,
- e) vis maior egységek számlán való jóváírása,
- f) elárverezett egységek számlán való jóváírása,
- g) bejelentett adatváltozás hatályosítása,
- h) üzemeltetői számla megszüntetése,
- i) törlés és jóváírás 2008 és 2012 végén.

2) Kibocsátási egységek keletkeztetése, elismerése, visszaadása, érvényessége:

3) Emisszió-kereskedelmi rendszer felügyelete

4) Díjak szedése és nyilvántartása

5) Adatbázisok működtetése

- a) Nemzeti emisszió-kereskedelmi hatósági adatbázist működtetése,
- b) Elektronikus adatbázist működtet, amely lehetővé teszi az adatszolgáltatások elektronikus fogadását, az adatok elektronikus és gyors feldolgozását, az adatok

²³ <http://zoldhatosag.gov.hu/>

biztonságos tárolását, a hitelesítők nyilvántartását, segíti a hatóság felügyeleti munkáját, valamint lehetővé teszi különböző statisztikák és jelentések készítését és a meglévő környezetvédelmi adatbázisokhoz való kapcsolódást.

6) Hitelesítők nyilvántartása

Azt, hogy az üzemeltetők a kérelmükben a valóságot állították, valamint hogy kibocsátásaikkal kapcsolatos méréseik a valóságnak megfelelnek-e, azt az OKTVF ellenőrzése alatt álló hitelesítők ellenőrzik²⁴. A hitelesítők helyszíni vizsgálatokat folytatnak az üzemeltetőknél, melynek keretében megtekintik az iratokat, méréseket végeznek. Jelentésükkel azt igazolják, hogy az üzemeltető az engedély iránti kérelmében meghatározott mérési módszerrel nyomon követi kibocsátásait, nem állított valótlanyságot, és nem is csal a nyomon követéskor. A hitelesítői jelentés tehát egy tanúsítás a fent felsorolt kérdésekről, melyet a hatóság köteles elfogadni a tények igazolására, és a továbbiakban a hatóság ezzel kapcsolatban eljárást nem végez. Ezért véleményem szerint a hitelesítők a Ket. 38/C. §-a értelmében tanúsító szervezetnek minősülnek. Bár szerepük nincs tisztázva, minősülhetnek szakértőknek is Ket. 58. §-a szerint.

Eljárásuk körében évente jelentést tesznek, melyet záradékkal látnak el. Ezek: a pozitív hitelesítői záradék, megjegyzéssel ellátott pozitív hitelesítői záradék és a negatív hitelesítői záradék. A megjegyzéssel ellátott hitelesítői záradék esetében, a megjegyzésekben helyet kapó észrevételeket legkésőbb az adott év december 31-ig ki kell küszöbölnie az üzemeltetőnek. Negatív hitelesítői záradék esetében az üzemeltetőnek új kibocsátási jelentést kell készítenie, amelyben szükség szerint kezdeményezheti a kibocsátási engedélyének módosítását is.²⁵

Az engedélyeseken kívül természetes és jogi személyek, illetve kereskedők is megjelenhetnek a piacon, mivel bármely (természetes és jogi) személy rendelkezhet kibocsátási joggal, a tagállamoknak pedig biztosítaniuk kell a jogok átruházhatóságát az EU-n belüli személyek, valamint az EU-n belüli és azon kívüli személyek között (az utóbbit bizonyos feltételek mellett). A kibocsátási jog kereskedelem tartalmilag az értékpapír kereskedelmi ügyletekkel egyenértékűnek tekinthető, így az ott jellemző kockázatokkal (ügyfélkockázat, likviditási kockázat) számolni kell. Az EU-ban ma már több helyen is folyik szervezett kereskedelem: ECX, EEX, Nordpool, Powernext.

6. Zárszó

A Kiotói Jegyzőkönyv 2012. január 1-jével hatályát veszti, ha nem születik a folytatásáról megállapodás a következő Dél-Afrikai klímacsúcson. A Jegyzőkönyv megszűnése véleményünk szerint nem csak a klímavédelem és a felmelegedés szempontjából lenne káros. A Jegyzőkönyvben vállalt kibocsátás-csökkentésekre egy komoly nemzetközi és uniós szintű jogi szabályozás épült fel. A klímavédelem oldalán álló országok szerint a szennyezési jogok nemzetközi kereskedelme alkalmas arra, hogy fékezzék a felmelegedést. Bár a Jegyzőkönyvet sok klímavédő szervezet támadja, ez az első nemzetközi egyezmény ami szankcionálni képes az ÜHG-kibocsátások növekedését. Ez még ugyan kevés, de figyelemmel arra, hogy sok kormány az atomenergia alkalmazási körének szűkítését tervezi a közeljövőben, az ÜHG kibocsátások és ennek hatására a Föld felmelegedése kontrolálhatatlanná válna.

²⁴ 183/2005. (IX.13.) Korm rendelet és 24/2005. (IX. 13.) KvVM rendelet az ÜHG kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység szabályairól

²⁵ 8/2011 NFM rendelet

FELHASZNÁLT IRODALOM

FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS BIZOTTSÁG: *Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok* (Budapest: Fenntartható Fejlődés Bizottság, 1998.)

PÁLVÖLGYI (T.): *Az új évezred környezeti kihívása: az éghajlatváltozás* (Budapest: L'Harmattan Kiadó 2000.)

HORVÁTH (SZ.): „Az emisszió kereskedelem kialakulása és annak szabályozása az Európai Unióban” *Európai Jog*, 2006/1.

SMITH (A.): *Nemzetek gazdagsága* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.)

**BAKÓ BALÁZS: A BECSLÉS MINT BIZONYÍTÁSI MÓDSZER AZ
ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN¹ [ELTE]**

KONZULENS: DR. BARABÁS GERGELY

¹ A dolgozat előadásként nem hangzott el a konferencián.

1. Bevezetés

„*A világon két dolog biztos: a halál és az adó.*” Benjamin FRANKLIN mondása bármily humorosnak vagy ironikusnak hangzik is, igazságtartalma vitathatatlan. Az adózás az államtól szinte elválaszthatatlan; története több ezer évre nyúlik vissza. Legyen szó városállamról, monarchiáról vagy köztársaságról, az adóztatás az államnak államformától független sajátossága. Ugyanakkor köztudott, hogy adózni senki sem szeret, az adóelkerülésnek számtalan formája alakult ki, ezért a jogkövetést az állam biztosítja elsősorban az adóhatóság útján. Ennek legkézenfekvőbb eszköze az ellenőrzés (az adóigazgatási eljárás részeként). Az Art. 86. § (1) bekezdése szerint az adóhatóság az adóbevétel megrövidítésének, a költségvetési támogatás, adó-visszaigénylés jogosulatlan igénybevételének megakadályozása érdekében rendszeresen ellenőrzi az adózókat és az adózásban részt vevő más személyeket. Az ellenőrzés célja az adótörvényekben és más jogszabályokban előírt kötelezettségek teljesítésének vagy megsértésének megállapítása. Az ellenőrzés során az adóhatóság feltárja és bizonyítja azokat a tényeket, körülményeket, adatokat, amelyek megalapozzák a jogsértés és a joggal való visszaélés megállapítását, és az ezek miatt indított hatósági eljárást. Az ellenőrzés során az adóhatóság dokumentális vizsgálatot alkalmaz, ha a rendelkezésre álló iratok, adatok, bizonyítékok alapján az adóalap pontosan megállapítható. Ennek hiányában a másik lehetséges bizonyítási módszer (tehát nem ellenőrzési típus²) a becslés. Ennek elődjét azonban már a dualizmus korában is ismerte jogrendszerünk, ezért ezen intézmény hatályos szabályozásának jobb megértése végett röviden szólunk a történelmi háttérrel.

2. Történeti előzmények

A kiegyezést követően az 1870-es és '80-as években az önálló magyar pénzügyi igazgatás lehetőségének megteremtődésével számos reformot hajtottak végre, amelyek eredményeként egy már modernnek mondható adóigazgatási rendszer alakult ki. Az adóztatásban részt vevő szervek között említhetők a királyi adóhivatalok – melyekbe beintegrálták a korábbi illetékkiszabási hivatalokat (ez az intézkedés hasonlóságot mutat a 2007-es átszervezéssel) –, a pénzügyigazgatóságok, az adófelügyelő (1889-től csak Budapesten), a törvényhatósági közigazgatási bizottságok mint ellenőrző szervek, a felszólamlási bizottságok, és az adókivető bizottságok. Témánk szempontjából ez utóbbinak van jelentősége. A községi előjáró által kifüggesztett, majd megküldött kiszámítási javaslatok alapján az adókivető bizottság állapította meg minden egyes adókötelességnek adónem szerinti összegét. Szükség esetén az adózót kikérdezhetette, meghallgathatta kifogásait, észrevételeit, tanúkat, szakértőket kérdezhetett meg, könyvvizsgálatot rendelhetett el, melynek eredményét a bizottság szabadon mérlegelhetette.

