

## KÖRINFO

### Közigazgatási eljárás jogi szabályozása

(2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól=KET)

#### A KET felépítése:

A KET V. fejezetből áll, melyek az alábbiak.

#### I. Fejezet

Alapelvek és alapvető rendelkezések

Eljárási alapelv

Nyelvhasználat

A törvény hatálya

Ügyfél

Jogutódlás

Adatkezelés

#### II. Fejezet

Joghatóság, hatáskör, illetékesség

Joghatóság

A hatáskör megállapítása és az eljárási kötelezettség

Illetékesség

A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség vizsgálata

Hatásköri, illetékességi vita

Eljárás az illetékességi körön kívül

Belföldi jogsegély

Nemzetközi jogsegély

## II/A Fejezet

### A kapcsolattartás általános szabályai

Kapcsolattartás elektronikus úton

Tájékoztatás

## III. Fejezet

### Az elsőfokú eljárás

Az eljárás megindítása

Ideiglenes biztosítási intézkedés

A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

Az eljárás megszüntetése

Az eljárás felfüggesztése

Ügyintézési határidő

Kérelem

Jegyzőkönyv és hivatalos feljegyzés

Adatok zárt kezelése

Képviselő

Hatósági közvetítő

Kizárás

A szakhatóság közreműködése

Idézés

Értesítés

A tényállás tisztázása

Az ügyfél nyilatkozata, adatszolgáltatási kötelezettsége

Írat

Tanú és hatósági tanú

Szemle

Szakértő

Tolmács

Az eljárás akadályozásának következményei

Tárgyalás és közmeghallgatás

Egyezségi kísérlet

A határidő számítása

Igazolási kérelem

Az eljárás irataiba való betekintés

A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

#### IV. Fejezet

A hatóság döntései

Határozat és végzés

Az egyezség jóváhagyása

Hatósági szerződés

A döntés közlése és nyilvános közzététele

A döntés kijavítása és kiegészítése

#### V. Fejezet

Hatósági bizonyítvány, igazolvány, nyilvántartás

Közös szabályok

Hatósági bizonyítvány

Hatósági igazolvány

Hatósági nyilvántartás

#### VI. Fejezet

Hatósági ellenőrzés

## VII. Fejezet

### Jogorvoslat és döntés felülvizsgálat

#### A) Jogorvoslati eljárások kérelem alapján

Fellebbezés

A döntés módosítása, vagy visszavonása fellebbezés alapján

Fellebbezési eljárás

A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság

Bírósági felülvizsgálat

Újrafelvételi eljárás

#### B) Hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások

A döntés módosítása, vagy visszavonása

Felügyeleti eljárás

Felügyeleti szerv

A határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján

Ügyészi intézkedés

Semmisség

## VIII. Fejezet

### Végrehajtás

Végrehajtható döntések

A végrehajtás elrendelése

A végrehajtás foganasítása

Pénzfizetési kötelezettség végrehajtása

Késedelmi pótlék

Meghatározott cselekmény végrehajtása

Meghatározott ingóság kiadása

Külföldi határozat végrehajtása

Magyar közigazgatási hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása

A végrehajtás felfüggesztése

A végrehajtás megszüntetése

A végrehajtáshoz való jog elévülése

Biztosítási intézkedések

Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban

## IX. Fejezet

Az eljárási költség és az eljárási költség viselése

Az eljárási költség

Az eljárási költség viselése

Döntés az eljárási költség viseléséről

Költségmentesség

## X. Fejezet

Elektronikus ügyintézés

Elektronikus tájékoztatás

Hatósági szolgáltatás

## XI. Fejezet

Záró rendelkezések

Átmenteti rendelkezések

Értelmező rendelkezések

Hatálybalépés

Felhatalmazás

Szemelvények a KET (2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól), valamint a törvény magyarázatából.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény hosszú évtizedekig volt hatályban. A Kormány döntése alapján 1999-ben kodifikációs bizottságot hoztak létre a majdan helyébe lépő új törvény tervezetének kidolgozására. A bizottság rendkívül széles körű elméleti és gyakorlati alapoásra építve dolgozta ki a 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szövegtervezetét. Azonban az államigazgatási egyeztetés során annyi hibás rendelkezés került a szövegbe, hogy a Ket.-et már hatályba lépése előtt számos helyen módosítani kellett. Ez a feladat a 2005. évi LXXXIII. tv.-re hárult, amely azonban a fogyatékoságoknak csupán egy részét számolta fel. A későbbiek során többször került sor a Ket. egy-egy rendelkezésének módosítására. A Közigazgatási Eljárási Szakértői Bizottság 2006-ban látott hozzá a Ket. átfogó felülvizsgálatához, amelynek célja egyfelől a Ket. fogyatékoságainak teljes körű korrekciója, másfelől a jogalkalmazás során felmerült, szabályozást igénylő kérdések rendezése volt. A Ket.-et módosító törvény tervezete már túljutott az államigazgatási egyeztetésen, amikor a Kormány úgy döntött, hogy a Ket.-tel kapcsolatos kodifikációs feladatokat az egykori Belügyminisztérium hatásköréből az igazságügyi és rendészeti miniszter hatáskörébe utalja. Az IRM újból kezdte az átfogó felülvizsgálatot és azt egy harmadik célkitűzéssel egészítette ki: fontos új jogintézményeknek a Ket.-be való beépítésével. Ekként - immár az IRM szellemi termékeként - jött létre a 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Mtv.), amelynek rendelkezései négy kivételével, 2009. október 1. napján lépnek hatályba. (Az említett négy rendelkezés hatályba lépésének időpontja: 2011. január 1.) Az alábbiakban a Ket. és az Mtv. szövegét egységes szerkezetbe foglalt törvény a törvényben lévő kommentekkel együtt a szöveg a 2001. október 1-jétől kezdődően irányadó szabályozási helyzetet tükrözi.

A dokumentáció elsősorban a környezetvédelmi igazgatást érintő kérdéseket próbálja megvilágítani, de több ponton a jobb érthetőség kedvéért az önkormányzati, illetve egyéb államigazgatási feladatokból is hoz példát a CD jogtárban foglalt törvény és törvénytárgy alapján.

A törvény elkészítését és kihirdetését többéves előkészítő munka előzte meg, amelynek keretében sor került a közigazgatási eljárásjog egész normaanyagának, így a hatályos eljárási törvény mellett a különböző szintű különös eljárási jogszabályok sokaságának átfogó elemzésére. Része volt az elméleti alapozásnak jó néhány demokratikus jogállam eljárási törvényének tanulmányozása, a kodifikáció során irányadó nemzetközi szerződések és megszívlelendő ajánlások számbavétele, valamint a magyar közigazgatás egyfajta jövőképek - várható fejlődési tendenciáinak, szervezeti változásainak, a közigazgatással szemben támasztott igényeknek - a prognosztizálása (hatékonyság növelése, ügyfélbarát, szolgáltató, jogállami közigazgatás legfontosabb eszköze és garanciája).

A törvény társadalompolitikai jelentőségét döntően három ok határozza meg:

- a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó ügyek nagy tömege. Alapvető fontosságú tehát, hogy a közigazgatás gyors, egyszerű, az állampolgárok számára is áttekinthető eljárás keretében, ugyanakkor a törvények következetes megtartásával és a szakmai szempontok érvényre juttatásával járjon el.
- A közigazgatás széles körben lát el látszólag egyszerű rutinügyeket, de megjelennek a kiemelkedő jelentőségű ügyek is (pl. milliárdos beruházás autópálya-építés, repülőtér vagy egy nagy bevásárló központ építésének engedélyezése, a környezetet veszélyeztető beruházások engedélyezése, stb). Az ilyen ügyek esetenként egy vagy több település - nemritkán az egész ország - közvéleményét foglalkoztatják, s egymással ellentétes érdekek egyeztetését, az optimális megoldási mód kiválasztását igénylik. Elengedhetetlen, hogy az említett ügyekben a lakosság érintett csoportja hiteles tájékoztatást kapjon, módja legyen

akár közvetlenül, akár társadalmi szervezetei vagy önszerveződő csoportjai útján részt venni az eljárásban, megismerje eljárási jogait, a hatóság pedig - szükség esetén szakhatóságok bevonásával, illetőleg más szakértői bázisra támaszkodva - a különböző érdekek feltárása és mérlegelése, valamint a reálisan várható összes következmény figyelembevétele után döntsön.

- Vannak olyan közigazgatási ügyek - például a közegészségügy, az állategészségügy, a pénzügyi tevékenység körében -, amelyek az emberi élet védelmére, a tömeges egészségkárosodás veszélyének elhárítására, az üzleti élet tisztaságára vagy más, kiemelkedően fontos érdekre való tekintettel azonnali és hatékony intézkedést követelnek a közigazgatástól. De ezekben az esetekben sem lehet a gyorsaság az alapvető szempont, nem vezethet az érintettek teljes kiszolgáltatottságához, például a jogorvoslati jogtól való megfosztásához.

A közigazgatási jog normarendszere és szabályozási szintje alapvetően eltér a polgári és a büntetőjog körében megszokottól. Ezek körében viszonylag korán kialakultak az átfogó jellegű anyagi jogi kódexek, illetőleg sor került az eljárási szabályok egyetlen törvényben való összefoglalására.

Ezzel szemben a közigazgatási jogban mindeddig nem jöttek létre az anyagi jog egészére kiterjedő kódexek, s az eljárási szabályokat illetően is sokáig az „ahány eljárásfajta - annyiféle szabály” elve érvényesült. Ebből eredően a törvények mellett jelentős szerepet tölt be a különböző szintű rendeleti jogalkotás is, s elég általános, hogy egy-egy jogszabály mind anyagi, mind eljárásjogi rendelkezéseket magában foglal.

Ma már minden demokratikus jogállamnak van közigazgatási eljárási törvénye, ugyanakkor ezek a törvények mind a szabályozás terjedelme, mind pedig jogi jellege (elsődleges szabályként vagy szubszidiárius rendelkezésként való alkalmazandósága) tekintetében elég nagy eltéréseket mutatnak.

Az említett külföldi modellekhez képest Magyarországon az 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) egy „rugalmasan elsődleges” szabályozási módot vezetett be. Ennek az a lényege, hogy a törvény túlnyomórészt olyan rendelkezéseket foglal magába, amelyek minden ügykategóriára nézve irányadók, azaz amelyektől a különös eljárási szabályok nem térhetnek el. Ugyanakkor a törvény két vonatkozásban is rugalmasságot tanúsít.

- Saját tárgyi hatályának megállapításánál az eljárásfajtákat három kategóriába sorolja.
  - Az első kategóriába tartozó eljárásokat eleve kiveszi saját hatálya alól.
  - A második kategóriába sorolt eljárásokra ugyan elvileg kiterjedt a törvény hatálya, ám rendelkezéseit csak akkor kellett alkalmazni, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy akár miniszteri rendelet is „félreteheti” a törvény bármelyik rendelkezését.
  - A harmadik kategóriába tartozik az összes többi eljárásfajta, azaz az eljárásfajták túlnyomó többsége.

Összességében tehát a törvény - amellett, hogy garanciális szabályokat állapított meg - bőséges mozgásteret biztosított a különös eljárási szabályok számára ahhoz, hogy azok megfelelően érvényre juttathassák a különböző közigazgatási eljárásfajták sajátosságait.

A KET alapvetően fenntartotta az 1957-ben bevezetett szabályozási modellt. Ez a modell azonban csak úgy töltheti be a szerepét, ha a különös eljárási normáknak a törvény elfogadása után esedékessé váló átfogó felülvizsgálata során sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket, illetőleg a későbbi jogszabály-előkészítés keretében hangsúlyos szempontként jut érvényre az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata és az előbbiekre foglalt garanciális rendelkezések tiszteletben tartása. Ez

különös felelősséget ró mind a jogszabály tervezetét kidolgozó, mind pedig az azt észrevételező - koordinációs jogkörrel felruházott - szervekre.

Az Áe. megalkotása óta eltelt időszakban számos olyan változás következett be, amely indokoltá tette egy új közigazgatási eljárási törvény kidolgozását. Az említett változások közül különösen a következők érdemelnek említést.

- A rendszerváltoztatás kapcsán átalakult az egész államszervezet:
  - a központi szervek,
  - a helyi-területi közigazgatás szervei.

Tekintettel kell lenni arra is, hogy mélyreható változások következtek be a tulajdoni viszonyokban és a gazdasági életben. Amíg mind 1957-ben, mind 1981-ben az állam egyszerre volt a közhatalom letéteményese és a legnagyobb tulajdonos, amely utóbbi pozíciójából adódóan hierarchikusan irányította a gazdasági élet legfőbb szereplőit, az állami nagyvállalatokat, addig a rendszerváltás nyomán az állam tulajdonosi szerepe lényegesen szűkebb körre szorult, s a hozzávetőlegesen nyolcszázézer gazdálkodó szervezet és magánvállalkozó tevékenységét az állam a jogi szabályozás eszközeivel, illetőleg a hatósági tevékenység révén (az engedélyezéssel, hatósági kötelezéssel, hatósági ellenőrzéssel, szankció alkalmazással) befolyásolja, illetőleg tartja törvényes keretek között.

Az eljárási szabályok 1981. évi átfogó felülvizsgálata óta nagymértékben fejlődött a közigazgatás számítástechnikai bázisa. Ez egyfelől lehetőséget nyújt az ügyfelek eljárási terheinek jelentős könnyítésére, másfelől segíti a hatóságok hivatalbóli eljárásindítását is. Vannak más korszerű technikai eszközök is, amelyek alkalmazását indokolt lehetővé tenni a közigazgatás és az ügyfelek közötti kapcsolatrendszerben.

A KET „megőrizve meghaladás” jegyében készült, azaz nem volt célja az Áe. bármi áron való megváltoztatása. Ezért számos ponton érintetlenül hagyta vagy csak minimális mértékben fejlesztette tovább az Áe. jól bevált, a jogalkalmazók által széles körben ismert rendelkezéseit, ugyanakkor más kérdésben lényeges változást hoz, illetőleg új, az Áe.-ben nem szabályozott jogintézményeket vezet be.

A KET alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheiket könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos - nem túl terhes - többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes - a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő - alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdekek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.

*„3. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.*

*(2) A közigazgatási hatóság:*

*a) a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja, és ilyen esetben a végrehajtást is hivatalból rendeli el,*

*b) hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie,*

*c) e törvény keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését),*



*d) hivatalból intézkehet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról.”*

E 3.§ lényegében a törvény által korlátok közé szorított hivatalbóliség elvét mondja ki a közigazgatási eljárásra nézve. Ilyen vonatkozásban a közigazgatási eljárás mintegy közbenső helyet foglal el egyfelől a polgári eljárás, másfelől a büntetőeljárás között. Az előbbire a kérelemhez való kötöttség, az utóbbira - legalább is a bírósági szakaszt megelőzően - a hivatalbóliség dominanciája a jellemző. A közigazgatási eljárásban **mindkettő** fellelhető, s **ügytípusonként** változik, hogy hol melyik elv kerül előtérbe.

Általában véve elmondható, hogy az engedélyezési eljárások többnyire az ügyfél kérelmére indulnak, míg a **hatósági kötelezési** és a szankcionálási eljárások többsége **hivatalból indul**, de indulhat az ellenérdekű ügyfél kérelme alapján is. Az, hogy valamely eljárás kérelemre indult, nem annyit jelent, hogy az eljáró hatóság minden tekintetben kötve lenne az ügyfél akaratához, s ne lehetnének az eljárásnak hivatalból elvégezhető vagy elvégzendő mozzanatai. Ezek közül a legfontosabbakat a (2) bekezdés sorolja fel. Valójában a kérelemhez kötöttség csupán két vonatkozásban jelent szigorú korlátot:

- a kizárólag kérelemre megindítható eljárást nem lehet hivatalból megindítani vagy folytatni és
- az ügyfél számára az ilyen eljárásban nem lehet olyasmit engedélyezni, amit nem kért (például egyszintes családi ház helyett nem lehet kétszintes házra kiadni az építési engedélyt).

Egyébként azonban az eljáró hatóság még az ilyen ügyekben is eltérhet az ügyfél kérelmétől, így például az engedély megadását feltételhez kötheti, illetőleg a kérelmezőt felhívhatja a terv módosítására.

*„4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.*

*(2) A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.*

*(3)”*

(EBH2008. 1925.) Nagyszámú, azonos típusú jogvitára vonatkozó közigazgatási eljárásban nem jogszabálysértő azonos szövegezésű minta-határozat alkalmazása (2004. évi CXL. törvény 4. §, 19. §). A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során.

A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését:

- a törvény előtti egyenlőséget,
- az ügyfél tájékoztatását jogairól és köteleességéről.

Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel - például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával - járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát vétetni a tisztességes eljárás követelménye ellen. Annyi azonban kétségtelen: amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága valamely országot elmarasztal e követelmény megszegése miatt, a döntés hátterében leggyakrabban az eljárás indokolatlan elhúzódása áll. A közigazgatási ügyekben ennek fokozott a veszélye.

Amíg a polgári és a büntető ügyekben a törvény többnyire nem állapít meg határidőt az egyes ügyek elbírálására nézve, addig a közigazgatási ügyekben létezik egy **ügyfajtánként differenciált ügyintézési határidő-rendszer**.

A késedelmes ügyintézés gyakran kimutatható anyagi kárt okoz az ügyfélnek. Ha például elhúzódik az építési engedélyezési eljárás, időközben emelkedhetnek az építőanyagok árai, megváltozhatnak az építésügyi előírások vagy az állami támogatáshoz szükséges feltételek. Számottevő lehet az elmaradt haszon is: ha például a késedelmes ügyintézés miatt egy panzió csak az idegenforgalmi idény végén nyitja meg kapuit, minden elvesztett nap bevételkiesést okoz a tulajdonosnak.

**Hazánkban a Polgári Törvénykönyv rendelkezik az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítéséről.** Először olyan perek indultak, amelyekben az ügyfél - felperesként - azt sérelmezte, hogy a közigazgatás szerv jogszabálysértő döntésével okozott neki kárt. Később azonban a bírósági gyakorlat helyt adott az olyan kereseteknek is, amelyek a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása miatt követeltek kártérítést.

*„5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.*

*(2) A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.”*

Az ügyfelek - különösen a természetes személyek - általában jogi képviselő nélkül vesznek részt az eljárásban. Ez eleve hátrányos helyzetbe hozza őket, hiszen a közigazgatási anyagi- és eljárásjog bonyolult és szerteágazó, ezért az ügyféltől nem várható el, hogy tisztában legyen az összes közigazgatási szakterület - gyakran változó - joganyagával. Ezért ha valahol, akkor a közigazgatási jogban csak erős megszorításokkal alkalmazható a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának jogkövetkezményei alól elve. Annak érdekében, hogy az ügyfél jogi ismereteinek fogyatékos volta miatt ne kerüljön hátrányos vagy kiszolgáltatott helyzetbe, a Ket. a közigazgatási hatóság **kötelességévé** teszi az ügyfél tájékoztatását jogairól kötelességeiről, illetőleg a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén beálló vagy alkalmazható jogkövetkezményekről. Ez a kitanítási kötelezettség nem szorítkozik az írásbeli érintkezésre, még kevésbé a határozatban foglalt figyelemfelhívásokra (például a fellebbezés lehetőségéről való tájékoztatásra). Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, a szükséghez képest minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség van. (Így például a tanút nem csupán igazmondási kötelezettségére kell figyelmeztetni, hanem arra is, hogy milyen okból tagadhatja meg a tanúvallomás tételét.) A megfelelő jogi tájékoztatásra nem csupán az ügyfél, hanem a potenciális ügyfél is igényt tarthat, aki esetleg épp a kapott tájékoztatás nyomán válik - vagy éppen nem válik - ügyfélé.

A leggyakoribb, hogy valaki szeretne közigazgatási eljárást indítani, de nincs tisztában azzal: kérelméhez milyen mellékleteket kell csatolni, milyen összegű illetéket kell lerónia, s a jogszabály előírja-e a kérelemnek e célra rendszeresített nyomtatvány úrlapon való előterjesztését.

A tömegesen előforduló rutinügyekben a közigazgatási hatóságok - főként a nagy ügyfélforgalmú hivatalok - akkor járnak el helyesen, ha erről többféle módon is tájékoztatást adnak.

Nyomatékosan hangsúlyozni kell: a tájékoztatási kötelezettség nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ebből a hivatali munkavégzésre nézve valamilyen előny származik, hanem akkor is, ha a tájékoztatás nyomán munkatöbblet hárul az eljáró szervre.

A Ket. a hatóság jogi tájékoztatási kötelezettsége szempontjából különbséget tesz az ügyfelek között attól függően, hogy van-e jogi képviselőjük vagy nincs. E különbségtételnek az az indoka, hogy a jogi képviselőtől - például az ügyvédtől vagy a jogi személy ügyfél jogtanácsosától - kellő alappal elvárható: ismerje az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseit.

*8. § (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője nem köteles a hatósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani.*

(2) Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél a kérelmére induló eljárás során és az eljárás egyéb résztvevője egy alkalommal indokolás nélkül, további esetekben méltányolható indokolással megváltoztathatja a kapcsolattartás általa addig alkalmazott módját.

(3) Ha a közigazgatási hatóságok számára az egymás közötti kapcsolattartásban az elektronikus út vagy elektronikus levél igénybevétele kötelező, nem alkalmazhatják a kapcsolattartás más módját.

1. A Ket. módosításáról szóló törvény célja, hogy egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tegye a közigazgatási eljárást. A változtatás nem egyoldalúan, a hatóságok terheit növelve kívánja ezt a célt elérni, a törvény egyaránt érinti az ügyfelek és a hatóságok jogait és kötelezettségeit. E cél érdekében a törvény - több lépcsőben - jelentősen csökkenti az eljárási határidőket, ezzel együtt az ügyfelek terheit és kötelezettségeit, a jelenleginél szélesebb körben teszi lehetővé az egyablakos ügyintézés, és - előbb fakultatívan, majd bizonyos körben kötelezően is - alkalmazni rendeli az elektronikus kapcsolattartást.

A törvény figyelembe veszi az aktuális közigazgatási jogi tendenciákat, ehhez kapcsolódóan az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7 számú ajánlását is.

2. A törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az **ügyfelek terheit kívánja csökkenteni**. Bár több szabályozás célul tűzte ki az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését, az ügyfelek terhei érdemben a rendszerváltás óta nem csökkentek. E terhek egy része a Ket.-ből, más része az ágazati jogszabályok átgondolatlanságából és összehangolatlanságából fakad. **A törvény célja, hogy a Ket.-ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.**

A hatályos rendelkezések több esetben indokolatlanul írják elő azt a követelményt, hogy az ügyfél az eljárást megindító kérelmét személyesen nyújtsa be. A törvény szerint ilyen feltételt csak törvény írhat elő, és csak abban az esetben, ha a személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény vagy adat nem szerezhető meg. A hatósági eljárások elhúzódásához vezet, az ügyfél és a hatóság szempontjából is felesleges teher a személyes megjelenés megkövetelése. **Az ügyintézési határidő és a belső eljárási határidők betartása, a tájékoztatási kötelezettség teljesítése révén a hatóság és az ügyfél indokolatlan személyes találkozása csökkenthető.**

A törvény lényegesebb változtatásainak egyike, hogy a Ket. hatályos 36. §-ában **foglalt adatbeszerzési kötelezettségre vonatkozóan tartalmaz több előremutató lépést**. A hatályos szabály értelmében az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az **ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell**. A törvény ugyanakkor ezt a szabályt nem csupán a közigazgatási eljárásokban részt vevő hatóságokra kívánja előírni. A szolgáltató közigazgatás alapja, hogy az ügyfél nem csak azzal a hatósággal áll kapcsolatban, amelynél az eljárást megindította, hanem a hatóságon keresztül az állammal. **Indokolatlan és az ügyfélközpontúság elvével teljes mértékben ellentétes az ügyféltől olyan adat igazolását számon kérni, amellyel az állam maga rendelkezik**. E koncepció alapján mondja ki a törvény, hogy **az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása sem, amelyet bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell**. E módosítás révén például nem kötelezhető az ügyfél zálogjog fennállásáról szóló kamarai igazolás vagy cégkivonat beszerzésére. Szintén indokolatlan a nyilvántartások nyilvános adatait az ügyfélen számon kérni, a törvény értelmében ezen adatok szolgáltatására sem kötelezhető az ügyfél. Az adatokat az eljáró hatóságnak ingyen, külön igazgatási szolgáltatási díj (a továbbiakban: díj) felszámítása nélkül kell beszereznie.

További jelentős mértékben csökkenti az ügyfelek terheit az a 2011-ben hatályba lépő rendelkezés, amely kimondja, hogy mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását és olyan adat vagy tény igazolását, döntés vagy irat csatolását kérni, amely valamely hatóságnál, bíróságnál vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamaránál megvan

vagy azoktól megszerezhető. Ez a módosítás azt szolgálja, hogy ha az adott jog, tény valamely hatóságnál lévő nyilvántartás alapján vagy valamely hatóság által kiadott engedély révén igazolható, akkor az ágazati jogszabályok ne írjanak elő egyéb igazolási módot (pl. hatóságnál fellelhető használatbavételi engedély vagy a lakcímnnyilvántartásból történő adatkérés helyett lakáshasználati szerződés mellékelését).

A módosítás későbbi hatályba lépését az indokolja, hogy a hatóságok, illetve a hatóságok és a bíróságok, valamint a Magyar Országos Közjegyzői Kamara közötti elektronikus adatkérés lehetősége még nem valósult meg, továbbá az, hogy egyúttal felül kell vizsgálni az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) államigazgatási eljárási illetékekre, valamint az egyes díjrendeletek adatszolgáltatási díjra vonatkozó rendelkezéseit. A Ket. módosítását követően egyúttal az ügyfél által csatolandó mellékletekre vonatkozó szabályozást is érdemben át kell tekinteni.

A hatósági eljárás megszüntetésére vonatkozó rendelkezések pontosításával az is egyértelműbbé vált, hogy miként kell élni a kérelem visszavonásának lehetőségével. Mind az ügyféli, mind pedig a hatósági terhek szempontjából hatékony megoldás, ha az ügyfél mielőbb visszavonja a kérelmét, ha az eljárás addigi állásából az látható, hogy a kérelmezett jogot nem szerezheti meg, vagy az eljárás nem fog az ellenérdekű fél kötelezettségének megállapításához vezetni. Az ügyféli magatartás jogszerű befolyásolásának eddig nem megfelelően kihasznált eszköze a tájékoztatás. A tájékoztatási kötelezettségek számának növekedése látszólag teher a hatóságok számára, ám ha ezzel felesleges eljárási cselekmények maradnak el, az összességében lényegesen növeli a hatékonyságot, és végső soron takarékosabb és gyorsabb eljárásokhoz vezet.

3. Bár eltérő hangsúllyal, de a hatékony, jól működő közigazgatás kialakítása a hatóságokat sújtó terhek áttekintését is szükségessé teszi. A felülvizsgálat szempontjából az az elv szolgált, hogy **a hatóság eljárását olyan mértékben szükséges formális keretek közé szorítani, amennyire ez az ügyféli jogok garantálásához feltétlenül szükséges.** Ilyen igény hiányában a cél az, hogy a hatóságok a lehető legrugalmasabb keretek között legyenek képesek eljárni, egyúttal az ügyintézés elhúzódásának megakadályozására a lehetséges garanciák beépüljenek.

A törvénynek a hatósági terhek csökkentésére vonatkozó egyik lényegesebb módosításának alapja, hogy az Áe. a harmincnapos ügyintézési határidő mellett nagyon kevés belső ügyintézési határidőt tartalmazott, míg a Ket. ezzel szemben új megközelítést választott, és a hatóság számára rendkívül szigorú, különböző mértékű, de csupán néhány napos ügyintézési határidőket írt elő egyes eljárási cselekmények elvégzésére. Az elmúlt időszak egyértelmű tapasztalata, hogy ez a megoldás nem vezetett a hatékonyabb és gyorsabb ügyintézéshez, viszont rendkívül megnehezítette az ügyintézés. A törvény ezért a belső ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések döntő többségét hatályon kívül helyezi, és ehelyett az általános eljárási kötelezettségek között rögzíti, hogy a hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményei elvégzéséről haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodnia kell. Az általános belső ügyintézési határidő révén egyrészt egyértelművé válik ott is a határidő, ahol eddig az egyes eljárási cselekményeknél nem volt meghatározva, másrészt arányosabb lesz az ügyteher eloszlása, harmadrészt egyszerűbb lesz az eljárás, ha nem különböző mértékű belső ügyintézési határidőkre kell a hatóságoknak figyelemmel lenniük.

A törvény áttér a **határidők munkanapban való számítására**, így az egyes határidők harminc napról **huszonkét munkanapra**, tizenöt napról **tíz munkanapra**, nyolc napról **öt munkanapra** módosulnak, és kivételesen marad három munkanapos határidő is. A módosítás elősegíti az ügyintézés hatékonyságának javulását az egyenletes ügyeloszlás biztosításával. A hatályos szabályozás alapján a rövid belső ügyintézési határidők miatt a hatóságok sokszor úgy lépnek túl egyes ügyintézési határidőket, hogy nem is volt lehetőség a határidő betartására. Ha az ügyintézési határidő három nap, és a kérelem pénteken érkezett, a jogszerű eljárás nem volt elvárható. További problémát

jelentettek a három- vagy négynapos munkaszüneti napok. A munkanapokban történő határidő-számítás lehetővé teszi, hogy a hatóság akadálytalanul betartsa az ügyintézési határidőt hosszabb munkaszünetek esetén is. Kivételesen maradt napokban megállapított határidő a Ket.-ben, mivel adott esetben a határidők munkanapokban való számítására való áttérés például a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénnyel (a továbbiakban: Pp.) való összhangot bontaná meg. A határidők munkanapokban való számítása kiszámíthatóvá teszi a hatóságok működését, ugyanakkor az ügyfelek terheit nem növeli.

Egyszerűbb, átláthatóbb eljárást eredményez a törvény azon módosítása, amely világossá teszi, hogy **a hatóság az eljárás során valamennyi döntést igénylő kérdésben döntést, azaz határozatot vagy végzést hoz, vagyis megszűnik annak lehetősége, hogy a hatóság az ügyfelet egyes joghatást kiváltó eljárási cselekményeiről (például áttételről, az eljárás meghosszabbításáról) is csupán egy udvarias hangnemben írt hivatalos levélben értesítse.** A Ket. Szakértői Bizottság a 9. számú módszertani állásfoglalásában fejti ki, hogy véleménye szerint mely eljárási cselekmények esetén hoz például végzést a hatóság, és mely esetekben elegendő csupán egy udvarias hangnemben írt hivatalos levél. Ez az állásfoglalás ugyanakkor egyrészt nincs teljes összhangban a Ket. rendelkezéseivel, másrészt a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának egységesítésére sem bizonyult alkalmasnak. Visszás helyzetet eredményezett az, hogy egyes hatóságok csupán levélben idézték az ügyfelet vagy értesítették az ügyintézési határidő meghosszabbításáról, ami azzal a következménnyel járt, hogy ezeket az ügyfél érdemben még a határozat elleni fellebbezésben sem támadhatta meg, a másodfokú hatóságok és a bíróságok eljárásuk során ezeket általában nem vizsgálták. **A törvény egyértelművé teszi, hogy udvarias hangnemben írt levélben az ügyfél csak olyan eljárási cselekményekről tájékoztatható, amely nem vált ki joghatást.** E koncepcionális változtatásnak megfelelően egyrészt a törvény módosítja a Ket. azon rendelkezéseit, amelyek valamely kérdésben végzés meghozatalát írják elő, azaz a Ket. a továbbiakban csak akkor szól külön a döntés formájáról, ha az határozat, vagy ha az egyértelműség kedvéért ezt tisztázni kell (pl. a másodfokú döntést hozó hatóság végzésben utasít új eljárásra). Minden egyéb eldöntendő esetben - ha a Ket. tehát nem rendelkezik kifejezetten a formáról - végzést kell hozni. A változtatás másik következménye, hogy a törvény felülvizsgálja a Ket. szóhasználatát, és egyértelművé teszi, hogy valamely rendelkezése mikor vonatkozik valamennyi döntésre, és mikor csak a határozatokra vagy a végzésekre.

*A módosítás révén az a gyakorlat is a múlté, hogy a hatóságok a nem határozat vagy végzés formájában hozott döntéseiket (akár az idézést is) nem hivatalos iratként, azaz tértivevény nélkül kézbesítették. Az, hogy a továbbiakban valamennyi döntés hivatalos iratként kézbesítendő, nem feltétlenül jár az eljárási költségek növekedésével, mivel a törvény értelmében a hatóság több végzését vagy akár határozatát és végzését egybefoglalhatja, egybeszerkesztheti, ezáltal pedig megtakarítható a postázás költsége, illetve maga a döntések szerkesztésével, iktatásával járó idő, munka és költség. Az általános belső ügyintézési határidő is elősegíti azt, hogy az egyes döntések határideje egybeessen, így a mai helyzetenél gyakrabban lesz lehetőség a határidőn belül hozott döntések egybefoglalására.*

**4. A törvény új elemként bevezeti a hatóság illeték- és díjvisszafizetési kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére.** Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) a hatóság mulasztása esetére ma is illeték-visszatérítési kötelezettséget ír elő, azonban az ügyfelek érdekeinek védelme érdekében e szabály tágabb körben, a díjakra is alkalmazandó. Az alkalmazás elterjedését segíti elő az is, ha az Áht. helyett a Ket. szabályozza a visszatérítési kötelezettséget. A visszatérítés mértéke alapvetően az eljárás lefolytatásáért fizetett illeték vagy díj mértékéhez igazodik, azonban a törvény - tekintettel a személyes és tárgyi illetékmentes eljárásokra - általán-visszafizetési kötelezettségről is rendelkezik, hiszen a hatóság arra tekintet nélkül köteles eljárási kötelezettségének eleget tenni, hogy az adott ügy tárgyi költségmentes, vagy hogy az ügyfél az anyagi helyzetére tekintettel mentességben részesült.

Amellett, hogy ezen új jogintézmény bevezetése várhatóan további garanciát nyújt az ügyintézési határidő betartására, egyúttal növeli az ügyfelek elégedettségét és az eljárások átláthatóságát.

A törvény nem öncélúan súlyosítja a hatóságok felelősségét. Az eljárások gyors lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelkedő jelentőségű. Ha szigorú szabályrendszer övezi az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői elvárt magatartását, ha a költségviselés és az eljárási bírságok eszközeivel élve szorítja rá a Ket. „az ügyféli oldalt” a határidők betartására és az eljárási kötelezettségek teljesítésére, akkor a hatóság jogsértő magatartását is hatékonyabban kell szankcionálni.

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóság mulasztásával összefüggő visszafizetési kötelezettség nem szolgálhat többletforrás igénylésének alapjául.

5. A hatályos szabályozás alapján problémát jelent az ügyféli jogállás megállapítása, a Ket. e tekintetben tovább szélesítette az Áe. egyébként is meglehetősen tág ügyfélfogalmát. Az elmúlt években számos jogeset jelent meg, amely az ügyféli jogállás kérdését vizsgálta.

A törvény visszatér az Áe. szóhasználatához: **ügyfél az, akinek jogát vagy jogos érdekét az adott ügy érinti.** A Ket. által bevezetett „jogi helyzet” fordulatot a gyakorlat nem tudta értelmezni, annak alkalmazására nem került sor, ezért azt a törvény elhagyja.

A gyakorlatban számos probléma forrása és az eljárás jogerős befejezésének számottevő elhúzódásához vezet az, hogy az ügyfél eljárásba való bekapcsolódásának nincs végső határideje. Ugyancsak problémát jelentett a gyakorlatban a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek ügyféli jogállásának kérdése. A Legfelsőbb Bíróság már a Ket. hatályba lépését megelőzően levezette az Alkotmány és az Áe. szabályaiból, illetve a külön törvényi rendelkezések alapján, hogy ezen szervezeteket megilletik az ügyféli jogok. Ez a jog fontos garancia, a Kormány a legmesszebbmenőkig elismeri ezen szervezetek szerepét az általuk védett alapvető jog vagy közérdek védelmében. Szükséges ugyanakkor azt is hangsúlyozni, hogy a Ket. alapvetően rögzíti a gyors eljárásához való jogot, ami az Alkotmányból és a nemzetközi egyezményekből egyaránt következik.

Ha az ügyfelek és az ügyféli jogokkal felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek bármilyen számban, az eljárás bármely szakaszában - a helyzetnek megfelelő eljárási szabállyal való kezelés nélkül - bekapcsolódhatnak az eljárásba, az az ügy elintézését jelentősen késleltetheti. Ezen elvek mentén, az ügyfelek jogait, valamint a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek szerepét elismerve és tiszteletben tartva, a törvény több ponton módosítja a hatályos szabályozást.

A törvény korlátozhatja az ügyfél jogait, de csak arra tekintettel, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vesz részt. E szabály alkalmas lehet annak elérésére, hogy az érintettek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel.

Az ügyfeleket, és különösen a társadalmi és érdekvédelmi szervezeteket illetően ez a szabály nem áll ellentétben az Alkotmánnyal vagy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény).

A szervezetek esetén figyelembe veendő az a szempont, hogy a társadalmi és érdekképviselői szervek nem azáltal kerülhetnek ügyféli jogállásba a hatósági eljárás során, mert a szervezet saját jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, hanem mert a Ket. alapján törvény lehetővé teszi, hogy ügyfélként az általuk képviselt érdek nevében lépjenek fel. Az Aarhusi Egyezményhez fűzött kommentárok is elismerik, hogy állam meghatározhat feltételeket, hogy mikor ügyfél a környezetvédelmi szervezet, továbbá az egyezményből nem következik, hogy „actio popularis”-ként

kellene mindenki számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítani. Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó jogesetekből is az tűnik ki, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelménye feltételezi, hogy a társadalmi szervezet előzetesen részt vett a hatósági eljárásban.

Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt. A két szempontot a törvény maga nem mérlegeli egymáshoz képest, nem részesíti a gyors eljárás lefolytatását feltétlenül előnyben, csupán lehetővé teszi törvény számára, hogy az eljárás gyors, hatékony lefolytatásához kötődő érdekek elsőbbséget biztosítson. E lehetséges korlátozásnak az ügyféli oldalról megfelelő ellentételezése az eljárás megindításáról szóló értesítés hatékony működése.

A törvény figyelemmel van az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7. számú ajánlására is, amely a jó közigazgatás alapelveit rögzíti.

A törvény a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek eljárásba való bekapcsolódásának elősegítése érdekében - éppen azért, hogy ügyféli jogaikat gyakorolhassák - **felhatalmazást ad a Kormánynak adatbázis létrehozására**. A törvény koncepciója szerint ez az adatbázis arra szolgál, hogy ha ebbe bejelentkeznek a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek, valamint megjelölik, hogy mely alapvető jogot vagy közérdeket kívánják védeni mely típusú hatósági eljárásokban, akkor az ilyen hatósági eljárás megindításáról a hatóságok az adatbázis alapján külön értesítést küldenek. Az adatbázist a kormányzati portál tartalmazná. Az adatbázisba való jelentkezés természetesen nem feltétele annak, hogy az érintett szervezet részt vehessen az eljárásban, csupán - a törvény szándékai szerint - elősegíti, hogy időben értesüljön a hatósági eljárás megindításáról minden érintett szervezet.

A sokügyfeles ügyek és társadalmi szervezetek részvételével folyó eljárások gördülékeny lefolytatását kívánja elősegíteni az a módosítás is, hogy **közmeghallgatást** kell tartani, ha ötvennél több ügyfél vagy ötnél több, az ügyfél jogaival felruházott szervezet vesz részt az eljárásban. A közmeghallgatás alkalmas arra, hogy az érintettek részletesen megismerhessék a hatósági eljárás tárgyát, a kérelmet, együttműködjék álláspontjukat, így az érdekek egyeztetésének hatékony fórumává válhat.

6. A törvény megfogalmazza és az általános eljárási szabályok szintjén bevezeti az **egyablakos eljárást**. A jogintézmény szabályozásával a Ket. lehetőséget teremt arra, hogy ha törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezik, akkor valamely jog megszerzéséhez szükséges több eljárást az ügyfél akár egyetlen ablaknál, az ún. közreműködő hatóságnál tudjon megindítani.

A Ket. e körben csupán alapot kíván teremteni, amelyet az ágazati törvények és kormányrendeletek felhasználhatnak és bővíthetnek, hiszen a törvény lehetővé teszi, hogy az adott eljárás igényeinek megfelelően a közreműködő hatóság a Ket.-ben meghatározottakhoz képest további feladatokat is ellásson. *Az egyablakos eljárásoknak tehát a Ket.-ben foglalt szabályok csupán a közös magját fogják alkotni, amelyeket az ágazatok szabadon alakíthatnak.* Főszabályként ezért a Ket. „**postás**” szereppel ruházza fel a **közreműködő hatóságot**, amely a kérelmeket **továbbítja** a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságokhoz, amelyek **önállóan** járnak el, és amelyek **külön-külön hozzák meg és közlik döntésüket** az ügyféllel. A Ket. emellett maga is felruházza néhány hatáskörrel a közreműködő hatóságot, amely például jogosult a kérelem teljességét ellenőrizni, illetéket és díjat beszedni, illetve meghatározott esetekben érdemi vizsgálat nélkül elutasítani a kérelmet.

A közreműködő hatóság funkciója természetesen nem az, hogy még eggyel bővítse azon hatóságok számát, amelyekkel az ügyfélnek kapcsolatot kell tartania. A szabályozás alapja az, hogy jelenleg is tipikusan több hatósági eljárást kell lefolytatni ahhoz, hogy az ügyfél egyetlen jogot végül gyakorolni tudjon, például gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytathasson. Az ügyfél terheit csökkenti, ha

az összes eljárást egy hatóság megkeresésével meg tudja indítani, ezt követően pedig a szükséges hatósági eljárások párhuzamosan folyhatnak.

7. A törvény koncepcionálisan változtat a Ket. szabályain az elektronikus kapcsolattartás tekintetében. Az elmúlt évek tapasztalatai egyértelműen azt tükrözik, hogy a Ket.-nek az elektronikus eljárást lehetővé tévő rendelkezése - néhány kivételtől eltekintve - nem valósult meg a gyakorlatban. Ez két okra vezethető vissza. Egyrészt jelentős probléma az, hogy az ágazati jogszabályok számos esetben éltek a Ket. által biztosított azon lehetőséggel, hogy az elektronikus eljárás lehetősége kizárható. Másrészt a technikai feltételek még több hivatal esetén nem adták az elektronikus eljáráshoz (a hivatal nem csatlakozott a központi elektronikus szolgáltató rendszerhez, nem rendelkezik minősített elektronikus aláírással stb.). **Ez azonban mára egyre kevesebb hivatal esetén igaz.** Számos hivatal rendelkezik 2005-2006 óta minősített elektronikus aláírással, és egyre több hatóság csatlakozott a központi elektronikus szolgáltató rendszerre (a továbbiakban: központi rendszer), így minősített aláírással ellátott elektronikus dokumentum és **hivatali kapu** útján is egyre több hivattal tartható kapcsolat. Meglepő ugyanakkor, hogy azokban az eljárásokban sem terjedt el széles körben az elektronikus úton történő kapcsolattartás, ahol azt jogszabály nem zárja ki. A közigazgatási hivatalokhoz például nem érkezett az elmúlt három évben kérelem elektronikus úton. (Ennek köszönhető, hogy az elektronikus aláírások lejárt tanúsítványainak érvényességi idejét több közigazgatási hivatal nem hosszabbította meg, így a 2005-2006-os helyzethez képest mára ezek a hivatalok csak a hivatali kapun keresztül lennének képesek elektronikus kapcsolattartásra, de ahhoz sem csatlakoztak.)

A törvénymódosítás hatálybalépésével új II/A. Fejezettel bővül a Ket., amely a kapcsolattartás formáját, valamint az ügyfél és a hatóság között, továbbá a hatóságok egymás közötti kapcsolattartását szabályozza.

A törvény - a hatályos szabályokhoz képest - egyértelműen a hatóság és az ügyfél közötti elektronikus kommunikáció általánossá válása mellett foglal állást annak rögzítésével, hogy ha azt törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet nem zárja ki, az ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve ha az elektronikus kapcsolattartás értelmezhetetlen.

Tekintettel az elengedhetetlen technikai fejlesztésekre és az ágazati jogszabályok felülvizsgálatának szükségességére, csak 2011. január 1-jén lép hatályba az a módosítás, amely a hatóságokat elektronikus úton való kapcsolattartásra kötelezi. Az elektronikus kapcsolattartás alól a törvény szűk körben enged kivételt: ha az iratok nagy mennyisége miatt vagy az adathordozó jellegéből adódóan az elektronikus úton továbbítható irattá való átalakítás aránytalan nehézséggel járna, vagy ha az elektronikus kapcsolattartás lehetetlen.

A törvény szerint a kapcsolattartásnak két fő formája van: az írásbeli és a szóbeli kapcsolattartás. Írásbeli kapcsolattartás történhet az irat Ket. 28/A. § (1) bekezdésében felsorolt módokon történő továbbításával, így a hagyományos postai kézbesítés mellett a személyes átadás útján, telefaxon, kézbesítési meghatalmazott, hatósági kézbesítő vagy kézbesítési ügygondnok közreműködésével, továbbá hirdetményi és a Ket.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő elektronikus úton. A jelenlévők közötti kapcsolattartás szóbeli.

***A telefonos, az írásbeliség szintjét el nem érő elektronikus levélben (e-mail) és a rövid szöveges üzenetben történő kapcsolattartás az írásbeli és szóbeli kommunikációs formákkal szemben olyan speciális kör, amelyek használatát kifejezetten csak a tájékoztatáskéréskor és -nyújtáskor teszi lehetővé a törvény.*** A törvény a telefonos kapcsolattartást illetően tehát figyelemmel van a kialakult hatósági és bírósági gyakorlatra, amely bizonyíthatatlansága miatt nem engedi, illetve nem ismeri el a joghatással járó eljárási cselekmények telefon útján történő elvégzését. Nincs akadálya viszont a mai gyakorlat továbbfejlesztésének sem, tehát például a szemle, meghallgatás időpontjával kapcsolatos előzetes telefonos egyeztetésnek, ugyanakkor - a bizonyíthatóság, az eljárás szabályszerűsége



érdekében - az erről szóló döntést, idézést a közlési szabályoknak megfelelően el is kell juttatni az érintett személyekhez.

Az elektronikus kapcsolattartást a törvény a hatályos szabályozástól eltérően, annál egyszerűbb és költségkímélőbb módon szabályozza. A hatályos szabályozás ugyanis azt várta el a hatóságoktól, hogy azok amellet, hogy a központi rendszerhez csatlakoznak és ügyfél- vagy hivatali kaput nyitnak, legyenek képesek elektronikus aláírással ellátott dokumentumok fogadására és a küldő viszontazonosítására. Ez a megoldás amellet, hogy drága, feleslegesnek is bizonyult, mivel a tapasztalatok alapján csupán néhány száz, a közigazgatásban alkalmazható elektronikus aláírás létezik, a közigazgatásban alkalmazható minősített aláírással történő ügyintézés nem terjedt el. A törvény ezért az elektronikus kapcsolattartást teljes mértékben a központi rendszerre szabja. Az ügyfél továbbra is jogosult fokozott biztonságú aláírással ellátott elektronikus dokumentumot küldeni, ezt azonban a jövőben - a hatályos szabályozástól eltérően - nem közvetlenül a hatóságnak küldi, hanem a központi rendszernek, amely az azonosítást elvégzi és az iratot a hatóságnak továbbítja. A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet 37. § (1) bekezdése már ma is lehetővé teszi, hogy ha az ügyfél rendelkezik elektronikus aláírással, úgy dokumentumát a nevének és elektronikus levélcímének megadásával az ügyfélkapu használata nélkül is eljuttathatja a csatlakozott szervezethez a Biztonságos Elektronikus Dokumentumtovábbító Szolgáltatás igénybevételével. Ez azt jelenti, hogy a hatóságoknak csupán hivatali kapuval kell rendelkezniük ahhoz, hogy elektronikus úton tudjanak ügyet intézni, míg az ügyfelek megőrzik az ügyfélkapus és az elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum közötti választási lehetőségüket. A törvény ugyanakkor semmilyen formában nem kívánja támogatni a közigazgatásban felhasználható minősített elektronikus aláírás elterjedését, ehelyett a szabályozás az ügyfélkaput preferálja.

A Ket. X. Fejezete továbbra is szabályozza az ügyfélkapu létesítésére és a kapcsolódó adatkezelésre vonatkozó szabályok azon részét, amelyek törvényi szintet igényelnek. Az ügyfélkapura vonatkozó, törvényi szintet nem igénylő kérdések szabályozására a Kormány kapott felhatalmazást, amely kiegészül az elektronikus kapcsolattartás új rendszerének végrehajtási szabályaival. E szabályozás révén a közigazgatás képes lesz a technikai fejlődésre gyorsan reagálni, hiszen a szabályozás megváltoztatásához a Ket. módosítására nem lesz szükség, új, biztonságos elektronikus kapcsolattartási forma bevezetése, a részletszabályok változtatása kormányrendeleti szinten megoldható. A Ket. az ügyfélkapura vonatkozó szabályai tekintetében is megengedi, hogy törvény vagy kormányrendelet eltérő szabályokat állapítson meg.

A törvény újraszabályozza a Ket. elektronikus tájékoztató szolgáltatásról szóló rendelkezéseit. A szabályozás megteremti a Ket. és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) összhangját. E körben a törvény egyrészt meghatározza, hogy a hatóságnak az Eitv.-ben meghatározottakon túl milyen adatokat kell honlapon közzétennie, másrészt pedig előírja, hogy - az Eitv.-nek a tevékenységre, működésre vonatkozó adatokkal kapcsolatos előírásával összhangban - a hatóság a teljesítményének és a hatékonyságának mérésére ügyforgalmi statisztikát készít. Az ügyforgalmi statisztika tartalmazza az összes ügy számát, ezen belül az első fokon jogerőre emelkedett határozatok számát, a jogorvoslat során megváltoztatott határozatok számát, a határidőn túl intézett ügyek számát, úgyszintén az ügyintézési határidő túllépésének mértékét, a hatósággal szemben benyújtott kártérítési igények számát, a felügyeleti intézkedések, valamint az ügyintézési határidő túllépése miatt a hatóság vezetőjével szemben kezdeményezett fegyelmi eljárások számát. A statisztika lehetővé teszi a hatósági működés hatékonyságának és szabályosságának pontos mérését.

**8. A törvény újraszabályozza a szakhatóságokra vonatkozó rendelkezéseket.** Az új szabály hatékonyabbá teszi a hatályos szabályozást (így például kimondja, hogy ha a szakhatóság módosítja az állásfoglalását, köteles az ezzel járó költségeket megtéríteni), *így a szakhatóságok tekintetében is*

*kizárja az eljárások elhúzódsához vezető elemeket, hiszen ténylegesen a szakhatósági közreműködés rendszere biztosítja leginkább már ma is az „egyablakos” ügyintézés kereteit. A törvény tisztázza, hogy mely szabályok vonatkoznak a szakhatóságra úgy is mint hatóságra.*

A törvény részletesebben szabályozza a gyakorlatban kialakult előzetes szakhatósági hozzájárulás intézményét: tisztázza, hogy a szakhatóságok számára nem a Ket. teremt eljárási kötelezettséget előzetes, tehát az érdemi eljárás megindítása előtt kérelmezett szakhatósági állásfoglalás kibocsátására, hanem külön törvény vagy kormányrendelet teheti azt - az előzetes hozzájárulás tartalmának és érvényességi idejének meghatározásával - lehetővé.

**9. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapvető jognak a hatósági eljárásokban is érvényesülnie kell;** az iratok megismerhetősége megteremti a hatóság tevékenységének és eljárásának átláthatóságát, ezzel biztosítva a nyilvánosság kontrollját az állam működése felett. A hatósági eljárás során a hatóság kezelésébe kerülő - és így közérdekűvé váló - adatok nyilvánosságának biztosítása során ugyanakkor kiemelten tekintettel kell lenni a személyes adatok védelmére és az egyéb védett adatok bizalmas jellegének megőrzésére is. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) éppen ezt a sajátosságot szem előtt tartva lehetővé teszi, hogy törvény - az adatfajták megjelölésével - a hatósági eljárásban korlátozza a közérdekű adatok Avtv.-ben garantált nyilvánosságát.

A Ket. főszabályként abból indul ki, hogy az eljárás iratai - és az azokban foglalt közérdekű adatok - nem nyilvánosak. A törvény ezzel az indokolatlan korlátozással szemben megteremti az Avtv. szabályaival való összhangot, ugyanakkor az **iratok nyilvánosságának kiszélesítése** során a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat szellemében biztosítja a személyes és védett adatok védelmét, valamint egyensúlyt teremt az ügyfél magánérdeke és a harmadik személy jogos érdeke között.

Fontos kiemelni, hogy az új **nyilvánossági szabályok** kifejezetten az eljárás iratainak **megismerhetőségére** vonatkoznak, és **nem érintik a hatóság tájékoztatási kötelezettségét**, amely - e speciális szabályoktól függetlenül - önmagából az Avtv.-ből következik.

Az eljárási törvény általános kódex jellegéből kifolyólag a törvény a nyilvánosságra vonatkozó közös szabályokat tartalmazza, ugyanakkor az egyes ágazatok sajátosságaiból kiindulva lehetőséget ad arra, hogy az ágazati törvények - élve az Avtv.-ben biztosított eltérési lehetőséggel - a nyilvánosságot korlátozzák, vagy adott esetben szélesítsék.

**10. A törvény három jogintézmény bevezetésével, módosításával kívánja biztosítani, hogy a hatóságok az azonnali intézkedést igénylő esetekben haladéktalanul tudjanak intézkedni. E három jogintézmény az ideiglenes biztosítási intézkedés, a lefoglalás és a biztosítási intézkedés.**

Az ideiglenes biztosítási intézkedés és a biztosítási intézkedés alapján a hatóság ugyanazon cselekményekre jogosult (pénzkövetelés biztosítása, meghatározott dolog zárlatának elrendelése), a két szabály alkalmazásának feltételében különbözik egymástól. Biztosítási intézkedésre abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van. Erre a hatóság azonban csak akkor jogosult, ha az ügyben már született egy döntés, és az abban meghatározott teljesítési határidő már letelt. Ideiglenes biztosítási intézkedésre ezzel szemben - az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyeztetése esetén - az ügy érdemében való döntéshozatal megelőzően van lehetőség. Az ideiglenes biztosítási intézkedés bevezetése biztosítja, hogy ha az eljáró hatóság az eljárása során észleli, hogy az ügyfél például az eljárás elhúzására vagy megghiúsítására törekszik, és ebből megállapítható a későbbi kötelezettség teljesítésének veszélye, akkor a hatóság kezében legyen olyan eszköz, amellyel a kötelezettség későbbi teljesítését biztosítani tudja. E két intézmény mellett szabályozza a törvény a lefoglalást, amelyről a Ket. jelenleg rendkívül szűkszavúan rendelkezik. Ennek keretében a szabályozás továbbra

is abból indul ki, hogy a lefoglalás a tényállás tisztázásának eszköze, ennek érdekében a hatóság valamely dolgot elvonhat a birtokos rendelkezése alól. A törvény azonban részletes szabályokat tartalmaz arra, hogy ennek során a hatóság milyen esetben vehet igénybe rendőri közreműködést, hogyan és kinek a költségére köteles a dolog őrzéséről gondoskodni, milyen esetekben szünteti meg a lefoglalást, illetve a lefoglalás megszüntetésekor a dolgot kinek köteles kiadni.

A közigazgatási eljárások hatékonyságát leginkább a végrehajtási szakasz problémái veszélyeztetik. A tapasztalat azt mutatja, hogy a hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a kötelezett a jogorvoslati jogával élve hónapokig megakadályozza a végrehajtás foganatosítását. A hatósági döntések hathatósabb **végrehajtása** érdekében a törvény jelentősen módosítja a Ket. VIII. Fejezetét.

A módosítás legfőbb eleme, hogy **megszünteti a végrehajtás elrendelésének korábbi módját**. A hatályos szabályozás alapján ugyanis - bár részben a Ket.-tel ellentétesen - az a gyakorlat alakult ki, hogy a végrehajtást elrendelő döntéssel szembeni kifogás alkalmassá vált a végrehajtás megindításának elhalasztására. A végrehajtást elrendelő döntés nem iktatható ki mint a hatósági eljárás egy új szakaszának kezdő eleme, ha azonban a végrehajtás foganatosításáról rendelkező hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv egybeesik, akkor már az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés tölti be a végrehajtás foganatosításáról rendelkező döntés szerepét, egyedül ez ellen nyújthat be fellebbezést az ügyfél.

A változtatás másik eleme, hogy a törvény kimondja, a végrehajtást elrendelő hatóság döntése ellen fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha az egyébként az önállóan fellebbezhető végzések közé tartozik (pl. az eljárás felfüggesztéséről, megszüntetéséről szóló végzés), ideértve hogy a törvény külön rendelkezik a végrehajtás foganatosításáról és a biztosítási intézkedésről rendelkező végzés elleni fellebbezés lehetőségéről. A végrehajtást foganatosító szerv döntése, intézkedése és az intézkedés elmulasztása ellen végrehajtási kifogásnak van helye. ***Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya.***

Az egyes végrehajtási cselekmények tekintetében a Ket. korábban kissé felemásan illeszkedett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez (a továbbiakban: Vht.), részben megismételte a Vht. egyes rendelkezéseit, részben indokolatlanul eltért attól. A Vht. 2. és 3. §-a szerint ugyanis a bírósági végrehajtás szabályai irányadóak a közigazgatási végrehajtásra is, legyen szó munkabérre vagy egyéb járandóságra, illetve pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtásról vagy ingó-, illetve ingatlan-végrehajtásról. Mivel a végrehajtási cselekmények, valamint azok foganatosítása a közigazgatási és a bírósági végrehajtásban is hasonló jellegű, a Ket. akként módosul, hogy bírósági és a közigazgatási végrehajtási eljárás alapjaiban eltérő elemeit szabályozza különbözően (elsősorban a végrehajtás elrendelése, felfüggesztése, a jogorvoslati rendszer), és csak a szükséges mértékben tér el a Vht.-től. A külön szabályozást nem igénylő kérdésben viszont a Ket. kifejezetten visszautal a Vht. további alkalmazására (a kötelezettség állami eszközökkel való kikényszeríthetősége, a biztosítási intézkedés szabályai). E módosítás révén egyértelművé válik a Ket. és a Vht. viszonya, áttekinthetőbbé válik a VIII. Fejezet szerkezete, a Vht. részletes szabályai pedig pontos útmutatást adnak a végrehajtás foganatosítására.

A Ket. hatályba lépésekor nem került sor a végrehajtó szolgálat létrehozására, ezért a végrehajtást jellemzően az elsőfokú hatóság foganatosítja. A Kormány többször megvizsgálta a végrehajtó szolgálat felállításának lehetőségét, de annak megvalósítására nem látott lehetőséget. A törvény ennek megfelelően szakít a végrehajtó szolgálat gondolatával, és - a hatályos szabályt kodifikálva - főszabályként úgy rendelkezik, hogy az elsőfokú hatóság hajt végre. A törvény alapján azonban a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy - a Kormány szervezetalakítási szabadságával összhangban - kijelölje a végrehajtást foganatosító szervet. E felhatalmazás - az önkormányzatok autonómiájára tekintettel - nem terjed ki az önkormányzati hatósági ügyekre. A felhatalmazás lehetőséget ad arra, hogy a Kormány a jelenlegi állapotot fenntartva egy hatóságot jelöljön ki valamennyi ügytípus esetében a végrehajtás foganatosítására, de arra is, hogy akár az egyes végrehajtási cselekmények,

akár ügycsoportok szerint differenciáltan jelöljön ki szerveket. Emellett a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében a törvény megteremti annak lehetőségét, hogy valamennyi hatóság szerződést köthessen az önálló bírósági végrehajtókkal a végrehajtásra. Garanciális szabályként kimondja ugyanakkor a törvény, hogy végzést ilyen esetben is kizárólag a végrehajtást elrendelő hatóság hozhat.

A végrehajtás gyorsaságát, hatékonyságát javító módosításként említendő még, hogy a hivatalból indított hatósági ellenőrzést a teljesítési határidő leteltét követő öt munkanapon belül kell lefolytatni, így hatékonyabban megakadályozható, hogy a végrehajtható vagyont elvonják vagy más módon ellehetetlenítsék a végrehajtást, azaz a hatóság döntése várhatóan gyorsabban és nagyobb bizonyossággal tud érvényesülni.

11. A törvény átfogóan módosítja a Ket.-et, amely a jogalkalmazói és a jogalkotói oldalon is jelentős felkészülési időt tesz indokolttá. **A legtöbb módosítás ezért csak 2009. október 1-jén lép hatályba.** Egyes módosítások hatályba lépéséhez ugyanakkor jelenleg még nem adott valamennyi feltétel, azok mindenekelőtt informatikai fejlesztéseket és az ügyintézők továbbképzését igénylik. A törvény ezért a Ket. módosítását több lépcsőben lépteti hatályba. A törvény hatályba lépése a hatályosnál egyszerűbb feltételekkel teszi lehetővé az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok egymás közötti elektronikus kapcsolattartását. A folyamatban lévő technikai fejlesztésekre tekintettel ugyanakkor a hatóságok közötti kötelező elektronikus kapcsolattartást előíró szabály csak 2011. január 1-jén lép hatályba. Az elektronikus úton történő eljárás széles körben való alkalmazása megteremti a lehetőségét a Ket. által meghatározott ügyintézési határidő fokozatos lerövidítésének.