A mai becsléshez hasonló volt a bizottságnak az a lehetősége, hogy ha a bevallott jövedelmet nem találta elfogadhatónak, de nem álltak rendelkezésére olyan eszközök, melyek alapján a jövedelem nagyságát pontosan, szám szerint meg tudta volna határozni, akkor a jövedelmet külső ismérvek alapján állapíthatta meg (például lakás, fényűző életmód). Ezeket az ismérveket határozatában részletesen és pontonként köteles volt felsorolni. Ennél az eljárásnál az adózónak egész gazdasági helyzete, a jövedelmének eléréséhez szükséges költségeinek nagysága és az egyes jövedelemforrásoknak egymáshoz való viszonya volt figyelembe vehető. Korlátja volt, hogy a faggatást és a családi viszonyokba való beavatkozást kerülnie kellett, valamint a nyomozás csak az adó kivetéséhez szükséges adatokra és tényleges viszonyokra terjedhetett ki. „*A tárgyalás befejeztével a bizottság minden egyes adózóra megállapítja és bejegyezi a kivetési lajstromba az adóköteles*

² A BH 2010.108 szerint a becslés bizonyítási módszer, melynek alkalmazásáról az adóhatóságnak külön értesítési kötelezettsége nincs. Továbbá a KGD 2010.112. szerint a becslési eljárásnál nem kell külön értesíteni az adózót, mivel a becslés nem ellenőrzési fajta, hanem az ellenőrzés lefolytatásának egyik módszere, ezért a megbízólevélben sem becslés szerepel, hanem az adott adótípus utólagos ellenőrzése mint ellenőrzési cél.

jövedelem összegét s az adófokozat szerint ennek megfelelő adótételt. A jegyzőkönyvbe iktatott ezen határozathoz mindenkor indokolás is csatolandó.” (a jövedelemadóról szóló 1909. X. törvénycikk) Látható tehát, hogy ez az eljárás a mai vagyongyarapodási vizsgálat elődjének tekinthető, de gyökerei egészen a XIX. századra nyúlnak vissza.

3. A hatályos szabályozás

Ami a jelenlegi szabályozást illeti, a becslésre az Art. 108-110. §-a tartalmaz rendelkezéseket külön címszó alatt. E jogszabályhely szerint a becslés olyan bizonyítási módszer, amely a törvényeknek megfelelő, a valós adó, illetve költségvetési támogatás alapját valószínűsíti. Az adóhatóság bizonyítja, hogy a becslés alkalmazásának a feltételei fennállnak, továbbá azt, hogy a becslés alapjául szolgáló adatok, tények, körülmények, valamint a becslés során alkalmazott módszerek az adó alapját valószínűsítik. Ebből következően a becslés nem a ténylegesen felmerült adóalap pontos megállapítására, hanem csak a feltehetőleg valós adóalap valószínűsítésére irányul. Ugyanakkor több is, mint pusztán megdönthető vélelem, mert a valószínűséget az adóhatóságnak tárgyilagosan bizonyítania kell. Ezt a KGD 2008.56. is megerősíti: adóügyben a bizonyítási teher a becslési eljárás tekintetében az adóhatóságot terheli.

3.1. A becslés esetei

A becslés alapjául szolgáló törvényi tényállások jelentik a becslés jogalapját. A becslési eljárás törvényességének fontos gyakorlati eleme, hogy ha jogalap nélkül kerül sor rá, akkor az egész ellenőrzési eljárás jogszerűtlenné válik. Ezek alapján becslés alkalmazható:

- a) a vagyonszerzési illeték alapjának megállapításánál (e körben az Itv. rendelkezései is relevánsak),
- b) ha az adó, illetve a költségvetési támogatás alapja nem állapítható meg,
- c) ha az adóhatóság rendelkezésére álló, azok száma vagy tartalma miatt jelentősnek tekinthető³ adat, tény, körülmény (az úgynevezett kontrollinformációk) alapján alaposan feltételezhető, hogy az adózó iratai nem alkalmasak a valós adó, illetve költségvetési támogatás alapjának megállapítására ,
- d) ha a magánszemély valótlán, hiányos bevallást vagy nyilatkozatot tett, vagy a nyilatkozattételt elmulasztotta (az Art. 91. §-a szerinti, a bevallás kiegészítésére vonatkozó nyilatkozatról van szó),
- e) ha az Art. 91/A. §-a⁴ szerint megkezdett ellenőrzés során az adóhatóság által kétségbe vont gazdasági események valódiságát és megtörténtét, illetőleg azt, hogy a költségek

³ Az Art. 108. § (4) bekezdése alapján jelentősnek tekinthető adat, tény, körülmény különösen a számla (egyszerűsített számla), nyugtaadási kötelezettség adóéven belüli ismételt elmulasztása, igazolatlan eredetű áru forgalmazása, be nem jelentett alkalmazott foglalkoztatása, továbbá az adózó tevékenységével, eredményével összefüggő iratok, nyilatkozatok és az adott tevékenységre vonatkozóan szakértők által kidolgozott jövedelmezőségi, élőmunka- és anyagszükségleti mutatók, standardok közötti lényeges eltérés. A becslésnél az adóalap megállapítása szempontjából lényeges, rendelkezésre álló tényeket, körülményeket, bizonyítékokat, nyilatkozatokat kell figyelembe venni és együttesen értékelni.

⁴ Az adóhatóság a bevallást kiegészítő nyomtatvány adatait feldolgozza, és kockázatelemző program alapján, számítógépes úton egyes adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére választja ki azokat az adózókat, amelyeknél /akiknél alapos okkal feltehető, hogy a vállalkozási tevékenység kimutatott eredménye a bevételek eltitkolásának vagy szabálytalan költségelszámolásnak a következménye. Az adóhatóság által kétségbe vont gazdasági események valódiságát és megtörténtét, illetőleg azt, hogy a költségek/ráfordítások ténylegesen a vállalkozás érdekében merültek fel, az adózónak kell bizonyítania. Amennyiben az egyes adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során az e

(ráfordítások) ténylegesen a vállalkozás érdekében merültek fel, az adózó jelentős számban és mértékben nem tudja bizonyítani.

f) Becsléssel kell megállapítani az adóalapot akkor is, ha az adóalap megállapítására azért nincs mód, mert sem a bevételekről, sem a kiadásokról adatok, iratok, más bizonyítékok nem állnak az adóhatóság rendelkezésére, és ezek hiánya nem az adózó érdekkörén kívül eső okra vezethető vissza. A becslésnél az adóalapot az adóhatóság az eset körülményeire tekintettel valószínűsíti. Ennek során az azonos időszakban hasonló tevékenységet, hasonló körülmények között folytató adózók - magánszemély adózó esetében a munkaviszony keretében hasonló tevékenységet, hasonló körülmények között végzők - kereseti, jövedelmi viszonyait figyelembe kell venni. (Ez az eset az ún. összehasonlító becslés).

g) Ha az adózó az adóköteles bevételszerző tevékenységét az adóhatóságnak bejelenteni elmulasztotta, és az adóalap megállapítására az Art. 108. § (5) bekezdés szerint (mely kimondja: a bevétel vagy a kiadások egy részének ismeretében az adóalap valószínűsíthető bizonylatok, adatok, nyilatkozatok beszerzésével, szemlével, próbagyártással, leltározással és más megfelelő módszerrel) nincs mód, az adóhatóság az adó alapját az előző, f) pontban foglaltak alkalmazásával, 12 havi működést vélelmezve állapítja meg.

h) Ha az adózó be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztat, az adóhatóság az adózó terhére a megfizetni elmulasztott adót, és járulékot legalább három havi foglalkoztatást vélelmezve állapítja meg. Amennyiben az adóhatóság az elévülési időn belül ismételtlen megállapítja, hogy az adózó be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztat, a megfizetni elmulasztott adót, és járulékot legalább a korábbi ellenőrzés megindításának és a folyamatban lévő ellenőrzés megkezdésének időpontja közötti időszakra, az ellenőrzések alkalmával fellelt be nem jelentett alkalmazottak létszámának átlaga alapján képzett szorzószámmal számítva, vélelmezve állapítja meg.

i) Ha az adóhatóság megállapítása szerint az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg.⁵ Ez esetben - figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is - az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.⁶ (Ez a vagyonosodási vizsgálat).

j) Ha becslés alkalmazására az általános forgalmi adó megállapítása során kerül sor, bizonylatok hiányában az állami adóhatóság

a fizetendő adót a tényleges eladási ár,

a levonható adót a tényleges beszerzési ár,

ezek hiányában a forgalmi érték vagy az árképzési szabályok szerint kalkulált ár, illetőleg a szokásos piaci ár és a vonatkozó adómérték alapján állapítja meg. A levonható adót az adóhatóság becsléssel abban az esetben állapítja meg, ha a

törvény 108. § (3) bekezdés e) pontjában meghatározott feltételek teljesülnek, az adóhatóság az adóalapot, illetőleg az adót a bevallások utólagos ellenőrzése keretében, becsléssel állapítja meg.

⁵ Ugyanakkor a BH 2010.55. kimondja, hogy a bevallások utólagos ellenőrzése során, a vagyongyarapodási vizsgálatban az adóhatóság becslés alkalmazása nélkül is eljárhat.

⁶ A KGD 2007.62. is megismétli e jogszabályhelyet.

bizonylatok hiányát természeti, illetőleg az adózó érdekkörén kívül álló okból bekövetkező katasztrófa okozta.

k) Az Evatv. 11. § (5) bekezdése szerinti esetben: az állami adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvény előírásai szerinti becsléssel állapítja meg az eva alapját és összegét az adóév első napjától a mulasztási bírságot megállapító határozat jogerőre emelkedésének napjáig terjedő időszakra vonatkozóan, ha az adózó adóalanyisága mulasztási bírság kiszabása miatt szűnt meg.

l) Az Evatv. 22. § (4) bekezdése alapján, ha az adózó az adómegállapítási időszakot tartalmazó adóévre vonatkozó e törvény szerinti bejelentését (vagyis hogy az adott adóévben is az Evatv. alapján kíván-e adózni vagy sem) jogszerűen nem tehette volna meg, illetve jogszerűtlenül nem tette meg, akkor az állami adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvény előírásai szerinti becsléssel állapítja meg az adónemenkénti adókötelezettséget.

A gyakorlat szerint egyes nevesített esetekben szintén alkalmazható becslés. Többek között a KGD 2002.59. rögzítette, hogy a becslést önmagában megalapozza a felperes és annak képviselője, illetve az adóhatóság által számított haszonkulcs (a haszon összege a beszerzési árhoz viszonyítva) közti ellentmondás. A KGD 2006.58. alapján az a nyilvántartás, mely súlyosan hiányos, nem alkalmas a gazdálkodó adóalapjának megállapítására, ezért a becslés feltételei fennállnak. Említhető még a KGD 2007.122., mely szerint adóeljárásban a becslés jogalapja fennáll, ha a bevallott, és az adóhatóság által igazoltan megállapított jövedelem nem áll összhangban a kiadásokkal. Végül az AEÉ 2004/1. megismétli az Art. 108. § (3) bekezdés c) pontját: becslés alkalmazható, ha az adóhatóság rendelkezésére álló, azok száma vagy tartalma miatt jelentősnek tekinthető adat, tény, körülmény alapján alaposan feltehető, hogy az adózó iratai nem alkalmasak a valós adó, illetve költségvetési támogatás alapjának megállapítására.

A becslési eljárásokat, melyeket a fenti esetekben alkalmazhatnak, 3 nagyobb típusba sorolhatjuk: klasszikus becslés, összehasonlító becslés, és vagyongyarapodási vizsgálat. Az utóbbi kettőt az Art. – ha nem is explicite megnevezve, de – külön is nevesíti. Az első két típus közti választás attól is függ, hogy mennyi és milyen adat áll a revízió rendelkezésére, tekintettel az adatok bizonyító erejére és a vizsgált adózó tevékenységi körére.

3.2. A klasszikus becslés

Klasszikus becslésre akkor kerülhet sor, ha vannak bizonylatok, adatok, kontrollinformációk, melyek együttesen teremtik meg az adóalap valószínűsítésének lehetőségét, ezért fontos, hogy maradéktalanul felhasználásra kerüljenek, különben nem lenne kellően megalapozott az eljárás. Az adatok elemzése során az adóhatóság vizsgálja például a bevétel nagyságát az előző évek átlagához viszonyítva, annak irányát (például export), a beszerzéseket (szállítók jellemzői), a foglalkoztatottakat, a tárgyi eszközöket (például járművek), a könyvelést. A bevételek ismeretében a költségek becslésére kerül sor (például bizonylatokkal nincs alátámasztva, vagy jelentősen több a bevallásban/könyvelésben szereplő adatoknál), míg a kiadások ismerete a bevételek becslésére szolgálhat (például túl nagy mértékben haladja meg a bevallott/elkönyvelt adatot a kiadás, vagy az az árufelhasználás miatt nem fogadható el, vagy ellentmondások a könyvelésben, bevallásban). Ágazatonként is eltérő módszerek alkalmazhatók, mondjuk ipari terméket előállító személynél az alapanyagok alapján előállítható termék mennyiségének meghatározása után a haszonkulcs figyelembevételével határozzák meg a bevételt és hasonlítják össze a bevallottal. Fuvarozónál az üzemanyag-felhasználás vethető össze a kilométerórával. Becslés végezhető leltár alapján is, példának okáért amikor nem indokolt készlethiány mutatható ki, vagy igazolatlan eredetű készletet tárnak fel de beszerzési számla nincs hozzá. A leltárt felhasználva a nyitókészlet+árubeszerzés-zárókészlet képlettel megállapítható az

anyagelhasználás, ezt felszorozva az átlaghaszonkulccsal (melyet a revízió számolt ki a beszerzési számlákon szereplő árukból és eladási árakból, és méltányosan eljárva kedvezőbb-kisebb haszonkulcsot vett figyelembe) megkapjuk a nettó árbevételt, melyből az adóalap megállapítható. A szabad bizonyítási rendszerre tekintettel szakértő is igénybe vehető, különösen az AEÉ 2004/1. fényében, mely utal rá, hogy az adóalap valószínűsítése számszaki szempontból szakkérdésnek minősül. (Ha az adózó ellenszakértőt vesz igénybe, méltányossági okokból az adóhatóság a kedvezőbb szakvéleményt veszi igénybe). Az AEÉ 2002/2. szerint az adózó saját használatra szánt (fekete) könyvelése is becslés alapjául felhasználható az adóellenőrzés során. A bizonyítékok körét példálózó jelleggel az Art. 108. § (5) bekezdése is megemlíti, megerősítve a szabad bizonyítást.

3.3. Az összehasonlító becslés

Az összehasonlító becslés az Art. 108. § (6) bekezdése alapján alkalmazható. (Ha az iratok/bizonyítékok hiánya nem az adózó érdekkörén kívül eső okra vezethető vissza, akkor becslést *kell* alkalmazni, míg pl. természeti katasztrófa esetén mérlegelésnek van helye.) Az összehasonlításnál reálisan összevethető adatokat kell figyelembe venni, a szakma illetve a tevékenység azonossága mellett jelentős szerepe van az irányadó időszaknak, a tevékenység helyszínének, körülményeinek. Tekintetbe kell venni még többek között a piaci környezetet, a foglalkoztatottakat, vagy hogy a vállalkozás induló vagy például leszálló ágában van-e. Az ezek alapján kiválasztott adóalanyok közül az adóhatóság itt is a kedvezőbb társaságnál kimutatott adót állapítja meg.

3.4. A vagyonosodási vizsgálat

Vagyonosodási vizsgálatra sor kerülhet lakossági bejelentés, hatósági észlelés (például más vizsgálatnál feltárt adatok alapján), társhatóság vagy nyomozóhatóság jelzése alapján, vagy akár véletlenszerű kiválasztás révén is. A vizsgálat alá vont személyek jellemzően fiktív kölcsönszerződésekre, ajándékozásokra, megtakarításokra, nyereményekre hivatkoznak. Ez utóbbival kapcsolatban egy bírósági döntés megállapította, hogy az, hogy az adózó kaszinónyereményénél egy ausztráliai békebíró is jelen volt, és előtte nyilatkozatot tett, nem fogadható el bizonyítékként, mert ez a közokirat csak azt bizonyította, hogy az illető a megjelölt időben és helyen a nyilatkozatot megtette, de a nyilatkozatban szereplő tények valóságát nem igazolja és azt sem, hogy a nyeremény valóban Magyarországra került-e vagy sem (a korábbi devizatorvény szerinti hatósági engedéllyel/igazolással kellett volna rendelkeznie). Ehhez hasonlóan a KGD 2007.124. megjegyzi, hogy a közjegyző előtt tett nyilatkozat tartalmára vonatkozóan a közjegyzői hitelesítés nem jelent garanciát a bizonyosságra. Fontos még ide vonatkozóan a KGD 2007.62., mely a kölcsönszerződésekkel foglalkozik: az olyan tanú, aki a kölcsön forrására és nyújtására vonatkozóan közvetlen információkkal nem rendelkezik, a bizonyítandó tény igazolására alkalmas hitelt érdemlő adatokat nem tud szolgáltatni; a kölcsönszerződésre hivatkozás bizonyítási kérdés: ha nincs tanú, hitelesítés, sk. aláírás, akkor az nem bizonyító erejű. Tipikusan azok a személyek (sokszor a szülők, rokonok) akikre az adózó hivatkozik mint kölcsönt nyújtók, maguk is a létminimumon élnek. A vizsgálat során az adózók megélhetési és rezsiköltségeinek megállapításánál a revízió a KSH létminimumra vonatkozó adatait is figyelembe veszi. A vagyonosodási vizsgálatnál kapcsolatosan az Art. 109. § (2) bekezdése rögzíti még, hogy az adóhatóság az így feltárt adóalapot annak az évnek az összevonás alá eső jövedelméhez számítja hozzá, amelyre nézve a jövedelemeltitkolást megállapítja. Ha a vagyongyarapodás forrásaként az adózó többévi eltitkolt jövedelme szolgált, az adóhatóság a vizsgálatnál érintett évek között a jövedelmet egyenlő arányban megosztja, és az adót az egyes években hatályos jövedelemadó törvényekben meghatározott – összevonás alá eső jövedelmekre vonatkozó – adómértékkel állapítja meg.