A törvény új fejezetben szabályozza az elektronikus kapcsolattartás szabályait, így az alapelvek között csak két alapvető fontosságú, a kapcsolattartáshoz kötődő elv kap helyet: az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének az a joga, hogy az eljárás során egy alkalommal másik kapcsolattartási formát választhasson, és annak garanciája, hogy csak törvény írhatja elő kötelezően és kizárólagosan az elektronikus kapcsolattartást.

Annak érdekében, hogy a hatályos Ket. 8. §-ában foglalt rendelkezés alapján az ágazati jogszabályok ne zárhassák ki a fennálló helyzethez hasonlóan széles körben az elektronikus eljárást, a Ket. egyértelművé teszi, hogy csak törvény korlátozhatja az ügyfél kapcsolattartással összefüggő ezen jogát.

E §-sal összefüggésben a Ket. - a kapcsolattartási fejezetet is leszámítva - számos helyen módosul: a **kérelem benyújtására vonatkozó szabályok között a Ket. 34. §-ában** rögzíti a törvény, hogy ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelem **szóban, írásban és meghatározott feltétellel és módon gépi adathordozón is előterjeszhető.** Kapcsolódó módosítás a Ket. képviselőre vonatkozó 40. § (1) bekezdésére vonatkozó törvény, amelynek értelmében csak törvény írhatja elő az ügyfél személyes eljárását.

A Ket. 8. §-ának hatályos (2) és (3) bekezdése az **egyes hatóságok elektronikus tájékoztató szolgáltatások működtetésére vonatkozó kötelezettségéről rendelkezik**, valamint arról, hogy a **központi közigazgatás elektronikus ügyintézése a központi elektronikus szolgáltató rendszeren** (a továbbiakban: központi rendszer) keresztül érhető el, amelyhez az önkormányzatok és más szervezetek is csatlakozhatnak. Mivel a központi rendszer szolgáltatásait, az ahhoz való csatlakozás szabályait a Ket. hatályba lépése óta más jogszabályok részletesen meghatározzák, emellett pedig a központi rendszer nem csupán a Ket. hatálya alá tartozó eljárási cselekmények elvégzésére, a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásra alkalmas, ezért a törvény nem tartja fenn az erre vonatkozó hatályos szabályozást. Hasonlóképpen mivel a törvény az elektronikus tájékoztató szolgáltatás szabályait jelentősen módosítja, és a tájékoztatás nyújtását minden hatóság számára kötelezővé teszi, az erre vonatkozó rendelkezéseket a törvény hatályon kívül helyezi.

Noha egyre növekszik azoknak a családoknak a száma, amelyeknek az otthonában elektronikus számítógép található, messze vagyunk még attól, hogy elmondhassuk: a magyar állampolgárok túlnyomó többsége elektronikus úton intézi közigazgatási ügyeit. Éppen ezért az (1) bekezdés egyfajta garanciát jelent az ügyfelek számára annak kimondásával, hogy kizárólag törvény rendelheti el: az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani a közigazgatási hatóságokkal.

Ehhez a humánus és bölcs rendelkezéshez képest átgondolatlanok - mi több, a való élettől elrugaszkodottak - tűnik a második és a harmadik bekezdés. Odáig még csak követni tudjuk a törvényszerkesztők logikáját, hogy - törvény eltérő rendelkezésének hiányában - az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője maga jogosult megválasztani a hatósággal való kapcsolattartás módját. Teljesen elfogadhatatlan azonban számunkra, amit ezt követően a normaszöveg a kapcsolattartási mód megváltoztatásáról ír. *Olyan ügyekben ugyanis, amelyekben bizonyítási eljárásra is sor kerül, képtelenség az ügyfelet beszorítani egy vagy két kapcsolattartási mód merev keretei közé.* Nem azért képtelenség, mert az ügyfelek engedetlenek és bosszantani akarják a hatóságokat, hanem azért, mert a különböző eljárási cselekmények eltérő kapcsolattartási módokat követelnek, illetőleg tesznek kézenfekvővé az ügyfél számára. Semmiféle ördögtől eredő dolog nincs ugyanis abban, ha az ügyfél a kérelmét postai úton juttatja el a hatósághoz, majd - hiánypótlási felhívás nyomán - telefaxon juttat el a közigazgatási szervhez bizonyos adatokat, személyesen vesz részt bizonyos eljárási cselekményeken (pl. a tanúk meghallgatásán), majd - mivel letelt az ügyintézési határidő - telefonon érdeklődik az ügy előadójánál ügyének állása felől. Azt javasoljuk tehát a jogalkalmazó szervezeteknek: legyenek ebben a kérdésben nagyvonalúak, s értelmetlenül ne kötözködjenek az ügyfelekkel.

Ne tegyék ezt már csak azért sem, mert a (2) bekezdés szaknyelven szólva *lex imperfecta*, azaz olyan rendelkezés, amelynek megszegése semmiféle hátrányos jogkövetkezményt nem von maga után. Még merevebbnek érezzük a (3) bekezdést, amely a közigazgatási hatóságok egymás közötti érintkezésében mindössze két kapcsolattartási módot engedélyezne: az elektronikus út vagy az elektronikus levél igénybe vételét. Kezdjük talán azzal, hogy kicsiny hazánkban vannak még olyan hatóságok, amelyek nem rendelkeznek az ehhez szükséges infrastruktúrával. Folytassuk azzal, hogy maga a Ket. jó néhány esetben kötelezővé teszi az egymással való egyeztetést, már pedig ennek köztudottan nem az elektronikus út a leggyorsabb és egyben leghatékonyabb módja. Egyébként pedig a közigazgatási eljárásokban gyakori az olyan szervezési intézkedés, amelynél a telefon a legcélszerűbb eszköz, s még csak arra sincs szükség, hogy az ügyiratoknál nyoma legyen a kapcsolatfelvételnek. Járjanak el tehát a hatóságok az egymás közötti érintkezés során a 7. §-ban foglalt alapelvvel összhangban álló módon.

## A törvény hatálya

*12. § (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*

*(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):*

*a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,*

*b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.*

*(3) E törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező*

*a) államigazgatási szerv,*

b) helyi önkormányzat képviselő-testülete, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint a 19. § (2) bekezdése szerint átruházott hatáskörben annak szervei és társulása,

c) a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője (a továbbiakban együtt: polgármester),

d) főjegyző, jegyző, körjegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a hatósági igazgatási társulás,

e) egyéb szervezet, köztestület vagy személy, amelyet (akit) törvény vagy kormányrendelet jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására.

A Ket. 12. § (3) bekezdésének a közigazgatási hatóságok körére vonatkozó módosítása a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) való összhangot teremt meg. Az Ötv. 2. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete - annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester -, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. **A törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg.**

Az Ötv. 2. § (2) bekezdése alapján tehát a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének törvény rendelkezése alapján - kivételesen - önállóan is lehet önkormányzati feladat- és hatásköre, nemcsak átruházott jogkörben, emiatt tehát a hatóságok körét ki kellett egészíteni, hiszen az önkormányzati hatósági hatáskört gyakorló polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke mint hatóság nem illeszthető be a hatályos rendszerbe.

Az Ötv. 7. § (1) bekezdése értelmében továbbá törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet **kivételesen** a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel, az Ötv. 7. § (2) bekezdése értelmében törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.

A polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének az Ötv. rendelkezései alapján tehát törvény önkormányzati hatósági, törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási hatósági jogkört adhat.

Az Ötv. 61. § (4) bekezdése értelmében a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője a megyei jogú város polgármesterének a felhatalmazása alapján gyakorolja a polgármestert megillető egyes hatósági jogköröket. Az Ötv. nem szól arról, hogy a polgármester csak önkormányzati vagy csak államigazgatási hatósági hatáskörét ruházhatná át, így az a helyes, ha a Ket. a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjét a polgármesterrel, főpolgármesterrel és a megyei közgyűlés elnökével egy sorban említi.

Kodifikációs szempontból, valamint az egyszerűbb, átláthatóbb megfogalmazás érdekében a törvény **rövidítést** alkalmaz, és a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnökére, valamint a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője helyett a továbbiakban együttesen csak a **polgármesterről** rendelkezik.

Az Ötv. 42. § (1) bekezdése alapján a **képviselő-testületek** megállapodással egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére hatósági **igazgatási társulást** hozhatnak létre. A törvény a hatósági igazgatási társulással kapcsolatban is fenntartja a Ket. eredeti koncepcióját, hogy a hatáskör-átruházás folytán hatáskörrel rendelkező hatóságokat is felsorolja a hatóságok között (így felsorolja az önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület hatáskör-átruházása alapján hatáskörrel rendelkező szervezet, valamint a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjét). A hatósági

igazgatási társulást az Ötv. alapján a képviselő-testületek egyes államigazgatási ügyfajták szakszerű intézésére, ideértve az ügyek eldöntését is, hozhatnak létre, azaz voltaképpen a jegyző hatáskörének átruházásáról rendelkezhetnek. Mint önkéntesen létrehozható önkormányzati társulás a hatósági igazgatási társulás nem lehet a hatáskörök önálló címzettje.

A Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontja szerint - törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben - a **nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet**, köztestület vagy személy is **feljogosítható közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására**. A 12. § (3) bekezdésének szabályozási koncepciója szempontjából egyrészt helyesebb a „nem hatósági feladat ellátására létrehozott” megfogalmazás, hiszen a jelenlegi megfogalmazás alapján nem lennének hatósági jogkörrel felruházhatóak azok a nem államigazgatási szervezetek, amelyeket ugyan közigazgatási feladat ellátására hoztak létre, de hatósági feladatokat létrehozatalukkor nem kaptak. Másrészt a törvény koncepciója értelmében szükségtelen azt feltételül szabni, hogy nem közigazgatási vagy hatósági feladat ellátására létrehozott szervezet kaphat hatósági feladatkört, így a törvény a továbbiakban generálisan lehetővé teszi, hogy törvény vagy kormányrendelet egyéb szervezetet, köztestületet vagy személy ruházzon fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására. Az ilyen szervekkel szemben természetesen érvényesül a demokratikus legitimitás biztosításának követelménye.

A Ket. hatályos rendelkezése szerint törvény vagy **törvény** felhatalmazása alapján **kormányrendelet** jogosíthatja fel a **nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezetet, köztestületet vagy személyt**. A törvény a hatályos szabályból elhagyja azt, hogy csak felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet tartalmazhat ilyen feljogosító rendelkezést. Egyrészt mivel számos hatósági eljárásról a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében rendelkezik, azoknak nincs törvényi alapjuk, viszont ezekben az eljárásokban is indokolt a Ket. 12. § (3) bekezdés hatályos d) pontjában foglalt rendelkezés alkalmazását lehetővé tenni. Másrészt a gyakorlatban vitát váltott ki az is, hogy a törvényi felhatalmazásnak mire kell vonatkoznia: önmagában eleget tesz a Ket.-ben foglalt követelménynek, ha a kormányrendelet kibocsátása törvény felhatalmazása alapján történik, vagy szükséges az is, hogy a törvény normatív rendelkezései között vagy a felhatalmazásban kifejezetten feljogosítsa a Kormányt a Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontja szerinti kijelölésre. A hatályos szabályozási környezetre tekintettel ezért a törvény hatályon kívül helyezi a „törvény felhatalmazása alapján” fordulatot.

(4) Ha törvény vagy kormányrendelet nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet, köztestületet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben e törvény rendelkezései az **irányadók**.

Ez a § a közigazgatási ügy fogalmát definiálja és felsorolja azokat a legfontosabb szervtípusokat, amelyek a törvény szempontjából közigazgatási hatóságnak minősülnek. A hatósági ügy meghatározásánál a törvény az Áe. bevált definícióját alkalmazza. Ennek megfelelően hatósági ügyként határoz meg minden olyan ügyet, amelyben a hatóság az ügyfelet érintő jogot, kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt igazol, illetve jogszabállyal létrehozott nyilvántartást vezet, vagy hatáskörébe tartozó ügyben ellenőrzést végez. Közigazgatási hatósági ügynek tekinti ezen a definíción túl a tagsági jogviszony létrehozásával és megszüntetésével kapcsolatos ügyeket is, ha valamely tevékenység vagy foglalkozás köztestületi tagsághoz kötött. Figyelemmel arra, hogy a *kamarai törvények* igen részletesen és garanciális elemekkel kellő mértékben ellátva szabályozzák a fegyelmi és etikai eljárást, a törvény ezeket az ügyeket nem tekinti hatósági ügynek.

A közigazgatási ügy fogalmával kapcsolatban indokolt hangsúlyozni: **a törvény nem minden, a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásra vonatkozik, hanem kizárólag az egyedi hatósági ügyekben folytatott eljárásokra**. Így nem tartozik a törvény hatálya alá például a *jogszabály-*

*előkészítés, a különböző állami szervek irányítása, továbbá az sem, amikor a közigazgatás nem a közhatalom letéteményeseként, hanem polgári jogi jogalanyként jár el.*

A gyakorlati jogalkalmazásban jogbizonytalanságot idéz elő, hogy külön törvény meghatározott ügyekben nem közigazgatási hatóságot is feljogosíthat közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására. A problémát az jelenti, hogy az ilyen szervek kétféle ügycsoportban járnak el: intéznek saját autonómiájuk körébe tartozó, közhatalmi jellegzetességeket nem mutató ügyeket, valamint kifejezetten hatósági ügyeket. Az említett kétféle ügycsoport közötti határvonal azonban nem mindig egyértelmű. A jogbiztonság érdekében a jogszabályszerkesztőkre hárul az egyértelmű elhatárolás kötelezettsége.

A Ket. egyik alapvető célja: elérni, hogy az ügyfelek számára könnyen megismerhetőkké és átláthatókká váljanak azok az eljárási szabályok, amelyek szerint a hatóságok ügyeikben eljárnak.

Ezt a polgári és a büntetőeljárásban úgy oldották meg, hogy egy-egy törvényben - a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.), illetőleg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) - foglalták össze az eljárási szabályokat. A közigazgatási eljárásfajták azonban olyan nagy mértékben különböznek egymástól, hogy ezt a szabályozási módot csupán részben lehetett alkalmazni.

A Ket. hatályáról a 12-14. § rendelkezik. Ezek közül a 12. § foglalja magában - a hatósági ügy fogalmának meghatározása útján - a törvény tárgyi hatályára, továbbá szervi (személyi) hatályára vonatkozó általános szabályt, a két utóbbi § pedig a kivételeket.

A 12. § (2) és (4) bekezdésének megértéséhez mindenképp a köztisztület fogalmát kell ismerni. A Ptk.-ban található definíció e tekintetben nem teljesen szabatos.

A köztisztületek általános jellemzője ugyanis, hogy nem kifejezetten vagy nem kizárólagosan közigazgatási hatósági ügyek intézésére létrejött szervek, amelyek nem tekinthetők állami szervnek, ügyeiket széleskörű hatósági autonómia birtokában intézik, azonban törvény köztisztületté nyilvánította és meghatározott körben közhatalom gyakorlására hatalmazta fel őket. Létrejöttük módját illetően kétféle köztisztületet különböztethetünk meg. A tipikus az, hogy a köztisztület alulról jövő kezdeményezésre, társadalmi szervezatként, érdekvédelmi és egyéb (például továbbképzési, tudományos) feladatok ellátása céljából jön létre, s az állam a már meglévő köztisztületet csak utólag ruházza fel közhatalommal. Előfordul azonban az is, hogy törvény írja elő valamilyen köztisztület létrehozását. A köztisztületek jelentőségét az adja, hogy e szervezeti forma révén az állam lehetővé teszi bizonyos ügyeknek az érintettek - tehát például meghatározott foglalkozást űzőknek, meghatározott tevékenységet végzőknek - a bevonásával, az ő szerveik útján történő intézését. A köztisztületek működése fölött az állam - az ügyészség, illetőleg az erre felhatalmazott közigazgatási szerv útján - törvényességi felügyeletet gyakorol.

Elég gyakori, hogy törvény kényszertagságot ír elő: azaz valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztületi (kivételesen egyéb szervezeti) tagsághoz köti. Az utóbbi években számos problémát vetett fel a köztisztületek kettős arculata: nevezetesen az, hogy bizonyos körben (például vezető testületek megválasztásánál) autonóm társadalmi szervezatként saját belügyeiket intézik, míg más körben törvényi felhatalmazás alapján közigazgatási hatósági ügyeket intéznek. Éppen ezért a Ket. e két ügyfajta elhatárolásához kívánt segítséget nyújtani.

Ügyfél

*„15. § (1) **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. (7002/2009. (AEÉ 2.) APEH irányelv az egyes illetékszabályoknak az állami adóhatóság eljárása során való alkalmazásáról)

(2)

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. 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.

(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

(5) 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.

(6) Az ügyféli jogok gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vesz.

(7) A természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képesség. Az eljáró hatóság hivatalból vizsgálhatja az eljárási képesség meglétét, és ha annak hiányát állapítja meg, úgy az ügyfél helyett törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve ügygondnok kirendelését kéri.

(8) Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.”

Az Áe. 3. § (4) bekezdése alapján ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet minősült, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik továbbá azt a szervet, amelynek feladatkörét az **ügy érinti**.

A jogi helyzetre való utalás tehát az Áe. ügyfélfogalmához képest a Ket. által bevezetett új elem volt, a gyakorlatban azonban nem segítette elő az ügyféli kör lehatárolását, hiszen amely ügy valakinek a jogi helyzetét érinti, az érinti egyben a jogát is, így a különbségtétel nem szükséges. A jogalkalmazói és a bírói gyakorlatban nincs példa arra, hogy kifejezetten csak a jogi helyzetre való hivatkozással került volna egy személy ügyféli jogállásba, ezért a törvény elhagyja ezt az elemet. A Ket. Szakértői Bizottság 5. számú módszertani állásfoglalása bár meghatározza a jogi helyzet fogalmát, jogi szabályozáson alapuló kötelességként értelmezve azt, azonban a gyakorlat ennek ellenére nem tudta megfelelően értelmezni és alkalmazni a „jogi helyzet” kategóriát. Ez a tény magában rejti a jogalkalmazás bizonytalanságának, következetlenségének a lehetőségét azáltal, hogy nem lehet egyértelműen lehatárolni azt a területet, amelyet a „jogi helyzet” magában foglal. A „jogi helyzet” kitétel elhagyásával összhangban a törvény deregulálja a végzés közlésére vonatkozó 78. § (2) bekezdésében is a jogi helyzetre való utalást. Szükségtelen az is, hogy a „jogi helyzet” helyett a **kötelezettség érintettségét** tartalmazza az ügyfélfogalom, hiszen a jog, jogos érdek érintettsége ezt is magában foglalja, ha az ügy egy személy kötelezettségeire kihat, az jogaira is kihatással van; emellett a törvény célja kifejezetten az, hogy az Áe. miatt bevett fogalmat újra bevezesse.

Szükségtelen volt, ezért elhagyja a törvény azt a gondolatjelbe foglalt szöveget, amely az ügyfél nyilvántartásba vett adataira („tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve”) utal, hiszen mindezek az ügyfélre vonatkoznak, példálózó felsorolásuk felesleges.

A Ket. 15. § (2) bekezdése értelmében ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója. A Ket. 172. § e) pontja tartalmaz értelmező rendelkezést a hatásterületre: 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 (pl. árnyékolást, zajterhelést, légszennyezést) gyakorol. Ezek alapján a szabályok alapján a jogalkalmazó hatóságok folyamatos nehézségekbe ütköztek az ügyfelek körének megállapítása során, mivel jogszabályi szinten nem volt megfelelően rögzítve a hatásterület lehatárolásának kritériuma és eljárása, a hatóságok gyakran saját belátásuk szerint mérlegeltek a hatásterület határainak meghúzásakor. Vita forrásává vált maga a létesítmény és a tevékenység fogalmának értelmezése, valamint a hatásterület fogalma fölött is eljárt az idő a Ket. hatályba lépése óta, így a Ket. hatásterületre vonatkozó rendelkezéseinek koncepcionális újragondolása vált szükségessé.

Felülvizgálatra szorult emellett a Ket. 15. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés is, amely szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg, mivel ezen rendelkezés értelmezését és alkalmazását illetően is több különböző álláspont alakult ki.

A hatóságok által kialakított vélemények egyöntetűek abban, hogy ezeket a rendelkezéseket illetően olyan megoldásra van szükség, amely az **ügyféli jogok sérelme nélkül biztosítani tudja az eljárások lehető leggyorsabb lefolytatását**, sőt a szabályozás egyértelmű megfogalmazása révén az ügyfelek bevonása is egyszerűbb megítélésű lesz.

A törvény a probléma rendezése érdekében lehetőséget teremt tehát arra, hogy a jogszabályok egyes ügyekben meghatározzanak olyan kritériumokat, amelyek megléte esetén nincs szükség külön a jog vagy jogos érdek **fennállásának bizonyítására**, helyesebben annak fennállását önmagában valamely viszonylag egyszerűbben bizonyítható tényhez kapcsolódóan vélelmezi a hatóság, ezáltal megkönnyítve, automatikussá téve az ügyfél eljárásba való bekapcsolódását. Ilyen egyszerűbben bizonyítható tényre lehet példa, ha egy jogszabály úgy rendelkezik, hogy ügyfél az építési beruházás egy kilométeres körzetében lakó valamennyi természetes személy, akkor nincs szükség arra, hogy az ügyfél a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján azt bizonyítsa, hogy a beruházás jogát, jogos érdekét érinti, hanem elegendő annak bizonyítása, hogy a beruházástól kevesebb, mint egy kilométerre lakik.

A törvény e szabály keretén belül tartja fenn a hatásterületre vonatkozó szabályozás lényegét, ugyanakkor világossá teszi, hogy a hatásterület alapján automatikusan keletkező ügyféli jogállás voltaképpen egy aletesete, példája annak, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik a jogos érdek vizsgálata nélkül, egyéb szempont alapján ügyféli jogállást nyerhetnek.

**A törvény az általános ügyfélfogalommal összhangban értelmezendő, nem értelmezhető akként**, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyféli jogosultsággal, tehát **joggal vagy jogos érdekekkel rendelkező személyt kizárjanak az eljárásból**. A módosítás semmiképpen nem értékelhető akként, hogy ezáltal csorbulnának a hatásterületen élő személyek jogai, hiszen a jog vagy jogos érdek érintettsége a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján megállapítható, megfelelő jogszabályi kodifikációt követően csupán ennek bizonyítása lesz könnyebb.

**A törvény lehetővé teszi törvény számára, hogy az ügyféli jogokat ahhoz a feltételhez kösse, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vett-e.** A módosítás nemzetközi tendenciákat követ, célja annak biztosítása, hogy a törvényben meghatározott eljárás gyorsan és hatékonyan folyhasson le annak köszönhetően, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásba érdemben bekapcsolódnak, és ne legyen megkérdőjelezhető végül a közigazgatási határozat jogereje amiatt, hogy a későbbiek folyamán új ügyfél lép fel. *A cél tehát, hogy az ügyfelek már az első fokú eljárásban fejték ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel.* Ezzel összhangban módosulnak az eljárás megindításáról szóló végzés közlésére vonatkozó szabályzatok. A rendelkezés nem különböztet a jog vagy jogos érdek érintettsége miatt ügyféli

jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal egyébként felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között, így **nem lehet szó hátrányos megkülönböztetésről**.

Az érdekvédelmi és a társadalmi szervezet esetén figyelembe veendő szempont az is, hogy ezek a szervezetek két módon válhat a hatósági eljárásban ügyféllé: ha bizonyítja, hogy valamely ügy jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti, ennek hiányában akkor, ha törvény az ügyfél jogaival ruházta fel. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 46. § (2) bekezdése például úgy rendelkezik, hogy az eljáró hatóság eljárását - külön jogszabályban meghatározott jogszabályi rendelkezések megsértése miatt - ügyfélként az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében kezdeményezhetik azok az Európai Gazdasági Térség bármely államának joga alapján létrejött, feljogosított egységek is, amelyek a 98/27/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (3) bekezdése alapján az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jegyzéken szerepelnek. Hasonló rendelkezést tartalmaz a **környezet védelmének általános szabályairól** szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a **környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő - hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg**. Kiemelendő, hogy a Ket. ezen szervezeteket nem teszi „egyenjogúvá” a Ket. 15. § (1) bekezdés szerinti ügyfelekkel: törvény e szervezetek jogait eltérően is megállapíthatja.

A rendelkezés bevezetése a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek tekintetében sem áll tehát ellentétben az Alkotmánnyal, valamint a **környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról** szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény), mivel a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek nem azáltal kerülhetnek ügyféli jogállásba a hatósági eljárás során a Ket. 15. § (5) bekezdése szerint, mert a szervezet saját jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, hanem mert a **Ket. alapján törvény lehetővé teszi, hogy ügyfélként az általuk képviselt érdek nevében lépjenek fel**. Az Aarhusi Egyezményhez fűzött kommentárok is elismerik, hogy állam meghatározhat feltételeket, hogy mikor ügyfél a környezetvédelmi szervezet, továbbá az Egyezményből nem következik az sem, hogy „actio popularis”-ként kellene mindenki számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítani. Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó jogesetekből is az tűnik ki, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelménye feltételezi, hogy a társadalmi szervezet előzetesen részt vett a hatósági eljárásban.

Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt.

A törvény figyelemmel van az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7 számú ajánlására, amely a jó közigazgatás alapelveit rögzíti. A törvény összhangot teremt ugyanis az ésszerű időn belül történő eljárásra vonatkozó, valamint a részvétel biztosítására vonatkozó követelmény között. Az eljárás megindításáról szóló széles körű értesítés, valamint az értesítés tartalma megfelelő lehetőséget teremt az érintett ügyfeleknek arra, hogy részt vegyenek a döntés előkészítésében és végrehajtásában is (8. cikk). A sokügyfeles eljárások tekintetében a Ket. felülmúlja az ajánlásban foglaltakat is, mivel nem csupán eszközöket biztosít a meghatározatlan számú ügyfél véleményének meghallgatására és tájékoztatásukra (iratbetekintés, közmeghallgatás), hanem az érintett személyek valamennyi ügyféli joggal rendelkeznek.

A Ket. 15. § (4) bekezdésében a feladatkörében érintett hatóságok ügyféli jogállását érintően a törvény visszatér az Áe. szóhasználatához, így tágabb körnek, a közigazgatási szerveknek (azaz például az önkormányzatoknak is) biztosítja az ügyféli státuszt.

A törvény biztosítja az ügyféli jogállást megtagadó végzés elleni fellebbezés lehetőségét, mivel ez olyan alapvető kérdés, amelyre a megtámadási lehetőséget az eljárás befejezését megelőzően is biztosítani kell az eljárásba bekapcsolódni kívánó személynek. Kivételt képez a kérelmező ügyfél jogállásának kérdése, amelyről - érdemi kérdés lévén - a hatóság határozatban dönt, ha pedig a kérelem előterjesztésére jogosultság hiánya nyilvánvalóan megállapítható, a Ket. módosítás szerinti 30. § f) pontja alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye. Az önálló fellebbezési jognak a Ket. 98. §-ától elkülönülő szabályozását az indokolta, hogy a 98. § (3) bekezdése az ügyfél által önállóan fellebbezhető végzésekről szól, míg jelen esetben éppen az ügyféli jogállást illetően állapítható meg az egyelőre harmadik személyként bekapcsolódó személy jogorvoslati joga. EBH2007. 1753. Ingatlan más célú hasznosításának engedélyezéséhez a földalapelkező hozzájárulása nem szükséges. A földvédelmi eljárásra nem az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, hanem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai vonatkoznak, ezért a bíróság a földhivatal határozatát nem változtathatja meg (1952. évi III. törvény 339. §, 1994. évi LV. törvény 48. §, 2001. évi CXVI. törvény 13/A. §, 2004. évi CXL. törvény 15. §).

A Ket. számos jogot - köztük garanciális jogokat is - biztosít az ügyfél számára. Már csak emiatt is a közigazgatási eljárásjog egyik sarkalatos kérdése, hogy ki minősül ügyfélnek. A Ket. - eleget téve a jogalkalmazó szervek kérésének - megpróbált részletesebb, differenciáltabb ügyfél-definíciót adni, mint amilyet az Áe. tartalmazott.

Nem érte be csupán azzal, hogy az minősül ügyfélnek, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, hanem e felsorolásban felvette a jogi helyzetet is, továbbá beemelte az ügyféli körbe azt, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ide értve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Az Mtv. az előbbi bekezdésben kiemeléssel jelzett szövegrészeket törölte a Ket. szövegéből. Nem áll szándékunkban vitába szállni a törvényszerkesztőkkel. Ezért csupán felhívjuk a jogalkalmazó szervek figyelmét arra, hogy - törlés ide vagy oda - természetesen ügyfélnek minősül az is, akinek a terhére a hatóság kötelezettsége állapít meg, illetőleg akivel szemben anyagi jogi szankciót alkalmaz.

Ugyanígy ügyfél az is, akinek az ügy jogszabályban meghatározott jogi státusát (pl. hontalan, menekültként elismert, ideiglenes vagy kiegészítő védelemben részesített személy) érinti, tekintet nélkül arra, hogy már megnézte a státust vagy épp annak megszerzéséért indított eljárást. Ami a hatósági nyilvántartásokat illeti: ezeknek két nagy csoportja van. Az egyik az érintett személyekre vonatkozik, s a rájuk vonatkozó adatokat (pl. név, korábbi név, anyja neve, születési helye és ideje) tartalmazza. A másik nyilvántartás-csoport valamilyen tárgyra (pl. gépjármű, hajó, védett festmény, műemléki védelem alatt álló épület) vonatkozik. Az utóbbi csoportba tartozó nyilvántartás is foglal magában személyi adatokat, de elsődleges szerepe mégis csak a tárgyra vonatkozó adatok nyilvántartása. A Ket.-nek azt a szövegrészét tehát, hogy akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz mindenképpen kiterjesztően kell értelmezni: azaz az érintett személy nem csupán a reá vonatkozó adat, hanem a tárgyra vonatkozó adat (pl. a gépjármű száma, motorszáma, a kép festője) tekintetében is ügyfélnek minősül.