A becslési jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az adózói nyilatkozatokat (lényeges, mert ha az adózó az eljárás során különböző nyilatkozatokat tesz, döntő jelentősége az eljárás megkezdésekor tett nyilatkozatnak van), a becslés jogalapját, módszerét, mely időszakra vonatkozik, a becslés alkalmazását alátámasztó körülményeket, az egyes eljárási cselekményeket (például tanúmeghallgatás/tanúvallomás), a végkövetkeztetést.

4. A bizonyítási teher

A becslés további sajátossága, hogy az Art. 108. § (9) bekezdése szerint a becslés alapján számított adóalaptól, költségvetési támogatás alapjától való eltérést az adózó hitelt érdemlő adatokkal bizonyíthatja. Vagyis itt megfordul a bizonyítási teher: míg az adóhatóságnak azt kell bizonyítania, hogy a becslés alkalmazásának a feltételei fennállnak, továbbá, hogy a becslés alapjául szolgáló adatok, tények, körülmények, valamint a becslés során alkalmazott módszerek az adó alapját valószínűsítik, addig az ez alapján megállapított adóalaptól való eltérést már az adózónak kell bizonyítania. A hitelt érdemlő kitételrel több döntés is foglalkozik. A KGD 2008.56. ez alatt a kétséget kizáró bizonyítékokat érti, amelyekre vonatkozóan az Art. felsorolása kógens: irat, bizonylat, adózói nyilatkozat, tanúvallomás (de az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok nem hitelt érdemlőek!). A KGD 2007.262. szerint az adóalaptól való eltérést igazoló, hitelt érdemlő adatnak kizárólag olyan bizonyítási eszköz minősül, mely ellenőrizhető, egyértelműen azonosítható, valóságtartalma kellően alátámasztott, alkalmas az igazolni kívánt bizonyítandó tény alátámasztására. Az olyan tanú, aki a kölcsön forrására és nyújtására vonatkozóan közvetlen információkkal nem rendelkezik, a bizonyítandó tény igazolására alkalmas hitelt érdemlő adatokat nem tud szolgáltatni. Ugyanakkor összehasonlító becslésnél, amire akkor kerül sor, ha nincs semmilyen adat/bizonyíték a bevételekről/kiadásokról (igaz, az adózó érdekkörébe eső okból), akkor legfeljebb az képzelhető el, hogy mégis előkerül utólag valamilyen elveszettnek/megsemmisültnek hitt irat vagy egy addig ismeretlen tanú. Ez nem túl valószínű, illetve azok valós voltának igazolása bizonyítási kérdés, ami szintén az adózót terheli, aki így *quasi* ördögi körbe kerül. Érdekes még az érdekkörrel kapcsolatban a jóhiszeműség és tőle elvárhatóság problémája. Ahhoz ugyanis, hogy egy esemény valakinek az érdekkörében keletkezzen, nem szükséges a vétkesség/felróhatóság az alanyi oldalon (például vis maior során megsemmisült iratok). A törvény ezt nyilván úgy érti, hogy amikor az adózó saját maga is közrehatott abban, hogy nincs bizonyíték/adat, és így próbált kedvezőbb helyzetet elérni.

Ugyanakkor kérdéses annak elhatárolása, hogy mikor róható fel neki az iratok, bizonylatok nemléte, és mikor idézte azt elő rajta kívül álló ok. Így egy bírósági ítélet megállapította, hogy amikor az adózó arra hivatkozott, hogy feltörték az autóját és ellopták az iratait – többek közt az abban tárolt számlatömböket is –, akkor a felperes hiába hivatkozott arra, hogy utána minden tőle telhetőt megtett azok pótlására, a könyvelés helyreállítására, a bíróság szerint mégsem járt el kellő/elvárható körültekintéssel, mert az iratok biztonságos tárolásáról nem gondoskodott, azokat gépkocsijában őrizetlenül hagyta. Itt tehát egy valójában az adózónak be nem tudható esemény (lopás) negatív következményeit az adózó viseli, nem érvényesül a jóhiszeműség vélelmezése, legalábbis a tőle elvárhatósággal szemben kevésnek bizonyul. (Illetve ugyanezen ítélet szerint a kellő körültekintés megállapításához önmagában kevés, hogy megbízott üzleti partnerében a felperes, mert évente kellett volna ellenőriznie annak adóalanyiságát).

Az Art. tárgyalt paragrafusa előírja még, hogy ha az adózó e bizonyítás körében más adózót is érintő szerződéses kapcsolatra vagy egyéb ügyletre hivatkozik, az adóhatóság az érintett más adózónál – ha az adózó állítását az adózó bevallása, az érintett más adózó bevallása, illetve a nála korábban végzett ellenőrzés eredménye nem támasztja alá és az ellenőrzés elrendelését e törvény egyéb rendelkezése nem zárja ki – a kapcsolódó vizsgálatot haladéktalanul elrendeli és – a feltételek fennállása esetén – a kapcsolódó vizsgálat során a becslés szabályait alkalmazza. Az Art. 172. § (1) bekezdése 1) pontja nevesíti azt az esetet, amikor az adózó az ellenőrzést, az

üzletlezárást, illetőleg a tevékenység felfüggesztésének alkalmazását vagy a végrehajtási eljárást a megjelenési kötelezettség elmulasztásával, az együttműködési kötelezettség megsértésével vagy más módon akadályozza, különösen, ha a becslés során az adózó bizonyítékként más adózót is érintő szerződéses kapcsolatra vagy egyéb ügyletre hivatkozik, és az ez alapján lefolytatott kapcsolódó vizsgálat az adózó bizonyítási indítványában foglaltakat nem támasztja alá, akkor (eljárás) bírsággal sújtható.

Ezzel a rendelkezéssel foglalkozott a 329/B/2007. AB határozat, mely szerint az Art. 172. § (1) bekezdés l) pontja szerinti mulasztási bírság nem alkotmányellenes, mert a jogalkotó döntheti el, milyen eszközökkel kívánja biztosítani az adóellenőrzés hatékonyságát (például bírságot is előírhat, ami ráadásul a fenti esetben nem kötelezően kiszabandó). Lényegében ez a klauzula az egész becslési eljárásra alkalmazható, vagyis hogy a jogalkotó határozhatja meg azokat az eszközöket, melyek az ellenőrzés eredményességét szolgálják, hiszen a becslés is ilyen módszer, természetesen megfelelő törvényi garanciákkal - például hogy csak a törvényben meghatározott esetekben alkalmazható, vagy hogy az annak alapján valószínűsített adóalap megdönthető.

Az Art. 109. § (3) bekezdése megismétli az utólagos ellenbizonyítás lehetőségét a vagyonosodási vizsgálatnál kapcsolatban is: a becsléssel megállapított adóalaptól való eltérést az adózó hitelt érdemlő adatokkal igazolhatja. Ha az adózó nyilatkozata szerint a vagyongyarapodás forrását az adó megállapításához való jog elévülési idejét megelőzően szerezte meg, a vagyongyarapodás forrásának, a szerzés tényének és időpontjának igazolásaként közhiteles nyilvántartás jogerős bírósági vagy hatósági határozat, illetve az adómegállapításhoz való jog elévülési idejét megelőzően kiállított egyéb közokirat, valamint az adózó ezen időszakban az adóhatósághoz benyújtott, jogerős hatósági, bírósági határozattal nem érintett bevallásának adatai, fizetésiszámla-kivonat, értékpapírszámla-kivonat adatai szolgálhatnak; az adóhatóság az adó megállapításához való jog elévülési idejét megelőző időszakra vizsgálatot csak ezen adatokra kiterjedően végezhet. Egyebekben az eljárásra e fejezet szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Itt gondot okozott az 5 éves elévülési idő (Art. 164. §), mert ezen időn túl vizsgálat nem folytatható. Erre szolgál ez a rendelkezés, hogy az adózó állításainak valóságtartalmát az elévülést megelőző időszakra kiterjesztően is lehet vizsgálni, ami nem jelenti az elévülési idő meghosszabbodását, mert ha az ellenőrzés azt állapítja meg, hogy a vagyongyarapodás forrása az elévülési időt megelőzően keletkezett és akkor nem fizettek utána adót, akkor már nem állapíthat meg adót utólagosan. De ha a vizsgálat cáfolja az adózó állítását, akkor megállapítható. Vagyis ha a vizsgált időszak adózott és igazoltan megszerzett adómentes jövedelmeinek együttes összege nem fedezte a bizonyított vagyongyarapodást, vagy az életvitelt, akkor ennek forrása vélelmezhetően az ellenőrzött időszakon belül keletkezett és adózatlannak tekintendő. Ennek ellenkezőjét kell bizonyítania az adózónak. A NAV (APEH) egy belső útmutatója szerint különbséget kell tenni a vizsgált időszak és az elévülési időszak bizonyítékai között. Az adózónak a jövedelmét, bevételét a vizsgált időszakban hitelt érdemlő dokumentumokkal kell bizonyítania, míg az elévülési időn túlra nincs bizonylat-megőrzési kötelezettsége, ezért arra dokumentum/hitelt érdemlő bizonyíték nem kérhető. A hitelt érdemlő adat nem szűkül le kizárólag okirati bizonyítékra, de nem elég a jövedelem valószínűsítése saját nyilatkozattal. Eseti bírói döntés szerint az „adózó az elévülési időn túli időszak bizonylatait nem köteles megőrizni és nem is várható el tőle, amennyiben azonban erre nem került sor, úgy ennek ódiumát is viselni tartozik [...] bizonyíték hiányában nincs bizonyítási helyzetben, amelynek objektív következményei vannak az eljárás egészére nézve”. Ez tovább növeli az adózóra háruló bizonyítási terhet, bár ez az ítélet természetesen nem fejt(ett) ki nagy hatást a joggyakorlatra.

Az Art. 109. § (1) bekezdésével egy AB határozat is foglalkozott. Az egyik indítvány a becslésnek az Art. 109. § (1) bekezdésében meghatározott esetét kifogásolja, amely az indítványozó szerint az Alkotmány 8. § (1)-(2) bekezdését és 70/I. §-át sérti. A támadott

rendelkezés az adóalap becsléssel történő megállapításának az a speciális módszere, amikor az adóhatóság az adózó kiemelkedő vagyongyarapodását vizsgálja abból a szempontból, hogy annak forrása lehetett-e adózott, vagy adómentes, de bizonyítottan megszerzett jövedelem. A közteherviselés arányosságának biztosítása érdekében szükség van az eltitkolt jövedelem utólagos adóztatására, ha az ismert jövedelem nagyságánál fogva nem lehetett a vagyongyarapodás forrása, mert a megszerzett vagyon értéke és az adóhatóság által bizonyítottan más célra elköltött adózói jövedelem a jövedelemfedezetet lényegesen meghaladja. A törvény e célok érdekében szabályozza a becslést, mint a vagyonosodási vizsgálatnak nevezhető adóellenőrzési módot. A becslés olyan bizonyítási módszer, amely a törvényeknek megfelelő, valós adó alapját valószínűsíti. Az adóhatóságnak kell bizonyítania, hogy a becslés alkalmazásának a feltételei fennállnak, továbbá azt is, hogy a becslés alapjául szolgáló adatok, tények, körülmények, valamint a becslés során alkalmazott módszerek az adó alapját valószínűsítik [Art. 108. § (1)-(2) bekezdés]. A törvény lehetővé teszi azt is, hogy az adózó a bevallott adóalaptól való eltérést hitelt érdemlően igazolhassa [Art. 109. § (2) bekezdés]. Ez az adózó érdekében biztosított garanciális szabály. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Art. 109. § (1) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-a és 8. § (1)-(2) bekezdése rendelkezéseivel. A becslés vizsgált esete szabályait törvény állapítja meg, a szabályok minden adózóra – így az állami alkalmazásban dolgozó állampolgárookra és a „*feketegazdaság*” szereplőire is – vonatkoznak. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapvető jog lényeges tartalmának a korlátozását tiltja: az Alkotmány 70/I. §-a nem alapvető jogot, hanem alapvető kötelezettséget fogalmaz meg. Az indítványozó pedig nem hívott fel alapvető jogot a vizsgált szabállyal kapcsolatban, amelynek lényeges tartalmát az Art. 109. § (1) bekezdése korlátozná.

5. Összefoglalás

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a becslés az adóhatóság jól bevált fegyvere, melynek alkalmazására gyakran kerül sor, és a bíróságok az általunk megvizsgált esetek többségében helybenhagyják a közigazgatási határozatot. Az adóhatóság által felállított vélelem megdöntése során megforduló bizonyítási teher nem is olyan meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy miután az adóhatóság valószínűsítette a valós adó alapját, az adózónak áll érdekében az ellenbizonyítás, és mivel saját ügyét ő ismeri legjobban, nagyobb eséllyel rendelkezik a szükséges információkkal illetve tud utánajárni a bizonyítékoknak. Igaz azonban, hogy a közjogban ritkább a bizonyítási tehernek a gyengébb pozícióban levő félre hárítása, viszont az 57/1995. (IX. 15.) AB határozatban a társas testület megerősítette, hogy ha a jövedelem tényleges mértéke nem állapítható meg, a jogalkotónak jogában áll a fizetendő adó mértékének megállapítására különböző jogalkotási technikákat választani. Önmagában tehát nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó általánnyal vagy vélelemmel szabályoz, ennek korlátja csak az Alkotmány 70/I. §-a, és csak kivételesen és többletgaranciák mellett alkalmazható (továbbá ekkor sem lehet eszköze nem valós jövedelem adóztatásának), valamint lehetőséget kell adni az ellenbizonyításra. A becslés szükségességét igazolják a tapasztalatok is, melyek azt mutatják, hogy az adózók folyamatosan finomítják adóelkerülési technikáikat, az adómorál nagyon alacsony szinten van, mely sérti az állam – és így a társadalom – gazdasági érdekeit, ezért szükséges ellene fellépni, melynek talán legfontosabb elemei a megfelelő jogi környezet/szabályozás és a hatékony adóigazgatás, a közigazgatási személyzet képzettsége, felkészültsége. Glenn P. JENKINS szavaival élve: *Az adórendszer sohasem lehet jobb, mint az adóigazgatás.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

EXNER (K.): *Magyar pénzügyi jog* (Budapest: Athenaeum, 1910.)

NÁNAI (GY.) (szerk.): *Az adóeljárás törvény magyarázatokkal.* (Budapest: Saldo Rt., 2006.)

**DEÁK BEÁTA: A FEGYELMI ELJÁRÁSOK RENDJE A
FELSŐOKTATÁSBAN [KRE]**

KONZULENS: DR. RIXER ÁDÁM ÉS DR. CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS

A sikeres egyetemi, főiskolai felvételi eljárással a felsőoktatási intézmény hallgatójának a hallgató jogviszonyával összefüggésben jogai és kötelezettségei is keletkeznek. A fegyelmi eljárások szabályozása többszintű: a felsőoktatásról szóló törvény, illetve a felsőoktatási intézmény által megalkotott tanulmányi és vizsgaszabályzatok és a fegyelmi és kártérítési szabályzatok alkalmazása szükséges a fegyelmi eljárás során. Háttérjogszabályként a Ket. szabályai az irányadók az eljárás során.

1. A Fot. szabályai

A Fot. részletesen szabályozza a felvételi rendet, a hallgatói jogviszony keletkezését és megszűnését, a hallgatói jogokat, kötelezettségeket, a hallgatók fegyelmi és kártérítési felelősségét.

Ha a hallgató a *kötelességeit vétkesen és súlyosan megszegi*, fegyelmi eljárás alapján, írásbeli határozattal fegyelmi büntetésben részesíthető. A fegyelmi eljárásban a hallgató személyesen, továbbá meghatalmazottja járhat el.¹ A fegyelmi büntetés – a kötelezettség megszegésének súlyossága alapján – lehet megrovás, szigorú megrovás, a térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentése, illetőleg megvonása, határozott időre, legfeljebb két félévre – szóló eltiltás a tanulmányok folytatásától és legsúlyosabb esetben a felsőoktatási intézményből történő kizárása a hallgatónak.² A fegyelmi büntetés megállapításánál a cselekmény összes körülményeire, különösen a sérelmet szenvedettek körére, a következményekre, a jogsértő magatartás ismétlésére, az elkövetett cselekmény súlyára kell figyelemmel lenni. A térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentésének időtartama a hat hónapot nem haladhatja meg; azonban szociális támogatást fegyelmi büntetés alapján megvonni nem lehet. A tanulmányoktól való eltiltás időtartama legfeljebb két félév lehet. A határozott időre szóló eltiltás időtartama alatt a hallgatói jogviszony szünetel.

A Fot. meghatározza azokat az esetköröket, amikor nem indítható fegyelmi eljárás a hallgatóval szemben. Nem lehet fegyelmi eljárást indítani, ha a fegyelmi vétségről való *tudomásszerzés óta egy hónap*, illetőleg a *véttség elkövetése óta három hónap* már eltelt. Tudomásszerzés az, amikor az eljárásra okot adó körülmény a fegyelmi eljárás megindítására jogosult tudomására jutott.