Mivel a **hatásterület** kifejezés itt jelenik meg először, felhívjuk a figyelmet arra, hogy ennek definíciója a Ket. 172. §-ának d) pontjában található. Ennek jelenlegi, 2009. szeptember hó 30. napjáig hatályos szövege a következő: 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 (pl. árnyékolást, zajterhelést, légszennyezést) gyakorol. Nos, a törvényszerkesztők az idézett szövegből törölték a kiemeléssel jelölt szövegrészeket. Számunkra úgy tűnik, hogy ez a törlés nem volt bölcs dolog, mivel minden törölt szövegrésznek megvolt a maga funkciója. A rendes üzemvitel arra utal, hogy a hatósági döntés nem a rendkívüli helyzeteket (pl. egy nukleáris robbanást), hanem a tervekben szereplő működési módot veszi alapul. Ebbe az is beletartozik, hogy pl. egy gáztüzelésre tervezett erőmű - ugyancsak a rendkívüli helyzeteket leszámítva - a hatóság engedélye nélkül nem térhet át szénttüzelésre. A folyamatosan vagy rendszeresen előidézett hátrányos hatás azt jelenti, hogy nem jogellenes, ha a rendszeres megelőző karbantartás keretében egy üzem évente vagy kétevente egyszer egy-két napon át a megszokottnál nagyobb zajártalmat idéz elő. Végül fontos eleme a definíciónak, hogy az előidézett hatásnak hátrányosnak kell lennie, mert vannak olyan létesítmények, amelyek kifejezetten kedvező hatást gyakorolnak a környezetükre (pl. amikor az autópálya mellett olyan erdősávot hoznak létre, amely a közeli házakat is megóvjá a porszennyezéstől és a viharos erejű szélétől). Az eljárási képesség fogalmát a Ket. vezette be. A fogalom alapvetően a polgári jogi cselekvőképesség, illetőleg korlátozott cselekvőképesség fogalmára épül, de nem kizárólag arra. A polgári jog is ismeri ugyanis azt az esetet, hogy valaki életkoránál fogva már cselekvőképesnek számítana, de mégsem az, mert valamilyen okból - pl. elmebeli fogyatékosága miatt - nem képes ügyeinek önálló intézésére, hozzátartozói azonban nem kezdeményezik gondnokság alá helyezését. Az eljárási képesség hiánya lehet átmeneti, de lehet tartós vagy végérvényes jellegű. Az elsőként említett esetben - pl. amikor valaki súlyos műtéten esett át és orvosai néhány napon át mesterséges altatásban tartják - a közigazgatási hatósági ügy jellegétől (sürgősségétől) függően esetleg nem kell semmiféle intézkedést tenni, elegendő bevárni, amíg a beteg visszanyeri eljárási képességét.

Az ügy halaszthatatlansága esetén, illetőleg ha az eljárási képesség hiánya tartósan ígérkezik, az ezt előidéző októl függően vagy az ügyfél törvényes képviselőjét kell bevonnani az eljárásba (feltéve, hogy van neki), vagy a gyámhatóságnál kell eseti gondnok kirendelését kezdeményezni. **Nyomatékosan hangsúlyozzuk: a Ket. nem azt írja elő, hogy a hatóság minden ügyben köteles ellenőrizni az összes ügyfél eljárási képességét, hanem az erre vonatkozó rendelkezés úgy szól, hogy a hatóság hivatalból vizsgálhatja az eljárási képesség meglétét.** (A hatóságnak ez a joga független attól, hogy az eljárás kérelemre vagy hivatalból indult.)

Szó sincs tehát arról, hogy a hatóság minden ügyben köteles lenne megidézni vagy személyes megjelenésre felkérni az ügyfelet kizárólag az eljárási képesség meglétének vizsgálata céljából. Egyébként pedig sok olyan ügy van, amelyben a hatóság és az ügyfél között egyáltalán nem jön létre személyes kapcsolat, hanem az írásbeli kérelmet a hatóság - bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül - írásbeli döntéssel elbírálja. A hatóság tehát csak akkor köteles vizsgálni, az eljárási képesség meglétét, ha a személyes kapcsolat - más okból kifolyólag - létrejön és az ügyfél megjelenése (pl. gyermek) vagy viselkedése (zagyvaságokat beszél) felkelti a hatóság munkatársában azt a gyanút, hogy az ügyfél nem képes ügyeinek önálló intézésére.

#### Adatkezelés

*„17. § (1) A hatósági eljárás tartama alatt - különösen az iratokba való betekintés engedélyezésénél, a tárgyalás során, a döntés szerkesztésénél és a döntésnek hirdetményi úton való közlésénél - a hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok és a hivatás gyakorlásához kötött titok (a továbbiakban együtt: védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.*

*(2) A hatóság az eljárása során jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából*

- a) nevének,*
- b) születési nevének,*
- c) születési idejének,*

d) születési helyének,

e) anyja nevének,

f) lakcímének, valamint

g) külön törvényben vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben - helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatának kezelésére.

(3) A hatóság törvény eltérő rendelkezése hiányában jogosult az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére.

(4) A hatóság az eljárása során - jogszabályban meghatározott módon és körben - jogosult az eljárás lefolytatásához szükséges védett adat megismerésére.

(5) A hatóság az eljárás során a személyes adatot és a védett adatot - az ugyanazon ügyben folyó, e törvényben szabályozott eljárások kivételével - csak akkor továbbíthatja más szervhez, ha azt törvény megengedi, vagy ha az érintett ehhez hozzájárult.

(6) Az adat védelmére vonatkozó szabályok megtartása nem vezethet a jogorvoslathoz való jog korlátozásához.”

A Ket. mint a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó kódex meghatározza a hatósági eljárás során érvényesítendő, alapvető adatvédelmi és adatkezelési szabályokat. A törvény tovább konkretizálja a Ket. eddigi rendelkezéseit, felhatalmazást adva az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosításhoz szükséges személyes adatok kezelésére. A felhatalmazás általánosságával szemben az adatkezelés célhoz kötöttségére vonatkozó alkotmányos követelmény érvényesülése érdekében a törvény akként rendelkezik, hogy az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatokat kezelheti a hatóság.

A tartalom változatlanul hagyása ellenére a törvény könnyebben alkalmazhatóvá teszi a Ket.-et azzal, hogy a törvény által védett titokra és a hivatás gyakorlásához kötött titokra nem külön vezet be önálló terminológiát, hanem egységesen a „**védett adat**” kifejezést használja, egységes védelmet biztosítva például az iratbetekintés, a döntés megfogalmazása kapcsán a különböző indokok alapján védett titoknak.

A törvény külön kezeli a védett adat megismerésére vonatkozó felhatalmazást, mivel a szabályozási koncepció szempontjából különböző célja van a védett és a személyes adat védelmének.

A Ket. 17. § (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy az adat védelmére vonatkozó szabályozás nem vezethet a jogorvoslathoz való jog korlátozásához, az alapjogok ütközésének esetére azonban ez a rendelkezés önmagában semmiképpen nem nyújt kellő eligazítást, hogyan egyeztethető össze az adat- és titokvédelem, valamint a jogorvoslathoz való jog. Az iratbetekintési jogot érintő rendelkezések módosítására is figyelemmel ezért a törvény elhagyja a hivatkozott rendelkezést.

A 17. § (1) bekezdése azzal kezdődik, hogy a hatósági eljárás tartama alatt a **hatóság gondoskodik róla, hogy védett adat ne kerüljön nyilvánosságra, ne jusson illetéktelen személy tudomására és a személyes adatok védelme biztosított legyen.** Az olvasóban akaratlanul felmerül a kérdés: és a hatósági eljárás lezárása után? Akkor már nem terheli a hatóságot ugyanez a kötelezettség? Akkor már szabad a hozzáférés a védett adathoz is meg a személyes adatokhoz is? Érdemes ezt a bekezdést egybevetni a **69. § (6) bekezdésével.** Az utóbbi ugyanis **kimondja: az iratbetekintésre jogosult az eljárás jogerős lezárását követően betekinthes a hatóság kezelésében lévő iratokba.** Ez nagyon helyes. Miként az is, hogy a hatóságot ebben az időszakban is terheli a felelősség a védett adatok és a személyes adatok megóvásáért.

A (6) bekezdés szerint az adat védelmére vonatkozó szabályok megtartása **nem vezethet a jogorvoslati jog korlátozásához.** Érdemes elgondolkodni rajta: vajon nem a jogorvoslathoz való jog korlátozása, ha az ügyfél nem tudja, hogy ki tette a tanúvallomást, nem vehet részt a tanú meghallgatásán, nem tehet fel a tanúnak kérdéseket, sőt a vallomásáról készített jegyzőkönyvet sem

olvashatja el, csupán egy kivonatot kaphat meg róla? A félreértések elkerülése végett: sem a 39/A. § (1) bekezdésével, sem a 69. § (2) bekezdésével nincs semmi baj.

Az előbbi azt segíti elő, hogy a közigazgatási hatóság megismerhesse a valóságos tényállást, az utóbbi pedig méltányolható magánérdek védelmében lehetővé teszi az iratbetekintési jog korlátozását. Ám mindkét rendelkezés azzal jár(hat), hogy a korlátozás kihat a jogorvoslathoz való jog gyakorlására is. Sokkal helyesebb lett volna azt írni: nem vezethet a jogorvoslathoz való jog aránytalan korlátozásához.

Joghatóság, hatáskör, illetékeség

Joghatóság

*„18. § (1) Magyar állampolgár, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a Magyar Köztársaság területén a magyar hatóság jár el.*

*(2) Ha az ügyfél nem magyar állampolgár, illetve külföldön nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akkor hatósági ügyében - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a Magyar Köztársaság területén magyar hatóság jár el, feltéve, hogy az eljárásban az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusát vagy magyar jogszabályt kell alkalmazni.*

*(3) Törvény vagy kormányrendelet alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a külpolitikáért felelős miniszter vagy a konzuli tisztviselő jár el.”*

A Ket. 18. § (1) és (2) bekezdése a joghatóságot illetően eltérést engedett a Ket. szabályaitól az Unió jogi aktusa és a nemzetközi szerződés számára, ez a rendelkezés azonban szükségtelen, mivel a Ket. az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási rendelkezéseit illetően szubszidiárius, az Európai Unió egyéb jogi aktusait és a nemzetközi szerződést végrehajtó jogszabály pedig szintén eltérhet a Ket.-től.

A Konzultv. 2. § (2) bekezdése szerint hatósági jogkört a diplomáciai vagy konzuli képviselőnek a miniszter által konzuli feladatok ellátására felhatalmazott tagja (a továbbiakban: konzuli tisztviselő), valamint a miniszter gyakorolhat, a Konzultv. 1. § (2) bekezdése értelmében pedig számukra további közigazgatási feladatot nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet határozhat meg. Az előbb kifejtettek értelmében a nemzetközi szerződésre nem szükséges külön utalni, a Konzultv.-vel való összhang érdekében azonban bármely jogszabály nem írhat elő a konzuli szolgálat számára közigazgatási feladatot.

A joghatóság lehet általános és különös joghatóság. A különös joghatóság lehet kizárólagos, kizárt, illetőleg vagylagos joghatóság, és lehetőség van joghatósági kikötésre is.

A joghatóság megállapításánál a jogalkalmazás során azt kell megállapítani, hogy az ügyben fennáll-e a különös joghatóság (a kizárólagos, a kizárt vagy a vagylagos joghatóság, illetve van-e joghatósági kikötés). Ezek hiányának megállapítása után kerülhet sor az általános joghatóság alkalmazására.

A Ket. joghatósági szabályai általános joghatósági szabályok. A Ket. megállapítja a joghatóság intézményének általános szabályait, azonban a különös joghatósági szabályok kialakítása folyamatos feladat, ennek lehetőségét biztosítja a törvény.

Ennek alapján a törvényben meghatározásra került, hogy magyar állampolgár, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél ügyében

a Magyar Köztársaság területén, a magyar hatóság jár el. Kivételként azonban a Ket. megengedte, hogy törvény eltérően rendelkezzen az általános joghatósági szabálytól.

A nem magyar állampolgárok, a külföldön nyilvántartásba vett jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek hatósági ügyében a Magyar Köztársaság területén a magyar hatóság jár el, ha az eljárásban az Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó, kötelező jogi aktusát vagy magyar jogszabályt kell alkalmazni. A Ket. ezekben az esetekben is megengedte, hogy jogszabály az általános joghatósági szabálytól eltérően rendelkezzen.

***A közigazgatási hatóság az eljárás megindításától kezdve az eljárás egész időtartama alatt vizsgálja a joghatóság meglétét és megállapítja az alkalmazandó jogot. Ha azt állapítja meg, hogy az adott ügyben nincs joghatósága, akkor az eljárás iránti kérelmet öt munkanapon belül érdemi vizsgálat nélkül végzéssel elutasítja [Ket. 22. § (1) bekezdés, 30. § a) pont 71. § (1) bekezdés].***

A joghatóság hiányában hozott döntés a Ket. 121. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján semmis.

*„19. § (1) A hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. Jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.*

*(2) Önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület, törvény rendelkezése alapján a polgármester jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a részönkormányzat testületére, a képviselő-testület bizottságára vagy törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulásra ruházhatja át.*

*(3) A hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, kivéve, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott esetben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását kivételesen lehetővé teszi. Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte.*

*(4) A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Nem minősül a hatáskör elvonásának, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező, e törvény szerint kijelölt más hatóság jár el, vagy törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja.*

*(5) Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező.”*

A hatáskör általános értelemben munkamegosztási szabály. Meghatározza, hogy a szervezet hol helyezkedik el a társadalmi munkamegosztás rendszerében, milyen döntéseket, intézkedéseket hozhat, és ezt melyik (milyen típusú) szervezet hozhatja meg. Az alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alkotmány tartalmazza. Meghatározza az Országgyűlés, a Kormány, az önkormányzatok, az Alkotmánybíróság, a bíróság, az ügyészség, az Állami Számvevőszék stb. alapvető hatásköri szabályait. Ez alapozza meg a szervezetek feladatára vonatkozó konkrét hatásköri szabályokat.

A közigazgatási hatáskörök **nem korlátozódnak** kizárólagosan a **hatósági ügyben** való eljárás jogára, hanem **kiterjednek** a közigazgatási szervek minden olyan tevékenységfajtájára, amelyek gyakorlásakor a **szerv jogosult közhatalmi jogkörben eljárni, döntést hozni, intézkedni**.

A Ket. szóhasználatában a hatáskör a törvény hatályának megfelelően (12. §) kizárólag a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és **döntés** jogát jelenti. Azt, hogy a közigazgatási szerv milyen feltételek mellett milyen döntést hozhat, túlnyomórészt az anyagi jogi jogszabályok határozzák meg, ez adja meg a hatáskör tartalmát, a hatósági jogkört.



Az anyagi jogi jogszabály határozza meg, hogy a hatóság **milyen módon**: kizárólag *önállóan* vagy a *szakhatóság bevonásával*, korlátozottan gyakorolhatja hatáskörét. Korlátozás esetén az érdemi döntéshozó szerv nem dönthet a szakhatóság nélkül, a szakhatóság pedig nem hozhat a hatósági ügyben érdemi döntést. A törvény tartalmazza a szakhatóság közreműködésére vonatkozó részletes szabályokat (44-45/A. §).

A törvény kimondja, hogy a **hatóság hatáskörét jogszabályban kell meghatározni**. Ebben a jogszabályban rendezni kell, hogy milyen ügyfajtában illeti meg a hatáskör az eljáró hatóságot. Az elsőfokú hatóságon túlmenően a hatáskört megállapító jogszabályban a fellebbezést elbíráló hatóságot is meg kell állapítani akkor, ha nem a törvény 106. és 107. §-ában meghatározott hatóság bírálja el a fellebbezést. A jogalkotás során alapelveként került meghatározásra, hogy - törvényben meghatározott kivétel lehetősége mellett, (melyet a törvény 100. §-a határoz meg) - meg kell teremteni a fellebbezéshez való jogot. A fellebbezési jog gyakorlásához azonban a jogszabályban ki kell jelölni a fellebbezést elbíráló szervet. Abban az esetben, ha a törvény kizárja a fellebbezés jogát, akkor biztosítani kell azt, hogy az elsőfokú döntést bíróság felülvizsgálhassa.

Az Mtv. alapján a Ket. 19. § (1) bekezdése kiegészült azzal a rendelkezéssel, amely alapján a hatáskört telepítő jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet. A rendelkezés beillesztésekor valószínűsíthető, hogy a jogalkotókat az a cél vezette, hogy a szervezet belső munkamegosztásáért a szerv vezetője felel. Azt, hogy mit kell érteni a hatóság szervezeti egységén csak az első pillanatban tűnik egyszerű feladatnak. Ebből a szempontból is fontos a Ket. 106. § (2) rendelkezése mely szerint a 106. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásában szervnek minősül különösen - *a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül* - a központi **államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve**.

Közigazgatási rendszerünk törvényes működésének követelménye, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét minden szerv tiszteletben tartsa, azt tőle ne vonja el, helyette - az ideiglenes intézkedés esetét kivéve - ne intézkedjen. A törvény a hatáskör átruházásának általános tilalmát továbbra is fenntartva részletesen meghatározza a kivétel lehetőségét. Hatáskör átruházására kivételesen, csak törvényben meghatározott esetben és az ott meghatározott másik hatóságra van lehetőség.

Az Mtv. figyelemmel az 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatra és a Ksztv. 5. § (2) és (3) bekezdésben foglaltakra **elválasztja egymástól a hatáskör átruházást** és a **kiadmányozási jog** átruházását. A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör címzettjének hatáskörét és személyi felelősségét nem érinti. A kiadmányozási jog átruházása a szervezeti egység valamely vezető megbízatású személyére lehetséges és az szükséges hozzá, hogy a kiadmányozási jog átengedésének szabályai a szervezet belső szabályzatában meghatározásra kerüljenek. Az ügyfél tájékoztatását a hatáskör címzettjéről és a kiadmányozási jog gyakorlójáról, oly módon biztosítja a törvény [Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontja], hogy ha a két személy nem azonos, akkor a döntésben egyaránt szerepelnie a hatáskör gyakorlója nevének, hivatali beosztásának, valamint a döntés kiadmányozója nevének és beosztásának is.

A törvény kimondja, hogy nem minősül hatáskörrelvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a Ket. szerint kijelölt más hatóság jár el [Ket. 20. § (3) bekezdés]. Új rendelkezése a törvénynek az, melynek alapján nem minősül hatáskör elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét **megosztva** gyakorolja. Az Mtv. a Ket. 38/A. §-ának beillesztésével megteremti az egyablakos ügyintézési modellt. Ez az ügyfélbarát eljárás abban nyújt segítséget, hogy az ügyfél egy kijelölt hatóságnál nyújthassa be az ügye elintézéséhez szükséges összes kérelmet. Ennek alapján tehát nem csak az nem minősül hatáskör elvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a felügyeleti szerv a mulasztóval azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki, hanem az sem minősül hatáskör elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján a hatáskörét több hatóság megosztva gyakorolja. Az egyablakos ügyintézési modell lehetővé teszi, hogy a kijelölt

hatóság bizonyos hatásköröket gyakorolhasson. Ilyen, hogy a Ket.-ben meghatározott esetben a kijelölt hatóság az érdemi döntésre jogosult hatóság hatáskörét elvonja (pl. érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, az eljárás megszüntetésének esete) vagy, hogy - a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben - egyes hatásköröket **osztottan** gyakorolják a hatóságok (pl. **hiánypótlásra való felhívás, döntés közlése**).

A törvény kizárja a hatásköri vitát a közigazgatási szervek és a bíróság között, amikor - tartalmában megismételve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-át - kimondja: ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező [I. Ket. 19. § (5) bekezdés].

E rendelkezésből az állapítható meg, hogy a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri vitát a törvény oly módon rendezi, hogy biztosítja a **bíróság álláspontjának elsőbbségét**. A bíróságnak a saját hatáskörét megállapító döntése esetén a közigazgatási szerv nem járhat el és nem hozhat érdemi döntést. Ilyen esetben a közigazgatási szerv az előtte folyó eljárás állására tekintettel az ügyfél kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja [I. Ket. 30. § b) pont], az eljárást megszünteti [I. Ket. 31. § a) pont], ha pedig érdemi határozatot hozott, akkor a határozat a Ket. 121. § (1) bekezdésének b) pontja alapján semmis. Ugyanezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a bíróság az ügy érdemében határoz. **A bíróság ugyanis akkor dönt érdemben, ha az ügyet a saját hatáskörébe tartozónak tekintette.** Ha a bíróság a döntésében a hatáskörének hiányát állapította meg, akkor abból viszont nem következik automatikusan, hogy a kérdésben a közigazgatási hatóságnak van hatásköre. (Lehetséges ugyanis, hogy az ügy nem közigazgatási hatósági ügy.)

A törvény ismertetett rendelkezése csak a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri viták kiküszöbölését szolgálja, és nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a bíróság a közigazgatási szerv döntését érdemben felülvizsgálja (I. Ket. 109-111. §).

*„20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.*

*(2) Ha a hatóság eljárási köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és - az ügyfajtaára irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított - határidő tűzésével a mulasztó hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja. Nincs helye az eljárás lefolytatására történő utasításnak, ha a 71. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye.*

*(3) Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul - a (4) és (5) bekezdésben foglalt kivétellel - a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. A kijelölt hatóság az ügyben irányadó ügyintézési határidőn belül köteles döntést hozni.*

*(4) Az ismételten mulasztó hatóságtól az ügy nem vonható el, és az eljárásra más hatóság nem jelölhető ki, ha a hatóság hatásköre hatósági igazolvány vagy hatósági bizonyítvány kiadására, hatósági nyilvántartás vezetésére terjed ki, ha jogszabály alapján hatásköre kizárólagos, vagy ha belföldi jogsegély iránti megkeresés alapján kell eljárnia. A hatóság legkésőbb a felhívástól számított tíz munkanapon belül köteles eleget tenni elmulasztott kötelezettségének.*

*(5) Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a részönkormányzat testülete, a társulás (a továbbiakban együtt: önkormányzati hatóság) önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, az ügyfél kérelmére vagy hivatalból a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, illetve a testület legközelebbi ülésén, de legkésőbb huszonkét munkanapon belül folytassa le az eljárást.*

(6) Az (5) bekezdés alapján az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

(7) Az (1)-(4) bekezdésben foglaltakat a szakhatósági eljárásra és a fellebbezési eljárásra is alkalmazni kell. E rendelkezések akkor is irányadók, ha - a határozat megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése folytán - a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget az új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettségének.

(8) A felügyeleti szerv a (2) bekezdés szerinti intézkedésről, valamint az eljáró hatóság (3) bekezdés szerint történő kijelöléséről az ügyfelet értesíti, továbbá ellenőrzi, hogy a hatóság a mulasztást követően, illetve a kijelölt hatóság határidőn belül eleget tesz-e eljárási kötelezettségének. A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve értesíti az ügyfelet az (5) bekezdés szerinti felhívásáról, egyidejűleg felhívja az ügyfél figyelmét arra, hogy a felhívás eredménytelensége esetén a (6) bekezdés szerint a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.”

1. A törvény dogmatikai okokból az első fokon eljáró hatóság helyett az adott rendelkezés tartalmától függően az elsőfokú hatóság vagy az első fokú döntést hozó hatóság fordulatokat használja. Elsőfokú hatóság alatt a hatáskörrel rendelkező legalsóbb fokú szervet kell érteni, ehhez képest az első fokú döntést hozó hatóság kategóriájának alkalmazása akkor indokolt - különösen a fellebbezés és a fellebbezési eljárás alcímek alatt -, ha az adott rendelkezést a másodfokú hatóság első fokú döntéseire és adott esetben az az elleni fellebbezésben is alkalmazni kell. A törvény ehhez kapcsolódóan a 98. §-ban külön is rögzíti, hogy a másodfokú hatóság első fokú végzéseire a 98. § (2)-(4) bekezdései alkalmazandóak, emellett a Ket. vázolt, a hatóságok megnevezésére vonatkozó egységesítő módosítása is ezt a megfontolást juttatja érvényre. További szövegpontosító jellegű módosítás, hogy a Ket. 106. §-a fellebbezés elbírálására jogosult szerv helyett a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság kifejezést alkalmazza.

A törvény a Ket. 19. §-ában a hatáskör-átruházás tilalmát fenntartja, illetve tovább pontosítja azzal, hogy törvény a hatáskör átruházását csak kivételesen teheti lehetővé úgy, hogy a törvénynek azt is meg kell határoznia, hogy melyik másik hatóságra ruházható át a hatáskör.

Hatóság kijelölésére a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mulasztása [Ket. 20. §] vagy kizárása [Ket. 43. §] esetén kerülhet sor.

2. A Ket. 20. § (1) bekezdése a hatóság eljárási kötelezettségét tartalmazza: a módosítás világossá teszi, hogy nemcsak a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, hanem a felügyeleti szerv kijelölése esetén - a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, de mulasztó vagy kizárt hatóság helyett is - köteles eljárni.

A Ket. 20. § (1) és (2) bekezdései összevonásának célja az volt, hogy a mulasztás esetén eljáró felügyeleti szerv eljárása hatékonyabbá váljon, azaz - eljárási cselekményként és a határidők vonatkozásában - ne váljon ketté a mulasztás kivizsgálása és a mulasztó hatóság eljárásra utasítása. A hatóság mulasztására vonatkozó eljárási rendet összhangba kellett hozni azzal is, hogy a Ket. 71. § (2) bekezdése alapján jogszabályban meghatározott esetekben a hatóság „hallgatása”, mulasztása beleegyezésnek minősül: ilyen esetekben indokolatlan másik hatóság kijelölése és az eljárás folytatása, hiszen a kérelmezett jog megadottnak tekintendő az ügyintézési határidő elmulasztásával.

A Ket. 20. § (4) bekezdése szabályozza az azon hatóságok mulasztása esetén követendő eljárást, amelyektől valamilyen oknál fogva az ügy nem vonható el, így az eljárásra másik hatóság nem jelölhető ki. A törvény szerint a hatósági ellenőrzési kötelezettség nem tekinthető olyan hatáskörnek,

amely egyetlen hatóság munkájához kötődne, így hatósági ellenőrzés elmulasztása esetén van helye másik hatóság kijelölésének.

A Ket. 20. § (5) bekezdésében foglalt szabály szerint az önkormányzati hatósági ügyben a döntésre jogosult a közigazgatási hivatal eljárásra való felhívásától számított öt napon belül értesíti az ügyfelet a **döntés várható időpontjáról**. Az értesítés tartalma azonban bizonytalan: pusztán az ügyfél tájékoztatásának minősül, amely egyáltalán nem köti a hatóságot, hogy valóban az ott megjelölt időn belül járjon el, így viszont az ügyfélnek nem nyújt valódi garanciát, a mulasztó hatóság eljárását azonban megakaszthatja, hogy a döntés várható időpontjáról kell nyilatkoznia, ahelyett, hogy érdemben eljárna. A törvény erre tekintettel úgy rendelkezik a Ket. 20. § (8) bekezdésében, hogy a felhívást intéző közigazgatási hivatal értesíti az ügyfelet a felhívás megtételéről, az értesítés pedig kitér arra is, hogy ha az önkormányzati hatóság továbbra sem jár el, az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A közigazgatási szerv a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ez azt jelenti, hogy abban az esetben, amikor az eljárás megindításának anyagi jogi jogszabályban foglalt feltételei beállnak, az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak meg kell indítania. Az Mtv. kiegészítette a Ket rendelkezését azzal, hogy a hatóság eljárási kötelezettségét a hatáskörébe tartozó ügyön kívül kiterjeszti - a mulasztó, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv helyett - a felettes szerv által kijelölt másik hatóságra is. Jogszabály határozza meg, hogy melyek az eljárás megindításának anyagi jogi feltételei.

A közigazgatási szerv részéről az **eljárás megindításának kötelezettsége** akkor áll fenn, ha az ügyfél a **kérelmét benyújtotta**, illetőleg hivatalból indítható eljárás esetén a **hatóság észlelte**, hogy a hatáskörébe tartozó ügyben intézkedési, döntési kötelezettsége áll fenn. A Ket. különböző ügyfélbarát intézkedésekkel igyekszik megkönnyíteni az ügyfél kérelem benyújtásával kapcsolatos kötelezettségeit. (Ket. 36. §)

Súlyos jogsértés az eljárásra köteles hatóság részéről, ha eljárási kötelezettségének a törvényben meghatározott esetben nem tesz eleget. Ezt nevezzük a **közigazgatási szerv jogellenes hallgatásának**.

Az Mtv. alapján a hatóság **mellőzheti a határozathozatalt** abban az esetben is, ha jogszabályban biztosított **jog gyakorlásának kizárólag** az ügyfél erre irányuló **kérelmének benyújtása** a feltétele. Azonban ilyen esetben a hatóság az ügyfél kérelmére **igazolja**, hogy a kérelem benyújtásától az ügyfél a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja. [I. Ket. 71. § (6) bekezdés]. Ezen túlmenően, ha annak törvényi feltételei fennállnak, **megilleti az ügyfelet a kérelmezett jog gyakorlása akkor is, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást**. Ilyen esetben a szakhatóság állásfoglalását megadottnak kell tekinteni [I. Ket. 71. § (2) bekezdés b) pont].

Az említett esetek kivételével a közigazgatási szerv hallgatása, ha az eljárás kérelemre indul, az ügyfél jogait súlyosan sérti, jogainak érvényesítését akadályozza, a hivatalból induló eljárás esetén pedig működési zavarhoz, a hatékonyság hiányához vezet abban az esetben, ha a hatóság késlekedik a döntéssel.

Az ügyféli jogok erősítését jelenti a Ket.-nek az a rendelkezése, amely előírja - a törvényben meghatározott kivételekkel - az ügyfél értesítési kötelezettségét az eljárás megindításáról. **Általános szabály az, hogy az ismert ügyfelet a hivatalbóli eljárásban az eljárás megindításától, a kérelemre indult eljárásban az ismert ellenérdekű, illetve érintett ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül értesíteni kell**. [Ket. 29. § (3) bekezdés]

A Ket. rendelkezései alapján *a felügyeleti szerv tevékenységében kettévált a mulasztás kivizsgálása és az eljárás lefolytatására való utasítás* [Ket. 20. § (1) és (2) bekezdése]. Az Mtv. összevonta a két cselekményt és a Ket. 20. § (2) bekezdésében határozta meg a felettes szerv tevékenységét. Ennek

alapján a felettes szerv a kérelem beérkezésétől, vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül kivizsgálja a mulasztást és a vizsgálat eredményeként intézkedik. Ilyen esetben a felettes szervnek figyelembe kell venni az ügyintézésre irányadó határidőt, a döntés-előkészítés fokát és a döntéshez szükséges legrövidebb határidő kitűzésével utasítani kell a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Ha a felügyeleti szerv az ügy elintézésére azonos hatáskörű szervet jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó szerv vezetője ellen **fegyelmi eljárást kezdeményez**. A kezdeményezés alapján a **fegyelmi eljárás megindítása kötelező**. Abban az esetben, ha a felettes szerv a törvény alapján nem jelölhet ki másik szervet a mulasztó szerv helyett (Pl. speciális ismereteket és adatokat igénylő ügyek) akkor is **alkalmazni kell a fegyelmi eljárás megindítására vonatkozó szabályt**. A törvény a hatósági mulasztások esetén a közigazgatási szerv vezetőjének felelősségét állapítja meg.