A fegyelmi eljárás megindításáról – az indok megjelölésével – a hallgatót és meghatalmazottját értesíteni kell. A fegyelmi eljárás során a hallgatót meg kell hallgatni, és biztosítani kell, hogy álláspontját, védekezését előadja. Ha a meghallgatáskor a hallgató vitatja a terhére rótt kötelességszegést, vagy a tényállás tisztázása egyébként is indokolja, tárgyalást kell tartani. A tárgyalásra a hallgatót meg kell hívni. A fegyelmi tárgyalást akkor is meg lehet tartani, ha a hallgató, illetve a meghatalmazott ismételt, szabályszerű értesítés ellenére sem jelent meg. Ha a hallgató kezdeményezte a fegyelmi eljárást, azt meg kell indítani, és le kell folytatni. Ha a hallgató bizonyítási kérelmét elutasítják, annak indokát a fegyelmi határozatban meg kell jelölni, kivéve, ha azt állapítják meg, hogy a hallgató nem követett el fegyelmi vétséget. A fegyelmi eljárás megindítását az intézmény vezetője vagy a szervezeti és működési szabályzatban (továbbiakban: SzMSz) meghatározott személy rendelheti el.

Az elsőfokú fegyelmi jogkört a felsőoktatási intézmény – legalább háromtagú – *Fegyelmi bizottsága* gyakorolja. A fegyelmi eljárás lefolytatásának a Fot.-ban nem szabályozott kérdéseit az SzMSz állapítja meg, ideértve a mentesítési eljárást, az intézményi fegyelmi bizottság megalakítását, a tárgyalás és a bizonyítás szabályait, a védelem biztosításának, továbbá a fegyelmi tárgyalás

¹ A meghatalmazottak körét a Ptk. 222-223. §-a szabályozza.

² Fot. 70. § (2) bekezdés a)-e) pontja

nyilvánosságának kérdéseit, azzal a megkötéssel, hogy a fegyelmi bizottság tagjainak legalább egyharmadát a hallgatói önkormányzat delegálja. A fegyelmi eljárást egy hónapon belül be kell fejezni. Végrehajtani csak jogerős fegyelmi határozatot lehet. A hallgatót a fegyelmi büntetés idejének lejárta előtt – az SzMSz-ben meghatározott eljárást követően meghozott, indokolt határozattal – mentesíteni lehet a kiszabott büntetés alól.

2. Károli Gáspár Református Egyetem Hallgatói Követelményrendszer, tanulmányi és vizsgaszabályzat (SzMSz III. rész)

A tanulmányi és vizsgaszabályzat (a továbbiakban: TVSZ) több ponton is említi a fegyelmi eljárást, azonban nem az eljárási szabályokat tartalmazza, hanem a kizárással érintett hallgatóra tartalmaz szabályokat a tekintetben, hogy mikor vehető vissza a hallgató a felsőoktatási intézménybe, mikor mentesülhet a hátrányos jogkövetkezmények alól. E szabályok a következők.

Más felsőoktatási intézményből az a hallgató vehető át, aki a meghatározott kreditekkel és tanulmányi átlaggal rendelkezik, illetve akinek hallgatói jogviszonya elbocsátás vagy fegyelmi úton való kizárás miatt nem szűnt meg, illetőleg a kötelező elbocsátás vagy kizárás feltételei sem állnak fenn.³

A hallgató jogviszonya szünetel, ha fegyelmi büntetésként eltiltják a tanulmányok folytatásától.⁴

A hallgatók sorából tanulmányi okokból törölt, illetőleg fegyelmi úton kizárt volt hallgató csak az utolsó érvényes oktatási időszak lezárásától számított két év elteltével vehető vissza. Akit a felsőoktatási intézményből fegyelmi vétsége miatt kizártak, tanulmányai folytatását csak abban az esetben kérheti, ha mentesült a fegyelmi büntetés hátrányos jogkövetkezményei alól. Nem vehető vissza az a kérelmező, akit jogerős bírói ítéletben megállapított bűncselekmény miatt fegyelmi eljárásban zártak ki.⁵

A fegyelmi eljárások rendje kapcsán a leglényegesebb szabályt a TVSZ 69. § (13) bekezdése mondja ki, amely az írásbeli vagy a szóbeli vizsga lebonyolításával van összefüggésben. Ennek értelmében *fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja* esetén a vizsgáztató, illetve a vizsgabizottság elnöke a vizsgát felfüggesztheti a fegyelmi eljárás megindításának egyidejű kezdeményezése mellett.

3. Károli Gáspár Református Egyetem, Hallgatói Fegyelmi és Kártérítési szabályzat

A Fot. mellett a további részletszabályokat a Hallgatói Fegyelmi és Kártérítési szabályzat (továbbiakban: Fegyelmi szabályzat) tartalmazza. Minden felsőoktatási intézmény saját maga fogadja el a Fegyelmi Szabályzatát. A szabályzat hatálya kiterjed az egyetemen tanulmányokat folytató, hallgatói jogviszonyban, kollégiumi jogviszonyban, valamint doktorandusz jogviszonyban (továbbiakban hallgatói jogviszony) álló személyekre, valamint azokra, akiknek hallgatói jogviszonya megszűnt vagy szünetel, feltéve, hogy a *hallgatói jogviszony fennállása alatt fegyelmi vétséget* követtek el.

3.1. A fegyelmi vétség fogalma

³ TVSZ 31. § (2) bekezdés c) pont

⁴ TVSZ 34. § (6) bekezdés

⁵ TVSZ 37. § (2), (4)-(5) bekezdés

A fegyelmi eljárás fogalmát a Fot. alapján definiálja a Fegyelmi szabályzat. *Fegyelmi vétséget* követ el a hallgató, ha hallgatói jogviszonyából származó köteleességét vétkesen és súlyosan megszegi, vagyis konjunktív feltételként írja elő a törvény alapján.

Az egyházi egyetem sajátosságaiból adódóan további esetköröket is meghatároz a Fegyelmi szabályzat, amely alapján fegyelmi eljárás alá vonható a hallgató. Ezek a következő esetek: a református keresztyén erkölccsel összeegyeztethetetlen magatartást tanúsít a hallgató; a hallgatói, teológus-, pszichológus-fogadalmat megszegi, valamint az internátusi-kollégiumi házirendet megsérti; református értékeinket támadó törekvéseket képvisel; nyilvánosan közbotrányt okozóan viselkedik, bűncselekményt követ el; illetve egyházi vagy állami büntetőjogi jogerős (bírói) ítélet hatálya alatt áll.

Fegyelmi eljárás indítható az eddig ismertetett eseteken kívül is, a hallgató Egyetemen kívüli magatartása miatt, ha az az egyetemi hallgatói jogállásával összeegyeztethetetlen, az Egyetem jó hírnevét súlyosan sérti vagy veszélyezteti.⁶

A Fegyelmi szabályzat meghatározza a fegyelmi vétséget elkövető hallgatóval szemben kiszabható fegyelmi büntetéseket, melyek a Fot. szabályozása alapján kerültek meghatározásra, megegyezik a Fot.-ban ismertetekkel.

3.2. A fegyelmi vétség elbírálására jogosultak

A fegyelmi eljárások lefolytatására és kivizsgálására minden Kar 9 tagú *Fegyelmi Testületet* alakít. A Fegyelmi Testületek öt-öt tagját, valamint elnökeit a Kari Tanács választja a Kar munkajogviszonyban álló oktatói közül 3 éves időtartamra. A Fegyelmi Testületek három-három tagját a hallgatói önkormányzat delegálja 1 éves időtartamra. Fegyelmi ügyekben három tagú *Fegyelmi Bizottság* jár el.

A Fegyelmi szabályzat meghatározza azokat az objektív, ill. szubjektív esetköröket, melyek alapján ki az, aki nem járhat el a fegyelmi eljárásban. Nem lehet a Fegyelmi Bizottság tagja olyan személy, aki az eljárás alá vont hallgató hozzátartozója, vagy akitől az ügy elfogulatlan és tárgyilagos megítélése nem várható. Az érintett hallgatónak joga van arra, hogy ő vagy a képviselője az eljárás során bármikor elfogultsági kifogást jelentsen be. Az eljáró személy kizárásáról a Kar vezetője dönt.

3.3. A fegyelmi eljárás megindítása

A fegyelmi eljárásban a hallgató, továbbá meghatalmazottja járhat el. A fegyelmi eljárást – fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén – a dékán indítja meg. A dékán az eljárás megindításáról írásbeli határozatot hoz, amelyben megjelöli az eljárás megindításának indokát, a cselekmény lényegét. A dékán a határozatot megküldi a Fegyelmi Testület elnökének és az eljárás alá vont személynek, illetve meghatalmazottjának.

A Fot.-ban meghatározott fegyelmi eljárás megindítására vonatkozó határidőt írja elő a TVSZ. Ha a fegyelmi eljárás alá vont személy ellen ugyanabban az ügyben büntető eljárás folyik, annak jogerős befejezéséig a fegyelmi eljárást fel kell függeszteni. A fegyelmi eljárást ezen esettől eltekintve *egy hónapon belül* be kell fejezni.