A mulasztás miatt a személyes felelősségen túlmenően **anyagi szankcióként** az Mtv. beillesztette a Ket. 33/A. §-át amely arra irányul, hogy amennyiben a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőben nem tesz eleget eljárási és döntési kötelezettségének, akkor a **hatóság köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat visszafizetni**. Amennyiben az ügyintézési határidőcsúszás az irányadó **határidő kétszerese**, akkor a befizetett **összeg kétszeresét** kell visszafizetni. A fegyelmi eljárástól eltérően ez objektív szankció: nincs jelentősége annak, hogy a vezető vagy ügyintéző tanúsított-e felróható magatartást.

A mulasztással kapcsolatos rendelkezéseket kell alkalmazni a fellebbezési eljáráson túlmenően a **szakhatósági** eljárásra és akkor is, ha a határozat megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése folytán a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget az új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettségének.

### ***A kapcsolattartás általános szabályai***

Az Mtv. új - bár meglehetősen rövid, mindösszesen három paragrafusból álló (majd 2011. január 1-jétől még egy szakasszal kiegészülő) - fejezettel bővíti a Ket.-et, amelyben összegezi a hatóságok és az ügyfelek közötti, illetőleg a hatóságok egymásközi kapcsolattartásának formáit és az erre vonatkozó általános szabályokat. E szabályegyüttes részben a Ket. jelenleg hatályos IV. fejezetéből (a hatósági döntések közlésének szabályai), illetve X. fejezetéből (az elektronikus ügyintézés egyes szabályai) átvett eljárásjogi normákból áll, amelyeket a törvényalkotó a Ket. hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazási gyakorlati tapasztalatainak figyelembevételével több ponton módosított, részben pedig néhány új szabályozási elemet is tartalmaz.

Az Mtv. koncepcionálisan változtat a Ket. szabályain az elektronikus kapcsolattartás tekintetében. Az elmúlt évek tapasztalatai egyértelműen azt tükrözik, hogy a Ket.-nek az elektronikus ügyintézési eljárást általánosan lehetővé tévő rendelkezése - néhány konkrét eljárás elektronizálásától eltekintve, ami értelemszerűen nem jelentheti az általánosságot - nem valósult meg a gyakorlatban. Ugyanakkor a konkrét eljárások elektronizálásában szerzett tapasztalatok megmutatták azt is, hogy maga a kapcsolati modell is több vonatkozásban akadályává vált a terjedésnek. A lehetségesnél és szükségesnél lassabb fejlődés több okra vezethető vissza.

A legalapvetőbb talán magának a fogalomnak a tisztázatlansága. A Ket megalkotásakor az elektronikus ügyintézés, mint fogalom kodifikálásával elő kívánták segíteni a minél teljesebb körű elektronikus ügyintézés, ez a szándék azonban önmaga ellentétébe csapott át. Az által,

hogy a törvény nem tisztázta, mit is tekint elektronikus ügyintézésnek, ügyintézésnek lehetett tekinteni azt is, ha a teljes ügyintézési folyamatból egyetlen mozzanat elektronikusan történt, akár csak egy elektronikus adatbázisból való adat-kiolvasással, de ha egy teljes ügyintézési folyamatból csak egy mozzanat is papír alapon valósult meg, máris vitathatóvá vált a fordított oldalról, hogy tekinthető-e ez elektronikus ügyintézésnek. Az érintett szervezetek pedig ezzel a szabályozatlansággal pillanatnyi érdekeik szerint éltek. Amikor számítógépek beszerzésére volt szükség, az elektronikus ügyintézés jelentette a kötelezettséget, viszont amikor folyamat oldalról kellett volna az elektronizálást megvalósítani, a teljes folyamatok elektronizálásának lehetetlenségére hivatkozva gyakran sikeresen akadályozták meg az ügyfelek életét jelentősen könnyítő, egyes részcselekményeket megvalósító szerényebb lépéseket.

Jelentős probléma, hogy az ágazati jogszabályok (bár ezeket is a kormánnyal kellett elfogadtatni) számos esetben éltek a Ket. által biztosított azon lehetőséggel, hogy az elektronikus eljárás lehetősége kizárható. Tanulságos volt ebből a szempontból a szemléletváltozás, ahogy a korábbi merev elzárkózást felváltotta a megoldások keresése, amelyek azonban gyakran olyan egyedi megoldási kísérletekhez vezettek volna, amelyek az ügyfelek helyzetét nem javították volna érdemben, pusztán a feladat kipipálását tették volna lehetővé, és az adott szervezet elmondhatta volna, hogy rendelkezik saját elektronikus ügyintézési rendszerrel. Ebből a szempontból a negatív példát az IHM által az önkormányzatoknak az Új Magyarország Fejlesztési Terv Gazdasági Versenyképesség Operatív Programjában kiadott támogatások jelentik, amelyek végül kizárólag a szállítók számára jelentettek lényeges előrelépést. Egymással együttműködni nem képes kis rendszerek jöttek létre igen drágán, amelyek persze az ügyfelek életében sem tudtak érdemi változást létrehozni. Ezen romok eltakarítása, a kétségtelenül létrejött értékek szélesebb körű hasznosítása jelenleg is feladatot jelent.

A másik akadályozó tényező az elektronikus aláírás, mint központi technológiai megoldás kijelölése volt. Ez a technológia, bár ott, ahol megfelelő intenzitású használhatósága biztosított, lényeges minőségi fejlődésre ad lehetőséget (ilyen pl. az ügyvédek tevékenysége a cégeljárásban vagy a különböző polgári jogi ügyletek hatósági nyilvántartások alapján történő ellenőrzésénél), azonban általános elterjedésére számítani - ma már láthatóan - egyértelműen tévedés volt. Tényleges tömeges használata sehol a világon nem vált gyakorlattá, az elektronikus közigazgatási ügyintézésben szinte kizárólag ennél egyszerűbb (ebből következően gyakran alacsonyabb biztonságú) megoldások terjedtek el. Ahol eszköz oldalról megoldották, ott sem vált a használata tömegessé.

A minősített elektronikus aláírás használatának előírása persze a hivatalok számára is komoly gátat jelentett, hiszen számukra is soha meg nem térülő beruházást jelentett volna az elektronikus aláírások beszerzése. Szerencsére ma már az internet-elérés hiányára nem lehet hivatkozni, hiszen 2008 elején az önkormányzatok már több mint 95 %-a rendelkezett internettel, és a tényleges ügyintézés végző jegyzői székhelyeknél az arány ennél jobb.

Nem biztató ugyanakkor, hogy azokban az eljárásokban sem terjedt el széles körben az elektronikus úton történő kapcsolattartás, ahol azt jogszabály nem zárja ki. Természetesen idealizmus lett volna feltételezni, hogy azokon a helyeken, ahol az elsőfokú hatóság nem volt felkészülve elektronikus ügyintézésre, majd a másodfokú ügyintézésben tömegesen fogják igénybe venni ezt a lehetőséget. A közigazgatási hivatalokhoz például nem érkezett az elmúlt

három évben kérelem elektronikus úton. Ennek köszönhetően például a kezdeti felbuzdulásban több közigazgatási hivatal által is beszerzett elektronikus aláírások lejárt tanúsítványainak érvényességi idejét több hivatal nem hosszabbította meg. Komoly felelőssége van tehát a közigazgatás elektronizálását koordináló szervezetnek abban - és ennek megfelelő hatáskörrel is kell felruházni -, hogy csak ott szabad az elektronizálást folytatni, ahol az valóban érdemi könnyebbséget, előrelépési lehetőséget jelent.

Az Mtv. az elektronikus kapcsolattartást az eredeti szabályozástól eltérően, annál egyszerűbb és költségkímélőbb módon szabályozza. A hatályos szabályozás ugyanis azt várta el a hatóságoktól, hogy azok amellet, hogy a központi rendszerhez csatlakoznak, és hivatali kaput nyitnak, legyenek képesek elektronikus aláírással ellátott dokumentumok önálló fogadására, értelmezésére és a küldő viszontazonosítására. Ez a megoldás amellet, hogy drága, feleslegesnek is tűnik, mivel a tapasztalatok alapján csupán néhány ezer, a közigazgatásban alkalmazható elektronikus aláírás létezik, a közigazgatásban alkalmazható minősített aláírással történő ügyintézés pedig egyáltalán nem terjedt el. Ebben valószínűleg az igények hiánya volt a meghatározó.

Az Mtv. az elektronikus kapcsolattartást teljes mértékben a központi rendszerre szabja. Az ügyfél továbbra is jogosult legalább fokozott biztonságú aláírással ellátott elektronikus dokumentumot küldeni, ezt azonban a jövőben - a hatályos szabályozástól eltérően - nem közvetlenül a hatóságnak küldi, hanem a központi rendszernek, amely az azonosítást ebben az esetben az általános szabályok szerint elvégezi, és az iratot a hatóság hivatali kapujába továbbítja.

A központi rendszer egyben biztosítja a küldemény megfelelő érkeztetését, és az érkeztetés visszaigazolását a beküldő részére. A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet, illetve a működő központi rendszer ma is lehetővé teszi, ha az ügyfél rendelkezik elektronikus aláírással, úgy dokumentumát aláírhatja, és a csatlakozott szervezethez a biztonságos elektronikus dokumentumtovábbító szolgáltatás (BEDSZ) igénybevételével ügyfélkapuján keresztül eljuttathatja. Ez azt jelenti, hogy a hatóságoknak az elektronikus dokumentumok fogadásához csupán hivatali kapuval kell rendelkezniük. A bizonyító erővel rendelkező elektronikus dokumentum előállításához sem feltétlenül szükséges az elektronikus aláírás, elégséges azt az előbb említett BEDSZ segítségével eljuttatni akár a hivatalhoz, akár az ügyfélhez a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló 2009. évi LII. törvény értelmében. Az erre vonatkozó részletesebb szabályokat e törvény tartalmazza. Természetesen ez a szabályozás sem zárja ki, hogy dokumentumhitelesítési célra és a letagadhatatlanság biztosítása érdekében bármelyik oldal elektronikus aláírást használjon. Ez a forma ugyanakkor inkább elméleti, amit jól mutat, hogy jelenleg az egy ezreléket sem éri el az ügyfélkaput elektronikus aláírással használók aránya. Az Mtv. szabályozása ezen tapasztalatokra építve nem telepít a közigazgatási szervekre semmiféle az elektronikus aláírással kapcsolatos kötelezettséget.

A kialakított szabályozás figyelemmel van arra, hogy a technológiai megoldások az elektronikus kommunikáció terén rendkívül gyorsan változnak. A fejezet nem tartalmaz ezért részletes szabályokat (még a korábbi szinten sem). Az elektronikus úton való kapcsolattartáshoz, csupán keretszabályokat rögzít, hogy mely követelményeknek kell megfelelnie az elektronikus közlésnek ahhoz, hogy elégségesen hiteles lehessen. E

szabályozási modell révén a remélhetően közigazgatási eljárás képes lesz a technikai fejlődésre gyorsan reagálni, hiszen a kapcsolattartási, azonosítási kínálat megváltoztatásához a Ket. módosítására nem lesz szükség, új biztonságos elektronikus kapcsolattartási forma bevezetése kormányrendeleti szinten megoldható lesz.

**„28/A. § (1) A hatóság**

*a) írásban*

*aa) postai úton,*

*ab) telefaxon,*

*ac) személyesen átadott irat útján,*

*ad) kézbesítési meghatalmazott útján,*

*ae) a hatóság kézbesítője útján,*

*af) kézbesítési ügygondnok útján,*

*ag) hirdetményi úton vagy*

*ah) az e törvényben meghatározott módon elektronikus úton vagy*

*b) szóban*

*az e törvényben meghatározott feltételekkel tart kapcsolatot az ügyféllel.*

*(2) Az (1) bekezdést megfelelően alkalmazni kell az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok egymással történő kapcsolattartására.*

*(3) Több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ. Az első kapcsolatfelvétel alkalmával a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás lehetséges formáira, és tájékoztatást ad a kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségéről, valamint a hatóság által nyújtott elektronikus tájékoztatás elérhetőségéről.*

*(4) Rövid szöveges üzenet útján, elektronikus levélben és telefonon is lehet tájékoztatást kérni és teljesíteni vagy jogszabályban meghatározott egyéb esetekben kapcsolatot tartani. A hatóság telefonon és elektronikus levélben előzetesen egyeztetheti az ügyféllel az egyes eljárási cselekmények elvégzésének időpontját.*

*(5) Ha a hatóságok közötti kapcsolattartás irattovábbítást nem igényel, a hatóságok elektronikus levélben vagy telefonon kötelesek egymással kapcsolatot tartani.*

*(6) Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, valamint törvény rendelkezése alapján bármilyen módon tarthat kapcsolatot a hatóság és az ügyfél; a kapcsolattartás időpontját és módját az iratra fel kell jegyezni.*

*(7) Az ügyfélre vonatkozó kapcsolattartási szabályokat az eljárás egyéb résztvevőjére is alkalmazni kell.”*

A törvény új II/A. Fejezetben foglalja össze a kapcsolattartás formáit, valamint az ügyfél és a hatóság között, illetve a hatóságok egymás közötti kapcsolattartását.

A módosítás a kapcsolattartásnak alapvetően két formáját ismeri, így az **írásbeli és a szóbeli** kommunikációt. Írásbeli kapcsolattartás történhet az irat 28/A. § (1) bekezdésében felsorolt módokon történő továbbításával, így a hagyományos postai kézbesítés mellett a személyesen átadás útján, telefaxon, kézbesítési meghatalmazott, hatósági kézbesítő vagy kézbesítési ügygondnok közreműködésével, továbbá hirdetményi és a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő elektronikus úton. A jelenlévők közötti kapcsolattartás szóbeli.



Ha a hatóságnak szabad választási joga van arra vonatkozóan, hogy melyik kapcsolattartási formát választja, a Ket. 7. §-ában foglalt költségtakarékossági és hatékonysági elv alapján kell választania azt a formát, amelyik az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és amely révén az eljárás a lehető leggyorsabban lefolytatható.

A törvény egyik kapcsolódó garanciális szabálya egy, a kapcsolattartás megkönnyítését célzó rendelkezés, amely szerint az ügyféllel való kapcsolatfelvétel alkalmával a **hatóságnak fel kell hívnia az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás egyszerűbb, gyorsabb formáira** (a gyakorlatban ez várhatóan úgy jelenik meg, hogy a hatóság elkéri az ügyfél telefonszámát és e-mail címét).

A legtöbb esetben a hatóság az eljárás megindításáról szóló, a Ket. 29. §-a szerinti értesítés megküldésével veszi fel a kapcsolatot az ügyféllel, így ennek az értesítésnek kell a figyelemfelhívást tartalmaznia. Az első kapcsolatfelvétel más eseteire, például a kérelem szóbeli előterjesztésekor vagy az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzése esetére tekintettel célszerű ugyanakkor az általános, rugalmasabb megfogalmazás.

Az elektronikus kapcsolattartásra a törvény a Ket. eddigi szabályozásától eltérően a technikai fejlődésre tekintettel nem határoz meg részletszabályokat, mivel arról elegendő kormányrendeleti szinten rendelkezni, ezzel összhangban a X. Fejezet is jelentősen módosul. Az elektronikus úton történő kapcsolattartást a fejezet írásbeli kapcsolattartásnak minősíti akkor, ha az a központi rendszeren keresztül zajlik. A minősített vagy fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumok is a központi rendszeren keresztül (de az ügyfélkapus azonosítás nélkül) továbbíthatók. Ahol tehát a törvény pusztán az elektronikus úton való kapcsolattartásról rendelkezik, az alatt a Ket.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő, tehát az írásbeliség követelmények eleget tevő forma értendő. Az ettől eltérő elektronikus forma, az ügyfélkapus azonosítás nélkül elküldött elektronikus levél nem minősül elektronikus útnak.

A **telefonos, a rövid szöveges üzenetben** történő és az írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (**e-mailen**) keresztül történő kapcsolattartás az írásbeli és szóbeli kommunikációs formákkal szemben olyan speciális formák, amelyeken keresztül kifejezetten csak a **tájékoztatáskérést** és **-nyújtást teszi lehetővé** a Ket., ezt is csak az ügyfél és az ügy megfelelő azonosítását követően. E kapcsolattartási formák esetén a jelenlegi technikai feltételek nem teszik lehetővé annak egyértelmű bizonyítását, hogy a küldő és a címzett között létrejött a kapcsolat, sem a küldő, sem pedig a címzett azonosítása nem lehetséges, továbbá nem valósítható meg az ily módon közölt információ utólagos rekonstrukciója. Ennek megfelelően a **törvény nem teszi lehetővé a telefonon és az sms-ben történő kapcsolattartást olyan esetben, amikor ahhoz joghatás fűződne, ideértve az idézést is**. Ez a szabály összhangban van a kialakult hatósági és bírósági gyakorlattal, amely vitathatósága miatt nem engedi, illetve nem ismeri el a joghatással járó eljárási cselekmények telefon útján történő elvégzését. Annak természetesen nincs akadálya, hogy a hatóság előzetesen telefonon egyeztesse az ügyfelekkel és az eljárás egyéb résztvevőivel az eljárási cselekmény (szemle, meghallgatás) időpontját, ez azonban nem alkalmas joghatás kiváltására, egyúttal az eljárási cselekmény időpontjáról szóló végzést is meg kell küldeni az érintetteknek.

Az eljárások lassúságának egyik lényeges oka a hatóságok közötti kommunikáció körülményessége. **2011. január 1-jén lép hatályba az a módosítás, amely a hatóságokat**

**elektronikus úton való kapcsolattartásra kötelezi.** Az elektronikus kapcsolattartás alól a törvény szűk körben enged kivételt: ha az iratok nagy mennyisége miatt vagy az adathordozó jellegéből adódóan az elektronikus úton továbbítható irattá való átalakítás aránytalan nehézséggel vagy az eljárás elhúzódsával járna, vagy ha az elektronikus úton való kapcsolattartás lehetetlen. A törvény tehát figyelemmel van a költségtakarékosság és a hatékonyság követelményének érvényesítésére.

E paragrafus bevezetésképpen összegezi a közigazgatási hatóságnak az ügyféllel (ügyfelekkel), illetve az eljárás egyéb résztvevőivel [172. § c) pontja] való kapcsolattartásának szóba jöhető megvalósulási formáit, azzal, hogy e formákat kell megfelelően alkalmazni az ügyfél-hatóság, valamint a hatóság-hatóság közötti kommunikációk során is.

A kapcsolattartási formákat az Mtv. alaphelyzetben két fő csoportba sorolja, elválasztva egymástól az írásbeli, illetőleg a szóbeli kapcsolattartást.

Szóbeli kapcsolattartás alatt - néhány, az alábbiakban részletezendő kivételtől eltekintve - az Mtv. lényegében az egy időben és egy helyen (pl. tárgyalás esetén, vagy egy helyszíni szemle alkalmával) jelenlevők közötti kommunikációt érti. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a jelenlevők közötti kapcsolattartás kizárólag szóban történhet, hiszen a jelenlevők között helye van az írásbeli kommunikációnak is (pl. a tanúmeghallgatás során az ügyfél vagy a tanú egy írásbeli dokumentumot ad át a hatóság részére, vagy a helyszíni hatósági ellenőrzés során készült jegyzőkönyv egy példányát a hatóság az ügyfél részére átadja).

Egyes esetekben az Mtv. lehetővé teszi, hogy a szóbeli kapcsolattartás egyidejűleg, de különböző helyszíneken jelenlevők között, azaz telefon igénybevételével valósuljon meg.

**Telefon használata a következő esetkörökben lehetséges:**

- az ún. életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet [172. § d) pontja] fennállása esetén,
- ha a kapcsolattartás tájékoztatási célt szolgál,
- ha az ügyféllel való kapcsolatfelvételre az egyes eljárási cselekmények (pl. helyszíni szemle) elvégzésének időpontjával kapcsolatos előzetes egyeztetés céljából kerül sor,
- hatóságok (szakhatóságok) egymás közötti kommunikációja esetén (e körben a telefon a kapcsolattartás egyik elsősorú eszköze), továbbá
- ha ezt törvény valamely hatósági ügyfajtában lehetővé teszi.

Ez a tárgyalási mód ragaszkodott egy olyan hagyományokra épülő felosztáshoz, amelynek a ténylegesen előálló bizonyító erővel nincs szoros logikai kapcsolata. A digitális hangrögzítés és az elektronikus aláírási technológia alkalmazásával az írott dokumentumokkal legalább egyező, de inkább magasabb megbízhatóságú dokumentumokat lehet készíteni digitális hangfelvételek felhasználásával. Az eredeti jogalkotói szándék éppen a hagyományokra építve teljesen ki kívánta zárni a távolról történő ügyintézésből a telefonos (szóbeli) utat, holott ez a gazdaságban (pl. bankoknál) már komolyan elterjedt. Kompromisszumként került végül megfogalmazásra, hogy törvény lehetővé teheti a szóbeli ügyintézés is az adott ügyfajta vonatkozóan. Remélhetően a gazdasági racionalitás ki fogja kényszeríteni e megoldás egyre szélesebb alkalmazhatóságát.

Feltehetően sikeresebb, a bizonyítás szempontjából jobban használható csoportosításra vezetett volna, ha a felosztást arra építik, hogy maga a közlés egyoldalú, mindkét (ellenérdekű) fél által elismert, vagy független harmadik fél által tanúsított.

Az írásbeli kapcsolattartás alapvető formáit az Mtv. - a hatályos Ket. 78. §-ának (4) bekezdésében található, a hatósági döntések ügyfelekkel (az eljárás egyéb résztvevőivel) történő közlésének formáit meghatározó normatartalom importálásával és továbbfejlesztésével - a következőképpen foglalja össze:

- postai úton való írásbeli kapcsolattartás, amely a hatóság és az ügyfelek (az eljárás egyéb résztvevői) közötti kommunikáció hagyományos és leggyakoribb módját jelenti;
- hatósági kézbesítő útján való írásbeli kapcsolattartás, e forma a postai kapcsolattartással rokon (lényegében azt váltja ki), főleg a kisebb településeken működő (jellemzően helyi önkormányzati) hatóságok és az ugyanazon a településen lakó ügyfelek (az eljárás egyéb résztvevői) közötti kommunikáció során lehet releváns;
- telefaxon történő kapcsolattartás, az írásbeli kapcsolattartás e formáját azonban az Mtv. főszabályként kizárja a hatóság határozatának és önállóan megfellebbezhető végzéseinek közlése körében; ti. az új normaszöveg a hatósági határozat és az önállóan megfellebbezhető hatósági végzések telefax útján való közlését csak abban az esetben engedi meg, ha azt az érintett ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) előzetesen kérte, vagy ehhez hozzájárult;
- személyesen átadott irat, amely átadás értelemszerűen az egy időben és egy helyen jelenlevők között mehet végbe;
- kézbesítési meghatalmazotton keresztül írásbeli kapcsolattartás [81. § (1)-(2) bek.];
- kézbesítési ügygondnokon keresztül írásbeli kapcsolattartás [81. § (3)-(5) bek.];
- hirdetményi úton történő írásbeli kapcsolattartás [29. § (6)-(7) bek.; 80. §]; valamint
- elektronikus úton való kapcsolattartás (ezzel kapcsolatban lásd a 28/B. §-nál leírt magyarázatot).

Kiegészítő kapcsolattartási formákként nevesíti még az Mtv. a rövid szöveges üzenetet (pl. sms), valamint az elektronikus levelet (ez utóbbi nem keverendő az általában vett elektronikus kapcsolattartással). Egyes rendkívüli élethelyzetekben [az ún. életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet Ket. 172. § d) pont], valamint a tájékoztatási célú kommunikáció körében megengedett e kapcsolattartási formák alkalmazása is. Az elektronikus levél [172. § b) pont] ezen túlmenően használható az ügyféllel az egyes eljárási cselekmények elvégzésének időpontjával kapcsolatos egyeztetési célú kapcsolatfelvétel esetében is, továbbá fontos szerepet tölt be a hatóságok (szakhatóságok) egymás közötti - nem dokumentumértékű - kommunikációjában.

Az egyes írásbeli kapcsolattartási formák, illetőleg a szóbeli kommunikáció szabályai értelemszerűen alkalmazandók az ügyfélnek (az eljárás egyéb résztvevőjének) a hatósággal való érintkezésére, illetőleg a hatóságok (szakhatóságok) egymás közötti kapcsolatára is. Szemben a hatóságnak az ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) felé irányuló kommunikációjával, e két kommunikációs viszonylatban természetesen nem mindegyik kapcsolattartási eszköz releváns. Így például a hirdetményi úton való kapcsolattartás kizárólag a hatóság ügyfelek irányában való kommunikációját szolgálja, az ügyfél a hatósággal, vagy a hatóságok egymás között ezt a kapcsolattartási eszközt nem használhatják. Vagy például a hatóságok (szakhatóságok) egymás közötti kommunikációjában magától értetődően nem alkalmazható kézbesítési meghatalmazott vagy kézbesítési ügygondnok. Ugyanakkor például, amíg az elektronikus levél és a telefon az ügyfél és a hatóság közötti kommunikációban csak meghatározott esetekben (pl. tájékoztatás-kéréskor, illetve tájékoztatás-adáskor) megengedett, addig a hatóságok

(szakhatóságok) egymás közötti kapcsolattartása körében e két eszköz használata minden olyan esetben, ahol nem kifejezetten hiteles dokumentum továbbításáról (bizonyító erővel felruházandó közlésről) van szó, elsődleges.

Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet fennállása esetén a törvényben nevesített írásbeli, illetve szóbeli kapcsolattartási formák, valamint az e formákhoz, eszközökhöz kapcsolódó használati korlátozások nem jelentenek kötöttséget sem az ügyfelek, sem pedig a hatóságok vonatkozásában. Ilyen helyzetben ugyanis bármilyen kapcsolattartási eszköz megengedett, ami az adott szituációban szükségesnek vagy célravezetőnek mutatkozik. Ezekben az esetekben is fontos azonban a mielőbbi hitelt érdemlő dokumentálás.

Az egyes hatósági ügyekben a közigazgatási hatóságnak az ügyféllel (az eljárás egyéb résztvevőjével) való kommunikációjához általában egynél több kapcsolattartási eszköz is a rendelkezésére áll. Az egymással konkuráló kapcsolattartási eszközök közötti választáshoz az Mtv. a költségtakarékosság és a hatékonyság eljárásjogi alapelvet nevesíti rendező elvként. Ennek figyelembe vételével az ügyféllel (az eljárás egyéb résztvevőjével) való kapcsolattartás formáját a rendelkezésre álló eszközök köréből oly módon kell megválasztani, hogy az

- egyfelől a hatóságnak a lehető legkevesebb költséget okozza, illetve
- másfelől pedig az eljárás lehető leggyorsabb befejezését szolgálja.

**Adott esetben az ügyfélnek** (az eljárás egyéb résztvevőjének) joga van ahhoz, hogy **ő határozza meg a kapcsolattartás formáját**, s e választása a közigazgatási hatóságra nézve is kötelező. Főszabályként (ezzel kapcsolatban lásd a 28/B. §-hoz írt magyarázatot is) ez a helyzet áll elő, amikor az ügyfél az elektronikus úton való kapcsolattartást választja, akár úgy, hogy

- a kérelmére indult eljárásban elektronikus úton terjesztette elő a kérelmét és az alkalmazandó kapcsolattartási formáról másként nem rendelkezett, akár úgy, hogy
- a hivatalból indult eljárásban nyilatkozatával kifejezetten e kapcsolattartási formát kérte.

Ezekben az esetekben a közigazgatási hatóság - kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető (pl. az ügyféltől lefoglalt bizonyíték visszaszolgáltatásakor) - köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani az ügyféllel.

Az ügyféllel (az eljárás egyéb résztvevőjével) való első kapcsolatfelvételkor - az ügyek egy részében ez a 29. § szerinti, az eljárás megindításáról való értesítéssel történik meg - a közigazgatási hatóságot a szóba jöhető kapcsolattartási formákat illetően tájékoztatási kötelezettség terheli. Ennek során köteles az ügyfelet a lehetséges kapcsolattartási formákon túlmenően a hatóság elérhetőségéről (postai cím, telefon, telefax, elektronikus levélcím stb.), valamint a hatóság elektronikus tájékoztatási szolgáltatásának elérhetőségéről (honlap) is tájékoztatni.

Távrolról sem ilyen széleskörű a kapcsolattartás palettája akkor, ha a kommunikációra hatóság és hatóság között kerül sor. E körben az Mtv. két olyan eszközt emel ki a nevesített kapcsolattartási formák közül, amelyek az ügyféllel történő kapcsolattartás során csak kiegészítő jelleggel vannak jelen. A hatóságok (szakhatóságok) ugyanis kötelesek kommunikációjuk során vagy a telefont, vagy az elektronikus levelet használni. E kötelezettségüktől csak akkor tekinthetnek el, ha kapcsolattartásuk irattovábbítást (is)

igényel; ekkor viszont (a 28/D. § hatálybalépéséig) szabadon választhatnak a postai út, a telefax, a hivatali kézbesítő, illetőleg az elektronikus út kapcsolattartási formái közül.

#### Kapcsolattartás elektronikus úton

*„28/B. § (1) Írásbeli a kapcsolattartás, ha*

*a) az ügyfél az iratot ügyfélkapun keresztül küldi meg a hatóságnak,  
b) a hatóság az iratot a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: központi rendszer) keresztül küldi meg az ügyfélnek vagy a hatóságnak.*

*(2) Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető.*

*(3) Az ügyfél köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, ha azt törvény az adott ügyben vagy eljárási cselekmény vonatkozásában előírja.*

*(4) Törvény eltérő rendelkezése hiányában nem alkalmazható elektronikus út a 20. § (6) bekezdése és a 24. § (1) bekezdése szerinti kérelem vonatkozásában, valamint a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásban.*

*(5) A hatóság elektronikus úton tartja a kapcsolatot az ügyféllel, ha az ügyfél azt igényli, továbbá ha az ügyfél a kérelmet elektronikus úton nyújtotta be, és az alkalmazandó kapcsolattartási formáról másként nem rendelkezett.*

*(6) Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél a számára elektronikus úton elküldött irat átvételét öt munkanapon belül nem igazolja vissza, a hatóság a továbbiakban más írásbeli formában tart az ügyféllel kapcsolatot.”*

Az elektronikus úton való kapcsolattartást az Mtv. az írásbeli kapcsolattartás egyik formájaként nevesíti, amelynek a közigazgatási hatósági jogalkalmazásban betöltött szerepe az elektronikus kommunikáció technikai feltételeinek mind hétköznapiabbá válásával párhuzamosan valószínűsíthetően gyors tempóban fog növekedni. Fontos viszont rögtön kihangsúlyozni azt, hogy a számítógépen az internet segítségével (jellemzően levelező programon keresztül, ún. e-mail útján) elküldött elektronikus levelek, dokumentumok és az eljárásjogi értelemben vett elektronikus úton való kapcsolattartás közé nem tehető egyenlőségjel. Az elektronikus levélhez (annak csatolmányaihoz), az elektronikus levél és csatolmányai elküldéséhez és fogadásához önmagában véve nem fűződik joghatás, ez nem is lenne biztonságos és célszerű, mivelhogy az elektronikus levél szerencsés esetben a küldő számítógép, illetve az azon bejelentkező beazonosíthatóságát teszi lehetővé (maga az alkalmazott közlési protokoll ugyanis ezt sem ellenőrzi), azt azonban egyáltalán nem bizonyítja, hogy valóban a levél aláírójaként megjelölt személy küldte az e-mail-t. Joghatás, dokumentumérték kizárólag az Mtv. által meghatározott elektronikus úthoz, az ilyen elektronikus úton továbbított (küldött és fogadott) levélhez, dokumentumhoz kapcsolódik.

Az Mtv. értelmében elektronikus úton való kapcsolattartásról csak akkor beszélhetünk, ha a számítógépen való kommunikációra az ún. központi elektronikus szolgáltató rendszeren (rövidített elnevezéssel: **központi rendszeren**) keresztül kerül sor. Ez alaphelyzetben kétféle módon valósulhat meg:

- az ügyfél-hatóság kommunikációs viszonylatban akkor, ha az ügyfél a központi rendszer részeként (a 2009. évi LX. törvényben szabályozott) funkcionáló **ügyfélkapun** [Ket. 172. § o) pontja] keresztül juttat el valamilyen iratot, adategyüttest (kérelmet, hiánypótlást, nyilatkozatot, adóbevallást stb.) a közigazgatási hatóság részére; illetőleg
- a hatóság-ügyfél, továbbá a hatóság-hatóság relációkban akkor, ha a közigazgatási hatóság a központi rendszeren, a **hatóság hivatali kapuján** keresztül küld valamilyen iratot, adategyüttest (értesítés, hiánypótlási felhívás, végzés, határozat, szakhatóság megkeresése, belföldi jogsegély iránti megkeresés stb.) az ügyfélnek és/vagy más hatóságnak.

A leírtakkal szemben elektronikus levélről akkor beszélünk, ha olyan adategyüttesről, iratról van szó, amelynek küldése és fogadása

- a központi rendszeren kívüli számítógépes hálózaton keresztül, és
- egyedi levelezési címek közötti levelezőprogram segítségével történik [Ket. 172. § b) pontja].

Ez a szabályozás ugyanakkor érdekes ellentmondást vet fel az elektronikus aláírásról szóló törvénnyel, amely ugyan a közigazgatás számára engedélyezi további követelmények megállapítását, de általános érvénnyel rögzíti, hogy pusztán azért, mert egy dokumentum csak elektronikus formában létezik, nem lehet bizonyító erejét kétségbe vonni. Azaz a központi rendszer, mint csatorna kizárólagossá tétele önmagában nem hathat ki az elektronikus dokumentumok létezésére, és bizonyító erejére. Hasonlóképpen problémát fog jelenteni az elektronikus írásbeliség alkalmazásánál az irat fogalmának parttalan kiterjesztése a Ket. 172. § i) pontjában.

Az elektronikus úton való kapcsolattartásnak lényeges, a joghatások beállta szempontjából garanciális eleme a visszaigazolás, a fogadónak (legyen az akár a hatóság, akár az ügyfél) a küldéshez hasonlóan biztonságos módon - azaz a törvény szerinti elektronikus úton - vissza kell igazolnia a küldő felé, hogy az irat (adategyüttes) rendben megérkezett. Amennyiben az adott kapcsolatban a közigazgatási hatóság a fogadó fél, ezt a visszaigazolást a központi rendszer automatikusan generálja az ügyfél részére. Az ügyfelek oldalán a visszaigazolás aktusa hasonló automatizmussal történik, azonban az ügyfelek oldalán nem áll fenn a folyamatos rendelkezésre állási kötelezettség (nem kell rendszeresen, folyamatosan figyelniük az elektronikus postájukat. Ezért a központi rendszer itt olyan mechanizmust épített ki, amely a dokumentum megnyitásakor küldi el a hatóságnak a visszaigazolást. Erre nézve az Mtv. kimondja, hogy - törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - amennyiben az ügyfél a számára elektronikus úton elküldött irat átvételét öt munkanapon belül nem igazolja vissza, a hatóság a továbbiakban más, általa a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjainak figyelembevételével választott írásbeli formában tartja a kapcsolatot az ügyféllel. Magára a hivatalos irat elektronikus kézbesítésére vonatkozóan egy külön törvény, a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tártivevényről szóló 2009. évi LII. törvény rögzít eljárási és garanciális szabályokat.

Ügyféli oldalon a hatósággal elektronikus úton történő kapcsolattartás egyaránt jelentkezhethet jogosultságként vagy kötelezettségként. Fő szabályként az ügyfelet (az eljárás egyéb résztvevőjét) választás illeti meg a tekintetben, hogy a közigazgatási hatósággal elektronikus úton kívánja-e a kapcsolatot tartani, vagy sem; egyfelől fő szabályként jogosult az

elektronikus utat választani, másfelől ugyancsak főszabályként nem kötelezhető az elektronikus úton való kapcsolattartásra. E fő szabálytól azonban több esetkörben is van helye eltérésnek; nevezetesen

- adott hatósági ügyfajta tekintetében törvényben, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendeletben, továbbá önkormányzati hatósági ügyfajta esetében önkormányzati rendeletben az elektronikus út kizárható;
- adott hatósági ügyfajtaban, vagy adott eljárási cselekmény vonatkozásában törvény előírhatja, hogy az ügyfél köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal.

Egyes eljárási cselekmények vonatkozásában maga az Mtv. is kizárja az elektronikus úton való kapcsolattartást, azzal, hogy ezen általános szabályként megfogalmazott tiltás alól különös eljárási norma (kizárólag törvény) feloldást adhat (azaz adott ügyfajtaban mégis lehetővé teszi az elektronikus utat). Az Mtv. alapján kizárt az elektronikus út igénybevétele (jellemzően a bírósághoz fordulás esetén):

- a mulasztó önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetében a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz benyújtott, az eljárás lefolytatására való bírósági kötelezés iránti kérelem [Ket. 20. § (6) bek.];
- a felügyeleti szervvel nem rendelkező közigazgatási hatóság mulasztása esetén a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz benyújtott, az eljárás lefolytatására való bírósági kötelezés iránti kérelem [Ket. 20. § (6) bek.];
- a mulasztó közigazgatási hatósággal szembeni intézkedési-eljárási kötelezettségét elmulasztó felügyeleti szervvel szemben a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz benyújtott, az eljárás lefolytatására való kötelezés iránti kérelem [Ket. 20. § (6) bek.];
- a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri vitában a Fővárosi Ítéltáblához előterjesztett kérelem [Ket. 24. § (1) bek.];
- a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló keresetlevél előterjesztése [Ket. 109. § (1) bek.]; valamint
- az önállóan megtámadható hatósági végzések bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelem benyújtása [Ket. 109. § (2) bek.] esetén.

[Ezen a helyen is jeleznünk kell, hogy a Ket. 13. § (3) bekezdésének b) pontja - amely a hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltáblához kívánta telepíteni a döntési jogot - vitán felül álló módon alkotmányellenes, mivel feles törvénnyel (Ket.) nem lehet módosítani kétharmados alkotmánybírósági törvényt. Ez az alkotmányellenesség kihat a említett rendelkezéshez kapcsolódó többi rendelkezésre, így egyebek között a Ket. 24. § (1) bekezdésére is.]

Az elektronikus úton való kapcsolattartás részletes eljárási szabályainak meghatározására az Mtv. a Kormány részére adott rendeletalkotási felhatalmazást [174. § (1) bek. b) pontja].

## Tájékoztatás

**„28/C. § (1)** Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az ügyfél az e fejezetben meghatározott valamennyi kapcsolattartási formát használhatja tájékoztatáskérés céljából.

(2) A hatóság ugyanolyan formában köteles tájékoztatni az ügyfelet, mint amilyen formában az ügyfél a tájékoztatást kérte.

(3) Ha a tájékoztatás az ügy irataiban lévő adatra vonatkozik, és az ügyfél az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által jogszabály alapján kezelhető adatokkal magát a tájékoztatás iránti kérelmében azonosította, a tájékoztatást nem lehet megtagadni.

(4) A hatóság a tájékoztatást nem köteles teljesíteni, ha az ügyfél a tájékoztatáskéréshez való jogát visszaélészerűen gyakorolja. Visszaélészerű a joggyakorlás különösen, ha a tájékoztatáskérést megelőző öt munkanapon belül az ügyféllel a hatóság döntést közölt, vagy olyan eljárási cselekményre került sor, amelyben az ügyfél részt vett.”

Szemben a joghatást kiváltó eljárási cselekményekkel az ügyfelek (az eljárás egyéb résztvevőinek) tájékoztatásánál az Mtv. értelemszerűen nem támaszt szigorú feltételeket a tájékoztatás céljából alkalmazható kapcsolattartási formákat illetően. E körben általában az ügyfél azonosítása és az elhangzott tájékoztatás utólagos rekonstruálhatósága szempontjából bizonytalan kommunikációs eszközök is igénybe vehetők (pl. telefon). Adott hatósági ügyfajtában azonban különös eljárási norma (bármely jogszabály) az ügyfelek tájékoztatása területén is előírhat szigorúbb szabályokat, szűkítheti az igénybe vehető kommunikációs eszközök körét.

Alaphelyzetben tehát az ügyfél a 28/A. §-ban nevesített bármelyik kapcsolattartási forma igénybevételével kérheti, hogy őt az eljáró közigazgatási hatóság tájékoztassa. A kapcsolattartási formának az ügyfél általi megválasztása a közigazgatási hatóságra nézve azzal a kötelezettséggel jár, hogy olyan kapcsolattartási formában köteles megadni a tájékoztatást, amilyen formában az ügyfél azt kérte.

A tájékoztatási célú kapcsolattartási formákra vonatkozó általános szabályok mellett az Mtv. további rendelkezéseivel kijelöli az ügyfél tájékoztatáskérési jogosultságának, illetőleg a közigazgatási hatóság tájékoztatási kötelezettségének határait.

Az ügyfél - miként minden ügyféli jogállásából fakadó jogosultságát - a tájékoztatási jogosultságát is rendeltetészerűen köteles gyakorolni, a jogosultság gyakorlása nem lehet visszaélészerű. Azt, hogy mely esetekben minősíthető az ügyfél tájékoztatáskérése visszaélészerűnek, az Mtv. nem határozza meg kimerítően, ez nyilvánvalóan nem is lenne lehetséges. Két esetben azonban kinyilvánítja az ügyféli joggyakorlás **visszaélészerű voltát**, és pedig akkor, ha a tájékoztatáskérést megelőző öt munkanapon belül

- a hatóság az ügyféllel döntést közölt, vagy

- olyan eljárási cselekményre került sor, amelyen/amelyben az ügyfél részt vett.

A visszaélészerű ügyféli joggyakorlásnak az a következménye, hogy az ilyen esetekben a hatóság nem köteles a tájékoztatást teljesíteni. Itt azonban nem árt némi óvatosságra inteni és fokozott körültekintésre és mérlegelésre biztatni a közigazgatási jogalkalmazókat, ugyanis az ügyfél tájékoztatáskérése a törvényben említett két tényező bármelyikének fennállta mellett sem jelent minden esetben feltétlenül visszaélészerű ügyféli joggyakorlást.

[A 28/C. § (4) bekezdésének második mondata nem csupán elhibázott, de szellemében ellentétes az 5. § (2) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezéssel. Miért lenne visszaélészerű a tájékoztatáskérés, ha az ügyfél - pl. alacsony iskolázottsága vagy a magyar nyelv nem tökéletes ismerete miatt - nem érti a vele közölt döntés valamely rendelkezését,



és ezért kér tájékoztatást? Hasonlóképpen: ha részt vett egy eljárási cselekményen, attól még problémája lehet egy másnap kézbe vett hatósági döntéssel kapcsolatban.]

A közigazgatási hatóság nem tagadhatja meg az ügyfél tájékoztatását az ügy irataiban található adatok tekintetében, feltéve, hogy a tájékoztatás kérése során az ügyfél az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által jogszabály alapján kezelhető adatokkal magát megfelelő módon azonosította. Ugyanakkor a hatóságnak ebben az esetben is figyelemmel kell lennie az ügy egyes adatai kapcsán meglévő speciális védettségi elemekre, így például a tanú vagy a szemle tárgy birtokosa személyazonosító adatait és lakcímét illetően, ha azokat a hatóság zártan kezeli (39/A. §).

### Az eljárás megindítása

*„29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.*

*(2) A hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha*

*a) ezt jogszabály előírja,*

*b) erre felügyeleti szerve utasította, a bíróság kötelezte,*

*c) életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.*

*(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról*

*a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,*

*b) a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül értesíteni kell.*

*(4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha*

*a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét,*

*b) az eljárás megindítása után a hatóság öt munkanapon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti,*

*c) az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az érintettnél ellenőrzési feladatot,*

*d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.*

*(5) Az értesítésnek tartalmaznia kell:*

*a) az ügy tárgyát, iktatási számát, az eljárás megindításának napját és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét,*

*b) az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatást,*

*c) hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét,*

*d)*

*(6) Ha törvény vagy kormányrendelet további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.*

*(7) A hirdetmény és közhírré tétel útján közölt értesítés tartalmazza:*

*a) az ügy tárgyát és rövid ismertetését,*

*b) a vélelmezett hatásterület kiterjedését,*

*c) a tájékoztatást arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba.*

*(8) A hatóság a hivatalbóli eljárást kezdeményező személyt vagy szervezet kérelmére tájékoztatja az eljárás megindításáról.*

*(9) Ha az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül a hatóság a 28/C. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szabályok szerint értesíti*

*a) az ügy iktatási számáról, az ügyintéző nevéről és hivatali elérhetőségéről,*

*b) az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokról, a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén követendő eljárásról,*

*c) az iratokba való betekintés és nyilatkozattétel lehetőségéről, valamint*

*d) arról, hogy kérelme a szükséges adatainak kezeléséhez és belföldi jogsegély, valamint szakhatósági eljárás lefolytatása céljából történő továbbításához való hozzájárulásnak minősül.*

*(10) A 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezetek kormányrendeletben meghatározott adatbázis alapján történő értesítése az (5) és a (7) bekezdés szerinti adatokat együttesen tartalmazza.*

*(11) A hatóság külön kérelem nélkül is az ügyfél anyanyelvére lefordított végzésben értesíti az eljárás megindításáról azt a magyar nyelvet nem beszélő ügyfelet, akivel szemben az eljárást folytatja. Az értesítés az (5) bekezdésben foglaltakon túl tartalmazza a nyelvhasználati és az ezzel járó költségviselési szabályokról szóló tájékoztatást.”*

A törvény egyértelművé teszi, hogy hatósági eljárás két módon indulhat meg: hivatalból vagy az ügyfél kérelmére. A Ket. 29. § hatályos (1) bekezdésében említett bejelentés, panasz, nyilatkozat, más hatóság kezdeményezése vagy a hatóság észlelésének speciális formája, így a hivatalból induló eljárás kiváltó oka vagy - több külön jogszabályban - a kérelem sajátos elnevezése, ezek említése, felsorolása mind a kérelemre, mind a hivatalból történő eljárás megindításánál pontatlan. Annak érdekében, hogy a hatóságok számára is könnyebben megállapítható legyen, hogy tartalmilag kérelemről vagy lényegében közérdekű bejelentésről van szó, kiegészül a Ket. azzal, hogy a kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfélnek a hatóság döntésére vonatkozó kifejezett kérelmét; e szabálynál is érvényesül természetesen a tartalom szerinti elbírálás elve.

Az eljárást kezdeményező, de ügyfélnek nem minősülő személy tájékoztatásáról is rendelkezik a törvény: a hatóság tájékoztatási kötelezettsége csak külön erre irányuló kérelem esetén áll fenn, és a tájékoztatás tartalmilag az eljárás megindításának tényére korlátozódik. A tájékoztatási kötelezettség a hatóság közérdekű adatok hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettségét nem érinti.

A törvény szerint „egyszerű megítélésű” fordulat alá tartozó eset helyett akkor mellőzhető az értesítés, ha az eljárás megindítása után a hatóság öt munkanapon belül meghozza a döntést. E szabály így azzal is összhangban van, hogy az eljárás megindításától számított öt munkanapon kell az értesítést megküldeni, és ugyanennyi idő áll rendelkezésre a hiánypótlási felhívás kibocsátására és a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására is. A döntések egybefoglalását lehetővé tévő rendelkezéssel összhangban [Ket. 73. § (3) bekezdés] arra is lehetősége van a hatóságnak, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés már a hiánypótlási felhívást tartalmazza (az eljárás megindítására irányuló kérelmet előterjesztő ügyfél esetében).

A törvény pontosítja az értesítés tartalmát is. Indokolt ugyanis, hogy az értesítés meghatározza az ügyintézési határidő mellett azokat a határidőket is, amelyek az ügyintézési határidőbe nem számítanak be, hiszen az ügyfajta irányadó ügyintézési határidő önmagában nem ad hiteles képet az eljárás lehetséges időtartamáról.

A hirdetményre és a közhírré tételre vonatkozó szabályok módosítását a 38/2002. (IX. 25.) AB határozatban összefoglalt követelmények indokolják. A hatóságok gyakorlata úgy alakult, hogy ha jelentős számú ügyfelet kellett az eljárás megindításáról értesíteni - amely körülmény megítélése lényegében a hatóságok szabad mérlegelésén múlt - akkor egyéni értesítés helyett csak a hirdetményi közlés szabályai szerint jártak el. Az Alkotmánybíróság - a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 30. §-át vizsgálva - ugyanakkor kimondta, hogy az „adminisztráció terheinek, költségeinek csökkentése érdekében alkalmazott hirdetményi kézbesítés és a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának követelménye között közvetlen összefüggés nem állapítható meg, így a jogorvoslathoz való jog korlátozásának nincs alkotmányos indoka”. A jogorvoslathoz való jog érvényesítését feltételezi, hogy azok, akiknek jogát, jogos érdekét érinti az ügy, közvetlenül tudomást szerezhessenek az eljárás megindításáról, így a hirdetményi közlés alkalmazására - alkotmányossági szempontból - önmagában nem indok az, hogy az egyéni értesítések száma adott esetben a több százat is meghaladja.

**A kérelmező ügyfélnek szóló értesítés két fontosabb elemmel bővült: egyfelől a hatóság mulasztása esetén követendő eljárásról való tájékoztatással, ez vezethet ugyanis ahhoz, hogy az ügyfelek jogaik ismeretében dönthessenek az őket ért jogsérelem orvoslásáról.** Másfelől az értesítés az Avtv. 3. § (6) bekezdésére tekintettel külön kitér arra, miszerint fel kell hívni az ügyfél figyelmét, hogy kérelme alapján a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezik.

A közhírré tétel módja a helyi viszonyoktól függ, joghatás nem a közhírré tételhez, hanem a hirdetményi közléshez kötődik, a törvény erre tekintettel a közhírré tétel útján való értesítést csupán lehetőségként jelöli meg. A közhírré tétel során a hatóság bármilyen olyan eszközt választhat, amellyel az ügy nagyobb nyilvánosságot kaphat, így például helyi újságban, rádióban, televízióban való vagy szórólapon történő közhírré tételt.

A törvény a társadalmi és érdekképviselői szervezetek eljárásba való bekapcsolódásának elősegítése érdekében felhatalmazást ad a Kormánynak adatbázis létrehozására. A törvény koncepciója szerint ez az adatbázis arra szolgál, hogy ha ebbe bejelentkeznek a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek, valamint megjelölik, hogy mely alapvető jogot vagy közérdeket kívánják védeni mely típusú hatósági eljárásokban, akkor az ilyen hatósági eljárás megindításáról a hatóságok az adatbázis alapján külön értesítést küldenek a Ket. 29. § (2) bekezdésének alapján. Az adatbázist a kormányzati portál tartalmazná. Az adatbázisba való jelentkezés természetesen nem feltétele annak, hogy az érintett szervezet részt vehessen az eljárásban, csupán - a törvény szándékai szerint - elősegíti, hogy az eljárás korai fázisában értesüljön a hatósági eljárás megindításáról minden érintett szervezet. Az egyéni értesítés egyrészt minden bizonnyal hatékonyabb eszköze az eljárásról való tudomásszerzésnek, mint a hatályos szabályok alapján történő hirdetményi értesítés, másrészt az értesítés egyaránt tartalmazza azokat az ügyel kapcsolatos adatokat is, amelyek megismerésére ismert

ügyfélként van joguk (az ügy száma, az ügyintéző neve és elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatást, a kérelmező ügyfél nevét) és azokat is, amelyeket egyébként a hirdetményből ismerhetnének meg (az ügy tárgyát és rövid ismertetését, adott esetben a hatásterület határait).

A törvény kiegészíti a magyar nyelvet nem beszélő ügyfél részvételével folyó eljárás nyelvhasználati szabályaival a hatályos rendelkezéseket. A törvény tekintettel van arra, hogy a tisztességes ügyintézés követelményéből az is fakad, hogy nemcsak a kérelmező ügyfél kérheti a döntések fordítását, hanem az a személy is, akivel szemben - hivatalbóli vagy ellenérdekű ügyfél kérelmére indult eljárásban - az eljárás folyik. Ilyen esetben az eljárás indokolatlan elhúzódsásával járna, ha a magyar nyelvet nyilvánvalóan nem beszélő ügyfél számára magyar nyelven küldenék meg az egyes döntéseket, és az ügyfélnek külön kellene kérnie - magyar nyelven - a fordítást. A fordítással járó költségek ugyanakkor a magyar nyelvet nem beszélő személyt terhelik.

**BH2009. 194.** A hatóság a hivatalból indult eljárásról az eljárás alá vont ügyfelet kell, hogy értesítse, a hatósági ellenőrzés csak az eredmény ismerete után eredményezheti az eljárás megindítását (2004. évi CXL. törvény 29. §).

A hatályos normaszöveg szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára, más hatóság kezdeményezésére, külön jogszabályban meghatározott panaszra (a továbbiakban együtt: kérelem) vagy hivatalból indul meg. Erre a részletes felsorolásra azért volt szükség, mert a különös eljárási normák teljes körű áttekintése során kiderült, hogy elég gyakran nem kérelem, hanem más elnevezésű beadvány alapján indul meg az eljárás! Az adóbevallás vagy a vámáru bejelentése pl. a Ket. alkalmazása szempontjából kérelemnek minősül.

**A rendőrségről szóló törvény 92. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőri intézkedések, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazása miatt jogorvoslatnak van helye.** A 93. § értelmében panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították. A panaszt az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője elsőfokú határozattal bírálja el, amellyel szemben fellebbezésnek van helye. Ez a panasz tehát a Ket. alkalmazása szempontjából kérelemnek minősül.

Az Mtv.-ben foglalt új normaszöveg egyszerűsítette a dolgot annak kimondásával, hogy a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Kommentár szintjén tehát azt tanácsoljuk a jogalkalmazóknak, hogy a kérelem értelmezésénél továbbra is legyenek tekintettel az Mtv. által törölt szövegrészre, s ne csak a kérelem elnevezésű beadványokat tekintsék kérelemnek, hanem az eljárás kezdeményezésére irányuló olyan beadványokat is, amelyeknek a reájuk vonatkozó különös eljárási szabály más elnevezést adott.

Ha az eljárás hivatalból (is) megindítható, főszabályként továbbra is a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv mérlegelési jogkörében dönt arról, hogy indít-e eljárást vagy sem. A (2) bekezdés a főszabály alóli kivételeket sorolja fel, azokat az eseteket, amikor a hatóság köteles az eljárást hivatalból megindítani.

A (3) bekezdés egy régi fogyatékossgot pótol, amikor előírta az **ügyfél értesítését az eljárás megindításáról**. Ez az új jogintézmény azért fontos, mert noha az Áe. is számos ügyféli jogot határozott meg már az elsőfokú eljárásban is, ezekkel sok ügyfél azért nem tudott élni, mert csupán az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesült az ügyében folyó eljárásról. Ezért az eljárás megindításáról való értesítés egyfelől **jogállami garancia** az ügyfél számára, másfelől alkalmazása révén jogorvoslatokat lehet megtakarítani, hiszen így sok minden tisztázható az elsőfokú eljárásban, ami korábban csak amiatt csúszott fel a jogorvoslati eljárásba, mert az ügyfél - nem értesülve az eljárásról - nem tudta gyakorolni az őt megillető eljárási jogokat.

A 29. § új (3) bekezdésében az Mtv. - helyesen - kiegészítette a hatályos szöveget azzal, hogy a hivatalból indult eljárás a Ket. alkalmazása szempontjából akkor indul meg, amikor a hatóság az első eljárási cselekményt foganatosítja. Ebben a kommentár iránymutatást ad arra nézve is, hogy a kérelemre indult eljárás esetében mi minősül a kérelem beérkezésének. A beérkezés ugyanis nem annyit jelent, hogy a kérelem az eljárásra jogosult hatóság székházának (irodájának) falai között van. Nem tekinthető ugyanis beérkezettnek az a kérelem, amelyet az ügyfél vagy megbízottja munkaszüneti napon vagy a napi munkaidő eltelte után dob be a hatóság postaládájába vagy ad át személyesen a portásnak. Minden közigazgatási szerv köteles ugyanis a hozzá érkező beadványokat úgynevezett érkeztetési bélyegzővel ellátni. Fő szabálynak tehát az tekinthető, hogy a kérelemre indult eljárás azon a napon indul meg, amelyet az érkeztetési bélyegző feltüntet. Vannak azonban kivételek is. Ha az ügyfél rossz helyre - pl. nem a hatáskörrel rendelkező, illetékes hatósághoz - küldte el a beadványát, nem a címzett hatóság érkeztetési bélyegzőjén feltüntetett nap az irányadó, hanem az a nap, amelyet a beadvány áttétele nyomán az eljárásra jogosult hatóság érkeztetési bélyegzője tüntet fel.

Bölcs dolog, hogy az Mtv. kiegészítette az értesítés kötelező tartalmát azzal, hogy az ügyfelet tájékoztatni kell a 33. § (3) bekezdése alapján az **ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokról**. [Eddig ez nem szerepelt a 29. § (5) bekezdés a) pontjában, de a köztisztviselőknek a Ket. alkalmazására történő felkészítése során minden esetben javasolt volt a jogalkalmazóknak, hogy az ügyféllel - akár írásban, akár személyesen történő - első kapcsolatba kerülésükkor adják meg ezt a tájékoztatást. Ennek hiányában ugyanis az ügyfél úgy gondolhatja, hogy régen letelt az ügy érdemi elbírálására megszabott határidő, holott - az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok folytán - még szó sincs jogellenes mulasztásról.]

A (6) bekezdés új szövege szerint, ha törvény vagy kormányrendelet további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 14. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető. (Kiemelés tőlem. K. G.)

Nyomatékosan hangsúlyoznunk kell, hogy a hirdetményi úton történő kézbesítést a Ket. nem takarékosági okokból - a postaköltség megtakarítása végett - vezette be, még kevésbé azért, hogy jól kitoljon az ügyfelekkel és megfossa őket a Ket.-ben és magában az Alkotmányban biztosított jogoktól. A hirdetményi kézbesítés egy végső próbálkozás arra az estre szólóan, ha a hatóság másként nem, vagy nem teljes körűen tudja tájékoztatni valamiről (a eljárás megindításáról, az érdemi döntésről) az ügyfeleket, amiről pedig feltétlenül tudniuk kell(ene).

Abból kell kiindulni, hogy egy közleménynek a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztése messze nem csereszabatos a postai úton történő, névre szóló értesítéssel. Az embereknek ugyanis nem az a kedvenc időtöltésük, hogy hetenkénti gyakorisággal elzarándokoljanak a különböző hatóságok (polgármesteri hivatal, rendőrség, földhivatal stb.) székházába, megtudni, hogy a hirdetőtáblán nincs-e kifüggesztve valamely, rájuk vonatkozó vagy őket is érintő hirdetmény. Ez okból fölöttébb óvatosan kell bánni a hirdetményi kézbesítéssel és messzemenően tartózkodni kell az azzal való visszaéléstől, mert a hirdetményi kézbesítésnek településtípusonként más a hatékonysága.

Arra kérjük ezért az eljáró hatóságokat, hogy általában éljenek a közhírré tétel lehetőségével, ezzel is kifejezésre juttatva: nem az értesítési kötelezettség egyszerű kipipálásáról van szó, hanem a közigazgatás a rendelkezésére álló eszközök felhasználásával valóban arra törekszik, hogy az értesítés tartalma jusson el az érintettekhez.

#### *A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása*

*„30. § A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, öt munkanapon belül elutasítja, ha*

- a) az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága,*
- b) a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye,*
- c) a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul,*
- d) jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett,*
- e) a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki,*
- f) a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik, vagy*
- g) a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.”*

E § tételesen felsorolja azokat az okokat, amelyek bármelyikének fennállása esetén a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül végzéssel elutasítja.

A b) ponttal kapcsolatban: a kérelem áttételének általában akkor nincs helye, ha az ügy elbírálása nem közigazgatási, hanem más, közhatalmat gyakorló szerv hatáskörébe tartozik. Ilyen lehet pl. a bíróság, az Alkotmánybíróság vagy az ügyészség. Az áttétel mellőzésének az az oka, hogy

- más eljárási törvények a Ket.-től eltérő rendelkezéseket tartalmaznak a beadvány (pl. keresetlevél) formájára és tartalmára nézve, s e követelményeknek a kérelem nem felel meg,
- az ügyfél szuverén joga eldönteni, hogy ügyével akar-e pl. bírósághoz fordulni (az az ügyfél, aki kérelmével a jegyzőhöz fordult, esetleg nem akar büntető- vagy polgári peres eljárást indítani), s végül
- a nem közigazgatási eljárásnak esetleg lényegesen nagyobb lehet a költségkihatása.