Ha a fegyelmi eljárás alá vont személy más felsőoktatási intézménnyel is hallgatói jogviszonyban áll, vagy az Egyetem más karán is tanulmányokat folytat, az érintett felsőoktatási intézményt,

⁶ Ha a hallgató a kötelező szakmai gyakorlat ideje, a szakmai gyakorlati helyén követi el a fegyelmi vétséget, a vétség elbírálását az a felsőoktatási intézmény bírálja el, melynek hallgatója a fegyelmi vétséget elkövető hallgató.

illetve kart az eljárás megindításáról a dékán haladéktalanul értesíteni köteles. A fegyelmi vétség miatt a hallgató ellen foganatosított eljárási cselekmény az elévülést félbeszakítja.

3.4. A fegyelmi vétség elbírálásának előkészítése

A fegyelmi eljárásban a tényállást tisztázni szükséges. A fegyelmi vétség elbírálásának előkészítését a Fegyelmi Bizottság egy tagja vagy elnöke a rendelkezésre álló iratok alapján végzi. Ha azt a fegyelmi ügy bonyolultsága indokolja, a Fegyelmi Bizottság elnökének javaslatára a dékán előadót – szükség esetén vizsgálóbiztost – jelöl ki az egyetemmel munkajogviszonyban álló személyek közül a fegyelmi ügy eldöntéséhez szükséges bizonyítékok felkutatása és összegyűjtése végett.

A fegyelmi eljárás alá vont személynek joga van szóban vagy írásban észrevételt tenni, illetve összefüggő védekezését előterjeszteni. A fegyelmi eljárás alá vont személyt tájékoztatni kell arról, hogy – beismert vallomása esetén – kérheti a részletes bizonyítás mellőzését, továbbá arról, hogy beismert vallomása a büntetés kiszabásánál nyomatékos enyhítő körülmény. A fegyelmi eljárás alá vont személy jogi képviselő közreműködését veheti igénybe, e jogáról tájékoztatni kell. Ha az eljárás alá vont személy a nyilvános tárgyalás mellőzését kéri, a vizsgálóbiztos, illetve a Fegyelmi Bizottságnak a fegyelmi ügy előkészítését végző tagja nem nyilvános ülés tartását kezdeményezi. A nem nyilvános ülés megtartásáról a Fegyelmi Bizottság a megfelelő idézés kibocsátása útján dönt.

3.5. A fegyelmi tárgyalás

A Fegyelmi Bizottság a vizsgálóbiztos, illetve az ügy előkészítését végző bizottsági tag jelentésének kézhezvételétől számított 8 napon belül nyilvános tárgyalást tart. Közérdekből vagy az eljárás alá vont hallgató érdekében a Fegyelmi Bizottság a hallgatóságot a tárgyalásról vagy annak egy részéről kizárhatja.

A fegyelmi eljárás alá vont személyt, megbízott képviselőjét, a tanút, a szakértőt, valamint az ügy vizsgálóbiztosát legalább 3 nappal a tárgyalást megelőzően a tárgyalásra meg kell idézni. A Fegyelmi Bizottság elnöke a tárgyalásra az eljárás alá vont hallgatót írásban, a tanút és a szakértőt írásban vagy szóban idézi. Az idézésben fel kell tüntetni a fegyelmi eljárás alá vont hallgató nevét, a fegyelmi tárgyalás helyét, idejét, valamint azt, hogy a címzettet milyen minőségben idézik. Az idézésben a fegyelmi eljárás alá vont hallgatót tájékoztatni kell arról, hogy jogában áll védekezését írásban is benyújtani, továbbá utalni kell a képviselő választásának lehetőségére, valamint arra is, hogy amennyiben a szabályos értesítés ellenére nem jelenik meg, és távolmaradásának menthető indokát a tárgyalás napját követő 2 napon belül nem igazolja, úgy meghallgatásától a bizottság eltekinthet. Ha távolmaradásának menthető indokát igazolja, meghallgatására új időpontot kell kitűzni, illetve kérelmére lehetővé kell tenni, hogy észrevételeit írásban megtehesse. Amennyiben a hallgató meghallgatása, tárgyaláson való részvétele önhibáján kívüli okból nem lehetséges, legfeljebb az akadály megszűnéséig a fegyelmi eljárást fel kell függeszteni. A fegyelmi eljárás alá vont hallgató és képviselője az ügyre vonatkozó eljárás irataiba betekinthez, indítványokat terjeszthet elő, a megjelent tanúhoz, szakértőhöz kérdést intézhet.

A fegyelmi tárgyalást a Fegyelmi Bizottság elnöke vezeti. Ügyel a fegyelmi eljárás rendjének és a Fegyelmi Szabályzat rendelkezéseinek megtartására, gondoskodik arról, hogy az eljárásban résztvevő személyek jogait rendeltetésszerűen gyakorolhassák.

A Fegyelmi Bizottság elnöke a megjelentek számbavétele után megnyitja a tárgyalást és ismerteti a fegyelmi eljárás iratait. Ezt követően a bizottság meghallgatja az eljárás alá vont hallgatót, aki védekezését összefüggően előterjesztheti. A fegyelmi eljárás alá vont hallgató meghallgatása alatt az ugyanazon eljárás alá vont – még meg nem hallgatott – más hallgató, valamint a tanúk nem

lehetnek jelen. A fegyelmi felelősség megállapítását a vizsgálóbiztos indítványokkal és észrevételekkel mozditja elő.

A fegyelmi eljárás alá vont személy minden bizonyítékkal és a vizsgálóbiztos minden indítványával kapcsolatban észrevételt vagy ellenindítványt tehet. A bizonyítási indítvány elutasítását az eljárást befejező határozatban indokolni kell.

Ha a fegyelmi eljárás alá vont hallgató a fegyelmi vétség elkövetését a tárgyaláson beismeri, és e beismeréshez kétség nem fér, a további bizonyítást mellőzni kell.

Ha további bizonyítás szükséges, a Fegyelmi Bizottság meghallgatja a tanúkat, szükség esetén a szakértőket, továbbá ismerteti a beszerzett iratokat. A tanút nyilatkoztatni kell arról, hogy az ügyben érdekelt vagy elfogult-e, figyelmeztetni kell az igazmondás kötelezettségére és a hamis tanúzás következményeire. Ha a tanú vallomása a fegyelmi eljárás alá vont hallgató védekezésével vagy más tanúk vallomásával ellentétes, ennek tisztázását – szükség esetén – szembesítéssel kell megkísérelni.

A bizonyítási eljárás lezárását követően a Fegyelmi Bizottság zárt ülésen, szótöbbséggel határoz. A fegyelmi határozatot a Fegyelmi Bizottság elnöke a tárgyaláson szóban kihirdeti.

3.6. A fegyelmi határozat

A határozat *fegyelmi büntetést kiszabó* vagy a *fegyelmi eljárást megszüntető határozat* lehet. A Fegyelmi Bizottság a határozatát kizárólag a fegyelmi tárgyaláson megvizsgált bizonyítékokra alapozhatja.

Mind a fegyelmi büntetést kiszabó, mind pedig a fegyelmi eljárást megszüntető határozat bevezető részében meg kell jelölni az ügy számát, azt, hogy a határozatot melyik Kar Fegyelmi Bizottsága hozta, a hallgató nevét, aki ellen a fegyelmi eljárást elrendelték, valamint a fegyelmi tárgyalás helyét, idejét és azt, hogy a tárgyalás nyilvános volt-e.

A fegyelmi határozatot az indokolással együtt a Fegyelmi Bizottság Elnöke 3 napon belül írásba foglalja és annak az eljárás alá vont személy, meghatalmazottja, valamint a dékán részére való kézbesítése iránt intézkedik.

3.6.1. Fegyelmi büntetést kiszabó határozat

Fegyelmi büntetést kiszabó határozatot kell hozni, ha a Fegyelmi Bizottság megállapítja, hogy a fegyelmi eljárás alá vont személy fegyelmi vétséget követett el, és ezért vele szemben fegyelmi büntetés kiszabását látja szükségesnek. A fegyelmi büntetést kiszabó határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a fegyelmi felelősségre vont hallgató nevét és személyi adatait, a fegyelmi vétség megjelölését, a kiszabott fegyelmi büntetést és az ezzel kapcsolatos egyéb rendelkezéseket, továbbá utalást a fellebbezés lehetőségére és annak határidejére. A fegyelmi büntetést kiszabó határozat indokolásának tartalmaznia kell: a megállapított tényállást, a bizonyítékok megjelölését és értékelését, az elutasított bizonyítási indítvány elutasításának indokolását, a büntetés kiszabásánál figyelembe vett körülményeket, azoknak a rendelkezéseknek a megjelölését, amelyek a fegyelmi büntetés alapjául szolgáltak.