A törvény koncepciója szerint a jövőben nem számít a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának indokául önmagában az, **ha a kérelem áttételének alapjául szolgáló adatok hiányoznak**, és azok hivatalból sem állapíthatóak meg. Az ilyen esetekben a jövőben

**hiánypótlási felhívást kell kibocsátani**, és annak alapján az ügyet áttenni. A hiánypótlás elmulasztása esetén pedig a hatóság az eljárást megszüntetheti.

A törvény kimondja, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasítható, ha a **kérelem idő előtti**. Abban az esetben ugyanis, ha jogszabály vagy a hatóság meghatározza azt a határidőt, amelyen belül a kérelem benyújtható, akkor a legkorábbi időpontot megelőzően benyújtott kérelem elbírálására nincs lehetőség, és hatását tekintve azonosan kell kezelni, mint azt az esetet, amikor a kérelem benyújtása a jogszabály vagy a hatóság által meghatározott határidőn túl történik.

A törvény úgy rendelkezik, hogy érdemi vizsgálat nélkül elutasítható a kérelem, ha az nyilvánvalóan **nem az előterjesztésre jogosulttól származik**. Ha jogszabály anyagi jogi szempontok szerint meghatározza, hogy pontosan ki jogosult a kérelmet benyújtani, akkor a hatóság a kérelem előzetes, a hiánypótlás szabályaira tekintettel történő vizsgálata során megállapíthatja a jogszabályi feltételek hiányát, ilyenkor indokolatlan az eljárás lefolytatásának és érdemi döntés meghozatalának az elvárása, lévén az eljárás eredményeként csak elutasító döntés születhet.

#### Az eljárás megszüntetése

*„31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha*

*a) a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,*

*b) az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált,*

*c) az eljárás kérelemre indult és az ügyfél kérelmét visszavonta, kivéve ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét,*

*d) az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be,*

*e) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn,*

*f) az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselő-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza,*

*g) jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik,*

*h) a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül.*

*(2) A hatóság az eljárást megszüntetheti, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását.*

*(3) Ha az ügyfél az eljárást megindító kérelmét a határozat jogerőre emelkedését megelőzően az (1) bekezdés c) pontja szerint visszavonja, a hatóság a határozatát visszavonja.”*

A törvény koncepciójának megfelelően szükségtelen külön utalni arra, hogy az egyes eljárási cselekményekről végzésben rendelkezik a hatóság, hiszen a hatóság a nem érdemi, de az eljárás során felmerült minden kérdésben döntést hoz.

A Ket. 34. §-a értelmében a kérelem a határozat jogerőre emelkedéséig vonható vissza, ezért az erre vonatkozó rendelkezést szükségtelen az eljárás megszüntetésének szabályainál megismételni. Kiemelendő, hogy a szövegrész hatályon kívül helyezése nem jelenti a visszavonásra vonatkozó szabályok módosítását.

A Ket. 31. § (1) bekezdés e) pontja teszi lehetővé hivatalbóli eljárás esetén az eljárás alapjául szolgáló körülmény megszűnése esetén az eljárás megszüntetését. Gyakori, hogy a kérelemre indult eljárásnál is oka fogyottá válik az eljárás (pl. az ellenérdekű ügyfél teljesíti kötelezettségét), a kérelmező ügyfél azonban nem vonja vissza a kérelmét, így nincs jogszerű lehetőség az eljárás megszüntetésére.

Visszaélésekhez vezethet, ha az eljárás megszüntetésének kötelező esete az, hogy az ügyfél nem gondoskodik alkalmas képviselőről, habár az eljárás folytatásának lenne helye. Pontatlan volt a Ket. 31. § (1) bekezdés f) pontjának megfogalmazása abból a szempontból is, hogy több ügyfél részvétele esetén akkor sem szüntethető meg az eljárás, ha csak egy ügyfél nem gondoskodik képviselőről vagy jár el személyesen.

Az eljárás megszüntetésének egyik oka lehet, ha az ügyfél a kérelmére induló eljárásban nem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak, ideértve a nyilatkozattételre való felhívást is (Ket. 51. §). A Ket. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján lesz egyértelmű, hogy a nyilatkozattétel elmaradása esetén akkor szüntethető meg az eljárás, ha az megakadályozta a tényállás tisztázását, és nem volt mód a rendelkezésre álló adatok alapján való döntéshozatalra.

A Ket. 31. § (3) bekezdése a jogbiztonságot sértő módon, a mérlegelési körülmények meghatározása nélkül a hatóság mérlegelésére bízta, hogy az illeték- és díjfizetési kötelezettség elmulasztása esetén az eljárást megszünteti-e vagy sem. A törvény az (1) bekezdés új h) pontjában akként foglal állást a kérdésben a befizetési fegyelem javítása érdekében is, hogy kötelező az eljárást megszüntetni ebben az esetben. Ugyanez a szabály érvényesül a szakhatósági eljárásért fizetendő illetékek, díjak esetén.

Az eljárás megindítására irányuló kérelem visszavonása esetén a hatóság megszüntető végzést hoz, de a már meghozott - még nem jogerős, de nem is jogszabálysértő - határozatát visszavonni nem tudja, és a felügyeleti szerv sem tudja megsemmisíteni, mivel az nem törvénysértő. A törvény a probléma rendezése érdekében egyértelművé teszi, hogy a hatóság a döntését visszavonja.

(4)Az (1) bekezdés f) pontjának eredeti szövege az volt, hogy (a hatóság az eljárást megszünteti, ha) az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselő-ellátásra alkalmas személy



meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen. Ezt az Mtv. - alapján véve helyesen - kiegészítette azzal: kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza. A kivételekre vonatkozó szövegkiegészítés helyénvaló, ám a másodikként említett kivétel ebben a megfogalmazásban aggályos. Több kérelmező esetén ugyanis a mulasztó ügyfelet nem menti az, hogy a többi ügyfél nem mulasztott. Ezért véleményünk szerint ilyenkor az eljárást a mulasztó ügyfélre kiterjedő személyi hatállyal meg kell szüntetni (más megfogalmazásban: az eljárás további részét illetően ki kell zárni az ügyfelek közül). Erre nem csupán azért van szükség, hogy az illető tudja: ő az adott eljárásban többé már nem ügyfél, hanem azért is, mert az eljárási költségek viselése szempontjából egyáltalán nem közömbös, hogy ki és meddig minősült ügyfélnek. (Az egykori kérelmezőt az ügyféli jogállás elvesztése után már nem terhelik azok a költségek, amelyeket az ügyféli jogállásból való kizárása után a többi ügyfél kezdeményezése idézett elő.)

Mivel az (1) bekezdés kapcsán már szó esett az olyan ügyekről, amelyekben több kérelmező van, s ezek közül csupán egy követ el mulasztást, erre utalunk kell a (3) bekezdéssel kapcsolatban is. A (3) bekezdés ugyanis kizárólag az egy kérelmezős ügyekben alkalmazható. Ha ugyanis a több kérelmezős ügyben csupán egyetlen kérelmező vonja vissza a kérelmét, ez nem nyújt alapot a határozat visszavonására.

#### A szakhatóság közreműködése

*„44. § (1) Törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. A szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.*

*(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott szakkérdésben tudományos vagy szakmai testületet, illetve szakértői szervet jelölhet ki szakhatósággént.*

*(3) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.*

*(4) Ha az ügyfél az alapeljárás illetékével vagy díjával egyidejűleg nem vagy csak részben fizeti meg a szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket vagy díjat, a hatóság haladéktalanul - valamennyi szakhatóság tekintetében - hiánypótlásra szólítja fel. A hatóság akkor keresi meg a szakhatóságot, ha az ügyfél a hiánypótlást teljesítette.*

*(5) Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a hatóság nyolc munkanapon belül megállapítja, hogy a kérelmet a szakhatósági állásfoglalástól függetlenül el kell utasítani.*

*(6) A szakhatósági állásfoglalás tartalmára a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az állásfoglalás*

- a) tartalmazza a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének nevét is,*
- b) rendelkező része tartalmazza a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását,*
- c) nem tartalmazza az eljárási költségek viseléséről szóló döntést.*

*(7) Ha a szakhatóság megállapítja, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének jogerőre emelkedéséig egy alkalommal módosíthatja.*

*(8) Ha törvény vagy kormányrendelet azt lehetővé teszi, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt - a szakhatósági eljárásért fizetendő illeték vagy díj megfizetése mellett - benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával - az ügyfél meghatározott joga érvényesítésére irányuló eljárásban, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott időpontig felhasználható - előzetes szakhatósági állásfoglalást (a továbbiakban: előzetes szakhatósági hozzájárulás) ad ki. A hatóság a kérelemhez benyújtott előzetes szakhatósági hozzájárulást szakhatósági állásfoglalásként használja fel azzal, hogy a 44. § (7) bekezdése nem alkalmazható.*

*(9) A szakhatóság előzetes szakhatósági hozzájárulása, állásfoglalása és végzései ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg."*

A szakhatósági modell a múlt század hatvanas éveiben alakult ki és az Áe. 1981-ben emelte az általános szabályozás szintjére. Annyiban hasonlít az egyablakos ügyintézéshez, hogy noha itt is több - külön-külön is önálló döntésre jogosult - hatóság van, az ügyfél fő szabályként csak ezek egyikével, a törvényben vagy kormányrendeletben érdemi döntéshozatalra kijelölt hatósággal áll közvetlen kapcsolatban.

A 44. § több új rendelkezést is foglal magában. Ilyen mindenekelőtt a (2) bekezdés, amely az eddigi szabályozástól eltérően kiterjeszti a szakhatóság fogalmát, s lehetővé teszi, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott szakkérdésben tudományos vagy szakmai testületet, illetve szakértői szervet jelöljön ki szakhatóságként.

(Eredetileg a szakhatósági modell arra irányult, hogy az ügyfélnek ne kelljen 5-8 különböző hatóságnál eljárnia, hanem azok döntését egy határozatba foglalva kapja meg. 2009. október 1-jétől kezdve törvény vagy kormányrendelet olyan szervet is szakhatósággá nyilváníthat, amelynek egyébként nem lenne hatósági jogköre.)

A (2) bekezdésben említett szervek szakhatósági jogállása nem különbözik a többi szakhatóságétól.

Arra is utalnunk kell, hogy a Ket. 104. § (2) bekezdésének új második mondata egyszerűen jogi képtelenség. Aszerint ugyanis ha törvény vagy kormányrendelet másodfokú szakhatóságot nem jelöl ki, a hatóság maga dönt a fellebbezésnek a szakhatóság hatáskörébe tartozó részében is. Nos, szakhatóság bevonására pontosan azért van szükség, mert a döntéshozatalra jogosult hatóságnak egy bizonyos tárgykörben nincs megfelelő ismerete. Ez pedig nem csupán az elsőfokú hatóságra vonatkozik, hanem a másodfokúra is.

Fontos új szabályt foglal magában a (6) bekezdés, amely a szakhatósági állásfoglalás tartalmára - kevés eltéréssel - a határozat tartalmi elemeit vonatkoztatja. Ez amiatt jelent előrelépést, mert az eddigiek során nem egyszer előfordult, hogy a szakhatóság elfelejtette megjelölni azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyekre az állásfoglalását alapozta. A c) ponttal kapcsolatban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a szakhatósági eljárás során esetleg felmerült eljárási költségek összegét fel kell tüntetni, mert ez szükséges a hatóság döntésének meghozatalához.

Hasznos jogintézményről rendelkezik a (8) bekezdés is, amely - bár nem közvetlenül, hanem ha törvény vagy kormányrendelet ezt megengedi - lehetővé teszi előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadását.

Ennek két okból is jelentősége van:

- egyfelől az ügyfél már a műszaki terveket is a szakhatóság feltételeinek, előírásainak megfelelően készíteti el,
- másfelől biztonságot jelent az ügyfél számára, hogy a szakhatóság - a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott időpontig - kötve van állásfoglalásához, azt nem módosíthatja, hanem a jelzett időpontig (immár nem ideiglenes) szakhatósági állásfoglalásként felhasználható.

A (9) bekezdésben foglalt rendelkezés részben jó a kérelmező számára, részben azonban kockázati tényező. Annyiban jó, hogy nem kell kétszeri jogorvoslati tortúrán átesnie (először az előzetes szakhatósági állásfoglalás, majd a határozat kapcsán). Ám pontosan ebben rejlik rizikó-faktor jellege is. Az ügyfél - bízván az előzetes szakhatósági állásfoglalásban - annak megfelelően készíteti el a tervezett beruházás műszaki terveit, amelyek többnyire nem túl olcsók. Igen ám, csak hogy a határozat ellen mindenképpen jogorvoslatnak van helye, méghozzá többnyire két szinten is (fellebbezés, bírósági felülvizsgálat). Ilyenkor már színre léphet az esetleges ellenérdekű ügyfél is, pl. egy környezetvédelemre szakosodott társadalmi szervezet.

Semmi garancia nincs tehát arra, hogy a felettes szakhatóság - akár jogszabálysértés miatt, akár mérlegelési jogkörében - nem változtatja meg az első fokon eljárt szakhatóság előzetes állásfoglalásában foglaltakat.

Olvasóink munkájának megkönnyítése végett utalunk rá, hogy a szakhatósági eljárás ügyintézési határidejét a 33. § (8) bekezdése, a szakhatósági eljárásban a jogszerű hallgatással való állásfoglalást pedig a 71. § (2) bekezdésének b) pontja szabályozza.

Kénytelenek vagyunk e helyen is utalni rá, hogy a gyakorlati tapasztalatokról mit sem tudva, vagy azokat figyelmen kívül hagyva az Mtv. ismét visszahozta az Áe. ama, elhibázottnak bizonyult szabályát, hogy ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. [71. § (2) bek. b) pontja]. Ezzel a 71. § kapcsán foglalkozunk.

**„45. § (1) Törvény vagy kormányrendelet egyes ügyfajtákban kötelezheti a hatóságot és a szakhatóságot az engedélyezési feltételek egyeztetés útján való megállapítására; az egyeztetés módjáról és határidejéről a szakhatóságokat a szakhatósági megkeresés megküldésével kell értesíteni.**

**(2) Ha a hatóság és a szakhatóság vagy a szakhatóságok egymással - egészben vagy részben - ellentétes egyedi előírást állapítanak meg vagy feltételt írnak elő, a hatóság és az érintett szakhatóságok álláspontjukról - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a hatóság erre irányuló felhívásától számított öt munkanapon belül egyeztetnek, és a szakhatóságok az egyeztetés eredményeként felülvizsgált állásfoglalásukat haladéktalanul közlik a hatósággal.**

**(3) Ha a hatóság megítélése szerint a szakhatóság a hatáskörét túllépte, vagy állásfoglalása ellentétes a 44. § (6) bekezdésében foglalt követelményekkel, a hatóság a szakhatósági állásfoglalás beérkezésétől számított öt munkanapon belül egyeztet a**

szakhatósággal. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tíz munkanapon belül dönt.

(4) A szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása vagy törvényben vagy kormányrendeletben előírt eljárásának mellőzése esetén az erről való tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül egyeztet a hatósággal, ennek eredménytelensége esetén a hatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tíz munkanapon belül dönt.

(5) Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a szakhatóság jogszabálysértő állásfoglalása miatt helyezte hatályon kívül vagy változtatta meg a határozatot, a szakhatóság megtéríti a hatóságnak a jogszabálysértő állásfoglalással okozott költségeket.

(6) Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság azért helyezte hatályon kívül vagy változtatta meg a határozatot, mert a hatóság figyelmen kívül hagyta a szakhatósági állásfoglalást, a hatóság megtéríti a szakhatóságnak az ezzel okozott költségeket.”

1. A szakhatósági közreműködésről szóló hatályos rendelkezések átszerkesztését és átfogalmazását tartalmi változtatási, kodifikációs és pontosítási szempontok egyaránt indokolták. Kodifikációs szempontú például, hogy az eddig a szakértőkről szóló szabályok között említett, ám szakhatóságként, a szakhatóságra vonatkozó szabályok alapján eljáró, törvény vagy kormányrendelet által kijelölt tudományos vagy szakmai testület, szerv a jövőben egyértelműen a szakhatóságok között kap helyet. A szabályozás kiegészült néhány új elemmel is.

Nem voltak egyértelműek a Ket. szabályai arra vonatkozóan, hogy a szakhatóságokra mely szabályok vonatkoznak úgy is mint hatóságra. A törvény ezért megállapította, hogy ha a Ket. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A szakhatóság eljárására is kiterjednek így az alapelvi rendelkezések, az anyanyelv használatára vonatkozó garanciák vagy például a kizárás szabályai.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 31. § (8) bekezdése értelmében, ha a szakhatóságot az eljáró hatóság keresi meg, a **szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket - az alapeljárás illetékével (díjával) egyidejűleg - annak kell megfizetnie, akinek érdekében az eljárás indul.** A törvény az Itv.-vel való összhang megteremtése érdekében meghatározza az ügy érdemében eljáró hatóság szakhatósági illeték vagy díj megfizetésével kapcsolatos feladatait. **A hatóságnak meg kell vizsgálnia a kérelem benyújtásakor, hogy az ügyfél valamennyi szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket és díjat leróta-e. Az erre vonatkozó vizsgálat legfeljebb nyolc munkanapig tarthat, vagyis addig, amíg a hatóság maga is megállapítja, hogy mely szakhatóságokat kell bevonni az eljárásba.** Az ügyfél terhei csökkentése érdekében a törvény úgy rendelkezik, hogy a hatóság valamennyi hatóság tekintetében egy hiánypótlási felhívásban, azaz **egyetlen végzésben hívja fel az elmaradt illeték, díj megfizetésére. Az ügyfél így egyetlen végzésből megtudhatja, hogy mely szakhatóságokkal szemben mekkora fizetési kötelezettség terheli, nem okoz szükségtelen terhet a több különálló hivatalos irat átvétele, illetve a fizetési kötelezettségek külön-külön való teljesítése.** Az ügyfél a szakhatósági eljárásért fizetendő illetékek, díjak ismeretében dönthet arról is, hogy folytatni kívánja-e az eljárást, vagy inkább - ha túl magasnak találja a fizetendő összeget - a kérelem visszavonása mellett határoz. Ha az ügyfél a hiánypótlási felhívásnak megfelelően nem teljesíti fizetési kötelezettségét, a hatóság

ugyanúgy megszünteti az eljárást, mint ahogy az alapeljárásért fizetendő illeték elmulasztása esetén szüntetné meg az eljárást. Amíg a szakhatósági illeték, díj megfizetését az ügyfél nem igazolja, a szakhatóság megkeresésének sincs helye.

A szakhatósági eljárásért fizetendő illeték vagy díj megfizetésére vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók, ha a hatóság teljes költségmentességet engedélyezett az ügyfélnek. Ilyen esetben a törvény értelmében a hatóság a költségmentesség engedélyezéséről, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzést közli az illetékre vagy díjra jogosult eljárásban résztvevő hatóságokkal, így a szakhatóságokkal is [Ket. 159. § (5) bekezdés].

Több, a gyakorlatban felmerült problémát is kezel a törvény: a hatóságnak a hatályos szabályok alapján akkor is meg kell keresnie a szakhatóságot, ha a hatóság saját hatásköre keretei között, a szakhatósági állásfoglalás ismerete nélkül egyértelműen meg tudja állapítani, hogy a kérelmet el kell utasítania, hiszen a szakhatósági megkeresés elmulasztása minden esetben a hatóság döntésének semmisségét vonja maga után. Annak elkerülése érdekében azonban, hogy a szakhatóságok megkeresésének mellőzhetőségére vonatkozóan időben döntés szülessen, és ne húzódjék el az eljárás amiatt, hogy a hatóság a szakhatóságokat időben nem vonta be, és nem tud párhuzamosan folyni a hatóság és a szakhatóságok munkája, a törvény akként rendelkezik, hogy akkor nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a hatóság nyolc munkanapon belül megállapítja, hogy a kérelmet a szakhatósági állásfoglalás tartalmára tekintet nélkül érdemben el kell utasítani. A nyolc munkanap egyben a szakhatóságok bevonásának határidejeként is tekinthető. Az elutasítás magában foglalja mind az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást, mind az érdemi vizsgálatot követő elutasítás eseteit.

A szakhatósági állásfoglalás tartalmára a határozatra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az eljáró hatóság és a hatósági ügyintéző megnevezésén kívül a szakhatóság és ügyintézőjének megnevezése is része az állásfoglalásnak. A szakhatósági állásfoglalás rendelkező része a hatályos szabályok szerint is a szakhatóság hozzájárulását, ehhez igazodóan egyedi szakhatósági előírást, feltételt tartalmaznak vagy a hozzájárulás megtagadását. A határozat tartalmi elemei közül az eljárási költségek viseléséről a szakhatóság értelemszerűen nem dönthet, az egyértelműség érdekében ezt külön említi a (6) bekezdés. Tartalmazza viszont az eljárási költségek mértékének megállapítását, amely alapján az érdemi döntést hozó hatóság az eljárási költség viseléséről szóló döntésében rendelkezik: a szakhatósági eljárás során felmerülő eljárási költségek mértékéről tehát a szakhatóság, a fizetésre kötelezett személyéről, a költségviselés alanyáról a hatóság dönt.

A törvény nem változtatott azokon a koncepcionális elemeken, hogy a szakhatóság állásfoglalása köti a hatóságot, és hogy az állásfoglalás ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az ügyfél a határozat elleni jogorvoslat keretében támadhatja a szakhatóság állásfoglalását, illetve az eljárás során hozott más végzéseit (pl. a hiánypótlási felhívást).

A szakhatóság a döntés meghozataláig módosíthatja állásfoglalását, annak érdekében viszont, hogy ez lehetőleg ne vezessen visszaélésekhez és az eljárás elhúzásához, erre csak egy alkalommal, jogszabálysértés orvoslása céljából kerülhet sor, a szakhatóságnak pedig viselnie kell az ezzel a módosítással okozott költségeket [Ket. 157. § (5) bekezdés]. A törvény

koncepciója értelmében a szakhatóság az állásfoglalását nem vonhatja vissza, „hallgatása” viszont ugyanazon esetekben minősülhet „beleegyezésnek”, mint ahogyan az érdemi döntést hozó hatóság esetében: ha jogszabály úgy rendelkezik, az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél [Ket. 71. § (2) bekezdés].

A gyakorlatban lényegében jól működik az előzetes szakhatósági állásfoglalás jogintézménye, az erre vonatkozó hatályos szabályok azonban mindenképpen kiegészítésre szorulnak. A törvény egyértelművé teszi, hogy a Ket. alapján önmagában nincs eljárási kötelezettsége a szakhatóságnak, ha az ügyfél a voltaképpeni eljárás megindítása előtt fordul hozzá, hogy szakhatósági hatáskörében adja ki a szakhatósági állásfoglalását. Külön törvényben vagy kormányrendeletben kell rendezni az előzetes szakhatósági állásfoglalás feltételeit és adott esetben speciális szabályait. Értelemszerűen az előzetes szakhatósági állásfoglalás akkor használható fel, ha a szakhatóság hozzájárulását tartalmazza (még ha egyedi előírással vagy feltétellel ki is egészül), ezért a törvény az előzetes szakhatósági hozzájárulás definíciót alkalmazza.

Bár külön törvény és kormányrendelet tárgykörébe tartozik az előzetes szakhatósági hozzájárulás jogintézményének pontos szabályozása, a törvény akként foglал állást, hogy az előzetes állásfoglalás akkor tudja betölteni szerepét és gyorsítani az alapeljárást, ha a hatóságnak, illetve a szakhatóságnak nem kell külön megvizsgálnia az eljárás során, hogy az állásfoglalást illetően nem változott a tényállás és a jogi szabályozás. E koncepció értelmében az előzetes hozzájárulás tartalmazza azokat az adatokat, amelyek alapján az érdemi döntést hozó hatóság meg tudja állapítani, hogy az előzetes szakhatósági eljárás és a későbbi alapügy tárgya azonos volt. Az előzetes szakhatósági hozzájárulást lehetővé tévő törvény vagy kormányrendelet rendelkezik arról az érvényességi időről, amely alatt a hozzájárulás felhasználható. Az előzetes szakhatósági hozzájárulás nem vonható vissza és nem módosítható.

2. A Ket. 45. § (1) és (2) bekezdése a hatóság és a szakhatóság közötti egyeztetési kötelezettség két jól elkülönülő típusáról rendelkezik. A Ket. 45. § (1) bekezdésében említett egyeztetés esetén az egyeztetést elrendelő törvény vagy kormányrendelet határozza meg, hogy mi a teendő az egyeztetés eredménytelensége esetén, az eltérő szakhatósági feltételek miatt fennálló egyeztetési kötelezettséget viszont indokolt volt annyiban pontosítani, hogy az egyeztetésnek eredményesen kell zárulnia, a szakhatóságoknak felülvizsgált állásfoglalásukat haladéktalanul, tehát - az általános belső eljárási határidőn belül - öt munkanapon belül kell közölni az eljáró hatósággal.

Ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozik, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordul a Ket. az érdemi döntésre jogosult hatóság mulasztására vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazásával. Nem adott eligazítást a Ket., hogy mi a teendő abban az esetben, ha a szakhatóság állásfoglalása az eljáró hatóság megítélése szerint jogszabályba ütközik, ideértve, ha nem felel meg a szakhatósági állásfoglalás kritériumainak (pl. a szakhatóság állásfoglalásából hiányzik a megállapított tényállás, az állásfoglalás alapjául szolgáló jogszabályhelyek megjelölése, a mérlegelés szempontjai, az okszerűség). Ilyen esetekben a törvény értelmében a hatóságoknak egyeztetniük kell, az egyeztetés eredménytelensége

esetén az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordulhat felügyeleti eljárás lefolytatása érdekében.

Az érdemi döntésre jogosult hatóság számára kötelező a szakhatóság állásfoglalása, vagyis azt változtatás nélkül kell átemelnie a hatósági határozatába. Ha a hatóság nem észleli, hogy a szakhatósági állásfoglalás jogszabálysértő, a Ket. 45. § (3) bekezdés szerinti felügyeleti eljárásra nem kerül sor, vagy az nem eredményes, viszont a bíróság a hatósági határozatot a szakhatósági állásfoglalás részében jogszabálysértőnek találja, akkor indokolt, hogy az ezzel kapcsolatban felmerült költségeket a szakhatóság viselje. Hasonlóan a szakhatóságnál is keletkezhetnek költségek amiatt, hogy a hatóság nem vette figyelembe a szakhatósági eljárást (a szakhatósági eljárás újbóli lefolytatása, az intézkedéssel járó költségek), ezért a szakhatóság is követelheti az érdemi döntést hozó hatóságtól a költségek megtérítését. A követelés polgári perben érvényesíthető, a Pp. általános szabályai szerint.

3. Nem voltak egyértelműek a Ket. szabályai arra vonatkozóan, hogy a szakhatóságokra mely szabályok vonatkoznak úgy is mint hatóságokra. A törvény ezért megállapította, hogy ha a Ket. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságokra a hatóságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A törvény a Ket. új 45/A. §-ában határozza meg azokat az eltérő szabályokat, amelyeket a szakhatóság speciális jogállása tesz indokolttá: a törvény koncepciója értelmében a szakhatóság nem dönthet például az ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásáról vagy az eljárás felfüggesztéséről, de ha eljárása során észleli a felsorolt eljárási cselekmények alkalmazásának szükségességét, akkor erről haladéktalanul tájékoztatja az érdemi döntést hozó hatóságot. Így világossá válik, hogy az eljárás lefolytatásával kapcsolatos döntések az érdemi döntést hozó hatóság hatáskörébe tartoznak, amelynek döntései ellen az általános szabályok szerint lehet élni jogorvoslattal. A törvény rendezi a hatáskör és illetékesség vizsgálatára vonatkozó eltérő szabályokat, az „ítélt ügy” kategóriáját mint a szakhatósági eljárás megszüntetésének okát.

Egyértelművé tette végül a törvény, hogy a hiánypótlásra való felhívást a szakhatóság közvetlenül intézheti az ügyfélhez, egyúttal azt is nyomatékosítja, hogy hiánypótlás alatt a Ket. 37. §-ában meghatározott jogintézmény értendő, azaz - a kialakult gyakorlattal ellentétben - ne a hibák kijavíttatására használja fel a szakhatóság a hiánypótlási felhívást. A (3) bekezdés - helyesen - egy új egyeztetési kötelezettséget állapít meg az olyan esetben, ha az eljáró hatóság megítélése szerint a szakhatóság túllépte a hatáskörét vagy állásfoglalása ellentétes a 44. § (6) bekezdésében foglalt követelményekkel. [Az idézett szöveg második fordulata helyesen az lenne, hogy állásfoglalása nem felel meg a 44. § (6) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ha ugyanis a szakhatóság pl. nem tünteti fel az állásfoglalásának alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezést, akkor nem ellentétről, hanem jogellenes mulasztásról van szó.] Az egyeztetés eredménytelensége esetén az eljáró hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez.

A hivatkozott rendelkezések annak megelőzését szolgálják, hogy a határozatba jogszabálysértő rendelkezések kerüljenek vagy hiányozzanak a határozatból a Ket.-ben előírt tartalmi elemek. Az eljárás felfüggesztése azért indokolt, mert ekként a felügyeleti eljárás

időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe és így az ügyfél is tudomást szerez arról, hogy az ügy elbírálása emiatt késedelmet szenved.

*„45/A. § (1) Ha a szakhatóságnak olyan tény vagy körülmény jut a tudomására, amely*  
*a) ideiglenes biztosítási intézkedést,*  
*b) a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását,*  
*c) az eljárás megszüntetését,*  
*d) az eljárás felfüggesztését vagy*  
*e) az eljárás akadályozása jogkövetkezményeinek alkalmazását*  
*teszi szükségessé, erről haladéktalanul tájékoztatja a hatóságot.*

*(2) A szakhatóság a megkeresés megérkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy van-e hatásköre és illetékessége az ügy elbírálására.*

*(3) Ha a szakhatóság megállapítja hatásköre hiányát, erről a megkeresés megérkezésétől számított öt munkanapon belül tájékoztatja a hatóságot, és megszünteti a szakhatósági eljárást.*

*(4) Ha a szakhatóság megállapítja illetékessége hiányát, a megkeresést a megérkezésétől számított öt munkanapon belül az ügy összes iratával együtt az illetékességgel rendelkező hatósághoz - a hatóság egyidejű tájékoztatása mellett - átteszi, és megszünteti a szakhatósági eljárást.*

*(5) Ha a szakhatóság megállapítja, hogy változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett a megkeresés szerinti ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelemről - az előzetes szakhatósági hozzájárulás kivételével - korábban szakhatósági állásfoglalást adott ki, haladéktalanul megküldi a hatóságnak a korábbi szakhatósági állásfoglalását, és megszünteti a szakhatósági eljárást. Nincs lehetőség a megkeresésnek a korábbi szakhatósági állásfoglalás megküldésével történő teljesítésére újrafelvételi eljárásban.*

*(6) A szakhatóság szükség esetén a 37. §-nak megfelelően hiánypótlásra hívhatja fel az ügyfelet, amiről a hatóságot haladéktalanul értesíti. Ha az ügyfél a kérelemre indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tesz eleget, a szakhatóság a hiánypótlás elmulasztásáról értesíti a hatóságot, amely - ha az eljárás hivatalbóli folytatásának nincs helye - az eljárást megszünteti.”*

Ez a § hasznos támpontot nyújt az érintett szervek számára arra nézve, hogy melyek azok az eljárási cselekmények, amelyek elvégzésére a szakhatóság jogosult (esetenként egyben köteles is), s melyek tartoznak az eljáró hatóság hatáskörébe.