3.6.2. Fegyelmi eljárást megszüntető határozat

A Fegyelmi Bizottság megszüntető határozatot hoz, ha a fegyelmi vétség elévült vagy az eljárás alapjául szolgáló cselekményt fegyelmi úton már jogerősen elbírálták, vagy a Fegyelmi Bizottság a hallgatóval szemben büntetés helyett figyelmeztetést alkalmaz. A fegyelmi eljárást megszüntető

határozatot kell hozni továbbá, ha az elkövetett cselekmény nem fegyelmi vétség, vagy azt nem az eljárás alá vont személy követte el, illetve ha a fegyelmi vétség elkövetése nem bizonyítható.

A fegyelmi eljárást megszüntető határozat rendelkező része tartalmazza a fegyelmi eljárás alá vont személy nevét és személyi adatait, a fegyelmi vétség megjelölését, amely miatt a fegyelmi eljárást elrendelték, az eljárás megszüntetésének kimondását és utalást a fellebbezés lehetőségére és annak határidejére, illetve arra, hogy a jogerős fegyelmi határozat annak közlésétől számított 30 napon belül a bíróság előtt megtámadható. A fegyelmi eljárást megszüntető határozat indokolásában röviden elő kell adni a megállapított tényeket és bizonyítékokat, meg kell jelölni azokat az okokat, amelyek alapján a Fegyelmi Bizottság az eljárást megszüntette.

4. A jogorvoslat és a végrehajtás

Az eljárás alá vont hallgató a fegyelmi határozat ellen a hallgatói jogorvoslati eljárás rendjéről szóló szabályzat (SZMSZ III. 3. sz. melléklete) szerint felülbírálati kérelemmel élhet.

Végrehajtani csak jogerős fegyelmi határozatot lehet. A határozat jogerős, ha a közléstől, ennek hiányában a tudomásra jutástól számított 15 napon belül nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, vagy a kérelem benyújtásáról lemondtak. A másodfokú döntés a közléssel válik jogerőssé.

5. Záró gondolatok

Látható, hogy a fegyelmi eljárások szabályait elsősorban a Fot. határozza meg, azonban a részletszabályok megalkotása a felsőoktatási intézmények feladata, ezek a részletszabályok nem igazán különböznek a különböző főiskolák, egyetemek vonatkozásában. A fegyelmi eljárások szabályainak háttérjogszabályaként a Ket. szolgál.

A fegyelmi eljárások lefolytatására évente kb. 1-2 alkalommal kerül sor, ezek az esetek leginkább az írásbeli vizsgák rendjének megsértésével kapcsolatosak és általában megrovással vagy az eljárás megszüntetésével záródnak.

A fegyelmi eljárások a felsőoktatás, a közigazgatás különös részének egy érdekes szeletét képezik.

TÁRGYMUTATÓ

A, Á

Aarhus-i egyezmény 56-58.
actio popularis 32., 34., 36., 49., 55.
adminisztratív bíróságok 14.
adóelkerülés 143., 150.
adófelügyelő 143.
adóigazgatási eljárás 143.
adókető bizottság 143.
adóügyek 144.
Alkotmánytanács 27.
államigazgatási jogkörben okozott kár **lásd kárfelelősség**
Államtanács 14., 21., 27.
áttétel 108-109.

B

becslés 66., 143-150.
biológiai sokféleség 131.
bírói szubjektivitás 16.
bizonyítási teher 144., 148., 152.
bűnvádi perrendtartás 69.

C

clausula rebus sic stantibus 80., 82.
Coke, Edward Sir 28.
Concha Győző 65-66.

D

diszkrecionális jogkör 68-69.

E, É

École nationale d'administration 21.
Éghajlat-változási Keretegyezmény 132.
egyablakos ügyintézés 92.
egyesbíró 14., 16., 26.
egyezségi kísérlet 117-118.

egységes környezethasználati engedély 125., 138..
eljárási kötelezettség 93-95., 108-110.
eljárást megszüntető döntés 93., 157-158.
első eljárási cselekmény 95-97.
elvi építési engedélyezési eljárás 126.
építésügy 44., 98., 110., 123-126., 128.
erdőhatósági ügy 56.
Erekly István 65.
érintettség 43-44., 49-50., 55., 60.
értesítés 50., 54., 85-88., 96., 102., 109., 153., 156.
Eszlár Károly 65.
EU-buborék 134-135.
Európa Tanács 56., 92., 114.
extraterritoriális hatály 135.

F

faggatás 143.
fegyelmi eljárás 153-158.
felszólamlási bizottság 143.
fogyasztóvédelem 49.

H

hálózati csatlakozás 124-125., 127.
használatbavételi engedélyezési eljárás 44-45., 87-88., 126-127.
hatalommegosztás elve 21., 31.
határidő
- anyagi jogi 97., 100-102.
- eljárásjogi 99.
- elévülési 96-100., 140., 144-145.
- jogvesztő 93., 99-100.
- ügyintézési 91-105.

- meghosszabbítása 92., 98., 100.

hatásterület 44., 54., 56., 60., 85.

hatósági közvetítő 114-119.

hatósági szerződés

- felmondása 82.

- megszegése 80.

- módosítása 79-80.

helyszíni szemle 85-88.

hallgatás 24., 109-110.

hatósági ellenőrzés 43., 53., 96-98., 138.

Holmes, Oliver, Wendel 71.

hontalanok 43.

I

igazgatási szünet 97.

iratbetekintési jog 88., 118.

J

Jakab király, I. 64.

jogerő 45., 80., 101-103., 126-127., 146., 149., 154-158.

jogi helyzet 38., 43., 53., 109.

jogképesség 43., 53.

jogorvoslat

- rendes 110.

- rendkívüli 14., 16., 70.

jogos érdek 17., 31., 38., 43-44., 50., 53-55., 80., 119.

jogpozitivizmus 64.

jó közigazgatás 57., 92.

K

kárfelelősség 103.

kasszatórius jogkör 24.

Kelsen, Hans 65.

kereshetőségi jog 32., 56., 58-59.

kézbetés 35., 66-67., 98., 100., 102-105., 157.

kibocsátási egység 134-139.

kibocsátási engedély 138-140.

kihágási ügyek 66.

Kmety Károly 66.

kontraktualizáció 76.

kontrollinformáció 144., 146.

környezethasználó 138.

középponti választmány 23.

közérdek 13-16., 23., 31., 44., 49., 55., 57., 61., 66-67., 76., 78., 80-82., 118., 156.

közfeladat 76., 79.

közigazgatási

- aktus 23-24., 26., 33.

- bírászkodás 13., 18., 21-28., 31-35., 39., 69.

- különbíróság 14., 16-18., 27-28.

- osztály 24.

- per 14., 16-18., 25-27., 35., 39., 58.

- perrendtartás 15., 18., 27., 39.

- szerződés 76., 81.

- ügy 13-16., 18., 22-23., 27., 56., 67-70., 80-81., 93., 102.

közjogi szerződés 76.

közszemlére tétel 67.

köztársasági alkotmány 24.

Kiotói Jegyzőkönyv 131., 132-133., 140.

kiserőművi összevont engedély 124., 127-128.

közmeghallgatás 125.

Kulturális Örökségvédelmi Hivatal 125.

L

Laband, Paul 64.

Ladik Gusztáv 65., 67.

lakóközösség 44-45.

Lánczy Gyula 65.

lényeges eljárási szabálysértés 102.

M

Magyar Energia Hivatal 123-128.

Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal
124., 126-127.

Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 22-23.,
27., 33.

Magyary Zoltán 66., 68-69., 71.

Mayer, Otto 65.

mediáció 114., 118.

megbízólevél 85.

megtámadhatóság 31., 76.

megújuló energiaforrás 123-125., 129.

méhmagzat 43., 53.

meritórius jogkör 24.

Merkel, Adolf 64.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat 21.

munkaszüneti nap 97-98.

működési terület 55.

N, Ny

Nyitott Égbolt Megállapodás 135.

P

panelprogram 43-45.

Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 23.

pénzügyi osztály 24.

R

reformatórius jogkör 24.

rendes üzemvitel 54.

rendőrállam 64.

rendőri büntetőbíráskodás 66.

rosszhiszeműség 117.

S, Sz

semmisség 76.

Smith, Adam 133.

sokügyfeles ügyek 54-56.

szakhatóság 44., 56-59., 85., 87., 95., 124-
126.

szemle 85-89.

szocialista törvényesség 24., 70.

szolgáltatási irányelv 92.

szolgáltató közigazgatás 77., 114.

Szontagh Vilmos 67.

T

társadalmi szervezetek 44., 49-50., 53-61.

társasbíráskodás 27.

tisztességes ügyintézéshez való jog 92-94.,
104-105.

Tomcsányi Mór 67.

Ü, Ű

ügyész 14., 17., 45., 56., 58., 82., 87.

ügyfél 14., 16-17., 25., 31., 33., 43-45., 53-
61., 67., 69-70., 77., 78., 80., 85-87., 92-105.,
108-109., 114.

ügyintézési határidő **lásd határidő**

üvegházhatású gázkibocsátás 131-138.

V

vadászati ügy 58.

vagyongyarapodási vizsgálat 144., 146.

véghatározat 94.