A (3) és a (4) bekezdéssel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet arra, hogy az eljárás megszüntetése és a szakhatósági eljárás megszüntetése nem azonos fogalom: az előbbi az egész ügyre kiterjed, míg az utóbbi csak valamelyik konkrét szakhatóság eljárására. Ennek megfelelően a (4) bekezdés szövegében az lenne a pontos szöveg, hogy megszünteti az előtte folyó szakhatósági eljárást, mivel az áttétel folytán sor kerül a szakhatósági eljárásra. Az iménti disztinkció vonatkozik az (1) bekezdés c) és d) pontjára is, mivel ott - helyesen - az eljárás megszüntetéséről van szó.

Az (5) bekezdés második mondatával kapcsolatban felhívjuk a figyelmet arra: sem a fellebbezési eljárásban, sem az újrafelvételi eljárásban nincs szükség a korábban eljárt valamennyi szakhatóságnak (illetőleg a szakhatóság felügyeleti hatóságának) az eljárásba való bevonására: esetenként elegendő annak a szakhatóságnak a bevonása, amelynek



állásfoglalását az ügyfél sérelmezi. Más szakhatóság közreműködése csak akkor szükséges, ha a sérelmezett állásfoglalás esetleges megváltoztatása kihatással lehet egy másik szakhatóság állásfoglalására.

#### Határozat és végzés

*„71. § (1) A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

*(2) Ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, másik hatóság vagy szakhatóság eljárásra való kijelölése helyett jogszabály rendelkezhet úgy, hogy*

*a) az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést,*

*b) ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.*

*(3)*

*(4) A (2) bekezdésben szabályozott esetekben a megszerzett jogot rá kell vezetni a kérelemre, továbbá - kérelemre - annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot kell kiadni.*

*(5) A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzügyi ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul.*

*(6) A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele. A hatóság az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja.*

*(7) Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben vagy az ügyfél hozzájárulása alapján sor kerülhet informatikai eszközzel végzett automatizált egyedi döntésre is. Automatizált egyedi döntésen a kiadmányozásra jogosult aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata is informatikai eszközzel rögzíthető, ha azt a törvény vagy a kormányrendelet megengedi, és az aláírás és a bélyegzőlenyomat hitelességét a hatáskör gyakorlója egyedi döntésével hitelesítette.”*

**EBH2008. 1829.** A 2004. évi CXL. törvény előírásainak meg **nem felelő döntési forma alkalmazásának jogkövetkezménye a bíróság érdemi döntésében vonható le** (1952. évi III. törvény 339. §; 2004. évi CXL. törvény 130. §, 71. §).

A szabályozásban alapvető rendelkezésnek az tekintendő, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben pedig végzést bocsát ki.

A hatósági eljárásban is ismert intézmény a közigazgatás hallgatása. Ez alatt a határidőn belüli cselekvési kötelezettség (döntéshozatal) elmulasztását értjük, amely ellen több okból is a leghatározottabban fel kell lépni. Öröndetes, hogy a Ket. e téren, a korábbiakhoz képest jóval szigorúbb szabályokat állapít meg (Ket. 20. § illetve 33/A. §). A fentiek mellett azonban ismert és a tételesjogi szabályozásban is intézményesült a jogszerű hallgatás.

A jogszerű hallgatást értelemszerűen csak jogszabály teheti lehetővé a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság számára.

A jogszerű hallgatással meghozható döntés előfeltételei:

- ha jogszabály kifejezetten lehetővé teszi,
- az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul,
- nincs ellenérdekű ügyfél,
- a hatóság határidőn belül nem hoz határozatot.

A fenti feltételek együttes fennállása esetén az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.

Az Mtv. kibővítette a hallgatás következtében létrejövő döntések körét: ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. [(2) bekezdés]

A gyakorlatban azonban nem mindig elegendő, hogy a hallgatással megszerzett jogokról csak a hatóságnak és az ügyfélnek van tudomása. Erre tekintettel a megszerzett jogokat kötelező a kérelemre rávezetni. Ha szükségessé válik, hogy az ügyfél a megszerzett jogait bizonyítsa, a hatóság azt elősegíti és az ügyfél kezdeményezésére, az ügyfélnél levő másodpéldányra a jogokat rávezeti vagy a hatóságnál lévő példányról készített másolatot az ügyfél rendelkezésére bocsátja.

A törvény a határozathozatal **mellőzésének** egy sajátos esetéről is rendelkezik. Ennek előfeltétele szintén az, hogy **jogszabály lehetővé tegye**. Az alkalmazhatósági kör is behatárolt. Akkor kerülhet rá sor, ha az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. (Ilyen pl. a nyugdíj összegének - törvény alapján történő - évenkénti emelése.) Ám a határozathozatal mellőzése nem jelenti egyszersmind azt, hogy az ügyfél - ha a reá vonatkozó döntést sérelmesnek tartja - meg lenne fosztva a jogorvoslati lehetőségtől.

A hatóság akkor is mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az a feltétele, hogy az ügyfél az erre irányuló kérelmét benyújtja.

*„72. § (1) A határozatnak - ha jogszabály további követelményt nem állapít meg - tartalmaznia kell*

- a) az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét,*
- b) a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot,*
- c) az ügy tárgyának megjelölését,*
- d) a rendelkező részben*
  - da) a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást,*
  - db) a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét,*
  - dc) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél részére történő megfizetésre vonatkozó döntést,*
  - dd) az eljárási költség megállapítását, ha arról a hatóság nem külön dönt,*
  - de) az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt,*

df) a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást,

dg) a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjairól szóló tájékoztatást,

e) az **indokolásban**

ea) a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat,

eb) az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait,

ec) a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket,

ed) a szakhatósági állásfoglalás indokolását,

ee) az ügyintézési határidő leteltének napját, az ügyintézési határidő túllépése esetén az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az ügyintézési határidő túllépése esetén a 33/A. § alkalmazásának van helye,

ef) azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,

eg) a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást,

f) a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával,

g) a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

(2) A végzésnek - ha jogszabály további követelményt nem állapít meg - tartalmaznia kell az (1) bekezdés a), b), c), da), dc)-dg), f) és g) pontjában meghatározott tartalmi elemeket, valamint a döntés részletes indokolását, ezen belül az (1) bekezdés ec), ef) és eg) pontjában meghatározott tartalmi elemeket. Kizárólag az eljárást megszüntető végzésnek kell tartalmaznia az (1) bekezdés ee) pontja szerinti tájékoztatást.

(3) A 22. § (4) bekezdése szerinti, ideiglenes intézkedésről szóló végzés indokolásában ismertetni kell az ideiglenes intézkedés szükségességét és célszerűségét megalapozó tényeket és körülményeket, valamint a felmerült költséget, feltéve, hogy a költség megtérítésére az ideiglenesen intézkedő hatóság igényt tart.

(4) Ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, egyszerűsített döntés hozható, amely nem tartalmazza az indokolást és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. Az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből mellőzhető az indokolás.”

A törvény egyik koncepcionális újdonsága, hogy **megszünteti** a gyakorlatban kialakult, alkalmazott „**udvarias levél**” kategóriáját. A törvény ezért úgy rendelkezik, hogy a hatóság az ügy érdemében **határozatot hoz**, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben **végzést bocsát ki**.

A Ket. egyetlen esetben teszi lehetővé a hatóság számára, hogy mellőzze a döntéshozatalt: ha külön jogszabály lehetővé teszi olyan ügyekben, amelyekben az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékű emelésére irányul. Más esetekben ugyanakkor nem tekinthető jogszerűnek a hatóság hallgatása, kivételesen azonban a Ket. elismeri azt a helyzetet, amelyben a hatóság mulasztása nem terhelheti az ügyfelet, késleltetheti a jogai gyakorlásában, mivel a jog gyakorlása nem hordoz magában különösebb kockázatot. A Ket.

ezért megengedi külön jogszabálynak az arról szóló rendelkezést, hogy ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz döntést - feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél -, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.

A törvény pontosította ezt a szabályt annyiban, hogy mivel az nem csupán az eljárást megindító kérelemre vonatkozhat, és mivel a hatósági eljárás sem feltétlenül határozattal zárul, helyesebb a **hatóság döntéshozatali kötelezettségére utalni**.

A szabály megfelelően alkalmazandó a szakhatósági állásfoglalás kiadásának elmulasztására is.

Az nem állítható, hogy ilyen esetben a hatóság ne hozna döntést, mivel az ügyféli joggyakorlás jogszerűségének bizonyítékául is a megszerzett jogot rá kell vezetni a kérelemre: ez az aktus pedig döntéshozatalnak minősül, a hatóság elismeri, hogy az ügyfél jogszerűen gyakorolhatja jogát.

A törvény a döntéshozatal szabályai közé emeli a hatályos Ket. 162. § (9) bekezdésében szabályozott automatizált egyedi döntéshozatal lehetőségét.

Az ügyfelek jogainak és érdekeinek védelmét, illetve a hatóságok munkaterhét is jelentősen csökkenti a „hallgatás beleegyezés” szabály alkalmazhatóságának kiterjesztése. A módosítás értelmében egyrészt bővül azon ügyek köre, amelyekben a hatóságnak nem kötelezettsége döntést hozni, emellett konkretizálódik azon esetek köre, amelyben a hatóság mulasztása esetére jogszabály a jog gyakorolhatóságáról rendelkezhet. További egyszerűsítés, hogy azokban az egyszerű megítélésű ügyekben, amelyekben jogszabály rendelkezése alapján elegendő a döntést az ügyiratra feljegyezni, a hatóságnak a továbbiakban a döntés közléséről külön már nem is kell gondoskodnia.

A hatósági döntéshozatal teljes automatizálása csak úgy lehetséges, ha a döntés aláírása, lepecsételése is automatizálható. Az informatikai eszközzel rögzített aláírás, pecsét nem jelenti a hatósági döntésért való személyes felelősség megszüntetését, gyengítését, hiszen a hitelesítő döntés révén biztosított, hogy a hatáskör címzettje valóban a sajátjaként ismerje el az informatikai eszközzel rögzített aláírást és pecsétet is.

A határozat tartalmi követelményeire vonatkozó szabályozást a törvény több ponton helyesbíti.

- Bővíthet az ügyfél döntésben megjelenő személyes adatainak köre, ha az ügyfél azonosítása megkönnyítése végett további adatokat is megadott magáról (mert például azonos lakcímen hasonló nevű személyek élnek).

- Az ügyfélnek járó munkadíj nem szerepel az eljárási költségek között, és az sem volt világos, hogy Ket. ehelyütt miért csak egyes eljárási költségek összegének megállapításáról rendelkezett. A törvény most tisztázza, hogy a **határozatban kell döntenie az összes olyan eljárási költség megállapításáról**, amelyről a hatóság korábban nem döntött. Utóbbi esetre tekintettel a végzés tartalmi elemei között is szerepel az eljárási költség megállapítására vonatkozó dc) pont.

- Azokban az eljárásokban, amelyekben illeték helyett díjat kell fizetnie az ügyfélnek, jellemzően a fellebbezésért is díjat kell fizetnie, a Ket. 72. § (1) bekezdés df) pontjának

módosítása ezt a pontosítást szolgálja. Célszerű továbbá, hogy az ügyfél teljes körű tájékoztatást kapjon arra vonatkozóan, hogy a fizetési kötelezettségét milyen formában tudja teljesíteni, önmagában az elektronikus úton való megfizetés módjáról való információ tehát nem elegendő.

- Mivel a hatóságnak a lefoglalásról is döntésben (pontosabban végzésben) kell rendelkeznie, a lefoglalásról szóló döntés indokolása értelemszerűen tartalmazza a lefoglalás indokát, a határozatnak erre már nem kell kitérnie.

- A hatósági döntés része legyen az illeték és a díj ügyfélnek történő megfizetéséről szóló rendelkezés.

- Mivel a nagyobb szervezetekben a hatáskör címzettje kiadmányozási jogát általában átruházza, indokolt annak előírása, hogy a hatóság nevében döntéshozatalra jogosult személy nevét, hivatali beosztását, valamint - ha az nem azonos a döntéshozatalra jogosult személlyel, - a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását is fel kell tüntetni. Ez a másik új tartalmi elem segítséget nyújt abban az ügyfélnek, hogy a közigazgatási pert - helyesen - a hatáskör címzettje ellen indítsa.

- A törvény koncepciója értelmében a hatóság a döntéseit a központi rendszeren keresztül közli, így elvetendő a döntés minősített elektronikus aláírással való ellátásának a kötelezettsége.

A törvény egyúttal rögzíti, hogy a törvényben előírt garanciális szabályokhoz képest más jogszabály csak további, kiegészítő tartalmi és formai követelményeket állapíthat meg a döntésekre vonatkozóan, a Ket.-ben meghatározott garanciális tartalmi elemeknél kevesebbet azonban nem.

Tisztázza a módosítás, hogy ha a végzés kötelezést tartalmaz (például eljárási bírság megfizetésének kötelezettségét), akkor a végzésnek tartalmaznia kell a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit. Hasonlóan tartalmaznia kell a végzésnek a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat, hiszen csak ezek ismeretében lehet a döntést a jogorvoslati eljárás során érdemben felülvizsgálni. Végül a végzéseknek tartalmazniuk kell a tájékoztatást a fizetési kötelezettség, fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és a megfizetés lehetséges módjairól, ha azok ellen önálló fellebbezéssel lehet élni.

Az egyszerűsített határozat szabályait a törvény az áttekinthetőség érdekében egy helyen, a Ket. 72. § (4) bekezdésében szabályozza, amely meghatározza, hogy mikor és milyen formában hozható egyszerűsített döntés. A hatályos szabályokhoz képest a törvény egyszerűsített döntés (és nem az egyszerűsített határozat) formájáról rendelkezik, mivel a Ket. nem csupán az eljárást megindító kérelmet hívja kérelemnek, több más kérelmet is benyújthat az ügyfél pl. a jogutódlásra, az eljáró hatóság mulasztásának kivizsgálására. A hatóságnak ezekben a kérdésekben is döntést kell hoznia, elegendő viszont ilyenkor is egyszerűsített formában. Értelemszerűen kell tehát a hatóságnak egyszerűsített végzést vagy egyszerűsített határozatot hoznia.

Egyértelművé teszi továbbá a törvény azt is, hogy csak akkor van helye egyszerűsített döntés hozatalának, ha a hatóság teljes egészében helyt ad a kérelemnek, azaz ha például a hatóság részben, például az összegszerűséget illetően mérlegelt, akkor mérlegelési szempontjait meg kell indokolnia, egyszerűsített döntés nem hozható.

Az ügyfelek az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen nem fellebbezhetnek a Ket. 100. §-a értelmében, nem hagyható el a jogorvoslatról való tájékoztatás annyiban, hogy a törvény rögzíti, az egyezségben résztvevő bármelyik ügyfél kérelmére a hatóság visszavonja a határozatát, és lefolytatja az eljárást. A határozat ügyfelek kérelmére való visszavonása új jogorvoslati formának tekinthető, aminek bevezetését az egyezség kivételes jogintézménye (közigazgatási határozatba foglalt megegyezés) indokolja. Emellett az egyezség elleni fellebbezés csak az ügyfelek számára kizárt, az eljárás egyéb résztvevői a rájuk vonatkozó részében (pl. szakértői díj megállapítása) fellebbezést terjeszthetnek elő.

*„(5) A kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját meghatározó végzésből mellőzhető az indokolás.*

*(6) Az indokolás mellőzhető, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított öt munkanapon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére. A jogorvoslat igénybevételenek határidejét az indokolás kézbesítésének napjától kell számítani.”*

**BH2009. 128.** Az ügyvédi fegyelmi eljárás költségeiről, annak viseléséről dönteni kell, és a fegyelmi határozat ezen része is külön perben támadható (1998. évi XI. törvény 55. §; 2004. évi CXL. törvény 12/A. §, 2004. évi CXL. törvény 72. §).

A határozat és végzés szerkezete

**A határozat és végzés négy, egymástól jól elhatárolódó részből állnak.**

a) a fejléc tartalmazza:

- a hatóság megnevezését és ügyintézőjének nevét,
- az ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott személyazonosításra szolgáló adatokat,
- az ügy számát és tárgyának megjelölését.

b) A rendelkező rész lényegében a döntést és az ahhoz kapcsolódó elemeket foglalja magában.

c) Az indokolás elsődleges rendeltetése a döntés megalapozása és elfogadtatása.

d) Az utolsó rész tartalmazza:

- a döntéshozatal helyét és idejét,
- a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását,
- a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását, ha nem azonos a hatáskör gyakorlójával,
- döntés kiadmányozójának aláírását és
- a hatóság bélyegzőlenyomatát.

**A határozat**

A határozat rendelkező részének központi eleme a döntés. Az első fokú eljárásban a határozatot (a rendelkező részt) felesleges bevezetővel ellátni. A döntéshozatal szempontjából lényeges adatokat a fejléc tartalmazza. (A másodfokú eljárásban a rövid bevezető beiktatása - amely az ügy előzményeit tartalmazza - nem kifogásolható.)

A rendelkezéssel szemben fennálló követelmények közül első helyre az egyértelműséget kell tenni.

A lehetőséghez képest kerülendő az ügyfél számára nem, vagy nehezen értelmezhető szakkifejezések használata. A bonyolult és/vagy több döntést magába foglaló rendelkezés megfogalmazásakor erre a körülményre fokozott figyelmet indokolt fordítani.

Amennyiben a határozat meghozatala szükségessé teszi, a rendelkező rész kikötéseket is tartalmazhat (pl. az engedélyezett tevékenység folytatásához szükséges feltételek biztosítása).

Az elsőfokú eljárásban a rendelkező részben kell figyelmeztetni az ügyfelet a fellebbezés (keresetindítás) lehetőségére. A fellebbezési eljárás keretében hozott határozatba a keresetindítás lehetőségét kell belefoglalni. (Hasonlóképpen kell eljárni az elsőfokú határozat meghozatalakor, ha nincs fellebbezési lehetőség.) A rendelkező részbe azt is bele kell foglalni, hogy a jogosultak milyen határidőn belül, mely szervnél terjeszthetik elő fellebbezésüket, illetve keresetüket, s ennek kapcsán milyen összegű illetéket kell fizetniük. A fellebbezést, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a döntéstől számított tíz munkanapon belül lehet előterjeszteni, annál a hatóságnál, amely a megtámadott döntést hozta [Ket. 99. § (1) bek.]

Az ügyfél a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon (nem munkanapon!) belül élhet keresetindítással [Ket. 109. § (1) bek.]. A keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. [Pp. 330. § (2) bek.]

A szakhatóság közreműködésével kapcsolatos főbb szabályok a Ket.-ben a következők voltak: Az érdemi döntésre jogosult hatóság egyértelműen kötve van a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásához.

Hallgatással nem jöhet létre szakhatósági hozzájárulás.

Az Mtv. az utóbbi korlátozást feloldotta azzal, hogy jogszabály lehetővé teheti a szakhatósági hozzájárulás megadását jogszerű hallgatással.

Az érdemi döntésre jogosult hatóságnak a határozat rendelkező részében fel kell tüntetni:

- a) a szakhatóság megnevezését,
- b) a szakhatóság hozzájárulását és az egyedi szakhatósági előírást vagy feltételt (együtt: szakhatósági állásfoglalás).

Ez ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, az ügyfél a határozat ellen irányuló fellebbezés keretében gyakorolhatja jogorvoslati jogát.

Amennyiben sor kerül az ügyintézési határidő túllépése miatt az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél részére történő visszafizetésére, az erről szóló döntést is a rendelkező részbe kell foglalni.

Az eljárási költségeket a Ket. 15 pontban sorolja fel [Ket. 153. § (2) bek.]. A határozatban ezek viseléséről is rendelkezni kell, ha azokról a hatóság külön nem dönt.

Szintén a rendelkező részbe kell foglalni a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét, illetve a mulasztás (a teljesítés) jogkövetkezményeit.

Végül tájékoztatni kell az ügyfelet a fellebbezési illeték vagy díj, illetve a határozatban megállapított fizetési kötelezettség mértékéről és megfizetésének, leróvásának módjáról.

Ha a hatóság azonnali végrehajtást rendel el, ezt a határozat rendelkező részében, a fellebbezésre tekintet nélkül, külön ki kell mondani, és a hatóságot indokolási kötelezettség is terheli.

Az indokolás - e megjelölés alatt - a határozat rendelkező részétől egyértelműen elkülönül. Alapvető rendeltetése a döntés ténybeli és jogi megalapozása.

A Ket. az indokolás körében először a tényállás megalapozásáról rendelkezik. Ebben a körben meghatározó szerepe van a tényállás megállapításának és az ennek alapjául elfogadott bizonyítékoknak. Az indokolásba az ügyfél által előterjesztett, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait is bele kell foglalni.

Egyértelműen helyeselhető az a rendelkezés, amely szerint az indokolásba bele kell foglalni a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a szerepet játszó szempontokat és tényeket.

A szakhatóság szerepének egyértelműbb, korábban körvonalazott felértékelődéséből következik, hogy a szakhatósági állásfoglalás indokait is bele kell foglalni a határozatba.

Az indokolásnak új eleme az a rendelkezés, amely szerint az indokolásnak tartalmaznia kell az ügyintézési határidő leteltének napját.

A tényállás megállapítása mellett az indokolás másik fő eleme a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyek pontos meghivatkozása. A pontosság alatt az is értendő, hogy nem elég a jogszabály megjelölése (számának és címének indokolásba foglalása), hanem konkrétan meg kell jelölni a rendelkezést (szakasz, bekezdés, pont stb.).

Megemlítjük, hogy a joganyag változékonysága esetenként megnehezíti a hatályos szabályozás felderítését. E téren a nagyvonalúság, különösen a hatályon kívüli rendelkezésekre való hivatkozás fő bűnnek számít. Mivel az ügyfelek és az eljárás más résztvevői túlnyomórészt nem rendelkeznek jogi végzettséggel, a lehetőséghez képest még a fontosabb jogszabályoknak a szakirodalomban általánosan elfogadott rövidítését (pl. Ptk., Ötv.) is célszerű mellőzni.

A jogorvoslati kérelemben a tényállás tisztázása és a jogszabályhelyekre történő hivatkozás egyaránt kifogás tárgyává tehető.

**A végzés**

Első megközelítésben a Ket.-nek a végzésről szóló alapvető rendelkezéséből - amely szerint a hatóság az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben végzést bocsát ki - arra is lehetett következtetni, hogy a változás az Áe.-hez képest csupán az elnevezésben mutatkozik meg. A további szabályok azonban egyértelművé tették, hogy a végzés, mint a hatóság által hozható döntések egyik válfaja nem egyszerű visszatérés az 1957 előtti szabályozáshoz.

Az Mtv. módosító rendelkezése, amely az ügy érdemében hozott határozat kivételével az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzés kibocsátását írja elő, nem az eljárás egyszerűsítésének irányába mutat.



A **végzés tartalmáról** szóló szabályozás abból indul ki, hogy az eljárási kérdésekben hozott döntések általában jóval egyszerűbb szerkezetet igényelnek, mint a határozatok. Erre tekintettel a végzés elemei a következők;

a) Amint korábban erre már utaltunk, (a döntés szerkezetének elemzése során) a határozat és végzés fejlécére vonatkozó szabályok azonosak, tekintettel arra, hogy a szabályozás szempontjai is megegyeznek.

b) A végzés rendelkező része tartalmazza:

- a döntést,

- a fellebbezés vagy a keresetindítás lehetőségére való figyelmeztetést, benyújtásának helyéről, határidejéről és a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást,

- a fizetési és egyéb kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos döntéseket.

c) Az indokolásról a törvény átfogóan rendelkezik; a döntést részletesen kell indokolni. Kiemeli azonban a következőket:

- meg kell hivatkozni azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a végzést meghozta,

- utalni szükséges a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályokra,

- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott végzés tartalmazza a jogkör gyakorlásában szerepet játszó tényeket és szempontokat.

d) Az utolsó rész tartalmi elemei szintén megegyeznek a határozatával.

Visszatérve a jogorvoslati lehetőségre, főszabálynak az tekintendő, hogy a végzés csak a határozat elleni fellebbezésben támadható meg. Ez alól azonban maga a Ket. is tesz kivételt.

Önálló fellebbezésnek van helye:

a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,

b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító,

c) az eljárást megszüntető,

d) az eljárás felfüggesztése tárgyában hozott,

e) az ügyintézési határidő túllépése miatt az ügyfél és eljárás egyéb résztvevője által megfizetett illetéknek vagy díjnak a visszafizetéséről szóló,

f) a természetes személyazonosító adatok és a lakcím zárt kezelésére vonatkozó kérelemnek helyt adó,

g) az eljárási bírságot kiszabó,

h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,

i) az irat-betekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és

j) a Ket.-ben meghatározott fizetési kedvezménnyel, eljárási költséggel és költségmentességgel kapcsolatos első fokú végzés ellen. [Ket. 98. § (3) bekezdés]

A felsorolást a végrehajtási eljárás körében a Ket. tovább bővíti.

Külön kell szólni - legalábbis a Ket. szerint - a végzés formájában kibocsátott ideiglenes intézkedésről. A hatóság - tekintet nélkül a joghatóságára, valamint hatáskörére és az illetékességre - hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. [Ket. 22. § (3) bek.]

A törvény nem rendelkezik egyértelműen arról, hogy ki jogosult (és egyben köteles) megtenni az ideiglenes intézkedést. A Ket. 22. § (3) bekezdése a hatóságot említi jogalanyként, ami félreérthető. Nem a hatóság, hanem az egyszerű köztisztviselő az, akinek nincs ideje vezető után szaladgálni, hanem azonnal cselekednie kell. Ebből a szempontból

indokolt elválasztani a helyszíni intézkedést, illetőleg az arról szóló végzést, amelynek kiadmányozója már lehet a hatóság vezető beosztású munkatársa.

Az **ideiglenes intézkedésről** szóló végzés indoklásába bele kell foglalni:

- az ideiglenes intézkedés szükségességét és célszerűségét megalapozó tényeket és körülményeket,
- a felmerült költségeket (feltéve, ha a költségek megtérítésére az ideiglenes intézkedést hozó hatóság igényt tart).

Új eleme a szabályozásnak, hogy az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatakor nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

#### **Az egyszerűsített döntés**

Az eljárási alapelvek között szerepel az a rendelkezés, amely szerint a közigazgatási hatóság, többek között, a gyorsaságra és egyszerűsítésre törekedve jár el.

Az elemi szabály szerint egyszerűsített határozatot akkor lehet hozni, ha:

- a hatóság a kérelemnek helyt ad és
- az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél [Ket. 72. § (4) bek.].

Egy további rendelkezés egyértelműen meghatározza, mit jelent az egyszerűsítés. Ha a hatóság az elsőfokú eljárásban a kérelemnek teljes egészében helyt ad és nincs ellenérdekű ügyfél, a döntésből mellőzhető;

- a jogorvoslatról szóló tájékoztatás,
- és az indokolás.

Ugyancsak elhagyható az indoklás az egyezséget jóváhagyó döntésből, valamint kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját meghatározó végzésből.

*„73. § (1) A döntés csak olyan védett adatot tartalmazhat, amelyet az iratbetekintés szabályai szerint megismerhet az, akivel a döntést közlik. A döntést úgy kell megszövegezni, hogy a figyelembe vett védett adat tartalmára annak ismertetése nélkül utaljon. A döntést úgy kell megszövegezni, hogy abból ne legyen levonható következtetés annak a személynek a kilitére vonatkozóan, akinek a természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését rendelték el.*

*(2) A döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, jegyzőkönyvbe kell foglalni vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.*

*(3) Egy dokumentumba foglalható a határozat és a végzés, illetve több határozat vagy végzés. Az egy dokumentumba foglalt döntések rendelkező részét és indoklását döntésenként önállóan kell megszövegezni. Az egybefoglalás az egyes döntések meghozatalára vonatkozó határidőket és a jogorvoslati szabályok alkalmazását nem érinti. Ha a jogorvoslatra jogosult az egybefoglalt határozat és végzés ellen jogorvoslattal él, a határozat elleni jogorvoslat szabályait kell alkalmazni.*

*(4) A jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett döntésben nem kell feltüntetni a 72. § (1) bekezdése a) és f) pontjában foglalt adatokat, ha azok az iratból kitűnnek.*

*(5) Jogszabály elrendelheti, hogy a hatóság a döntését az erre a célra rendszeresített formátumban, a jogszabályban meghatározott adattartalommal adja ki.”*

#### **A döntéshozatal általános szabályai**

Ebben a körben a törvényalkotó első helyen az **adatvédelemről** rendelkezik. A hatóság határozatát és végzését közölni kell

- az ügyféllel,
- mindazokkal, akikre nézve jogot vagy kötelezettséget állapít meg,
- az eljáró szakhatósággal és
- jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

Noha ezt a Ket. 78. § (1) bekezdésében foglalt felsorolás nem tartalmazza, a határozatot közölni kell azzal is, aki a rá vonatkozó végzést csak a határozat elleni fellebbezésben támadhatja meg [Ket. 98. § (2) bek.]

Akivel a döntést közlik, az iratbetekintés szabályai szerint megismerheti azokat az adatokat, amelyekre a hatóság döntését alapozza. Emiatt a döntéssel szembeni elemi követelmény, hogy csak olyan védett adatot tartalmazhat, amely az iratbetekintés során megismerhető.

Fontos megjegyezni, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot törvény korlátozhatja. Ebből következően, meghatározott körben, a közérdekű adat is lehet védett.

Az érintett kérelmére indult eljárásban a hatóság vélelmezi az ügyfél hozzájárulását a szükséges adatainak a kezeléséhez. Erre azonban a figyelmét fel kell hívni.

A hatósági döntések meghozatalának nemcsak az a korábban tárgyalt egyetlen módja létezik, amikor a hatóság ún. alakszerű döntést hoz (ideértve az egyszerűsített döntéseket). Alapvetően egyszerűsítési és célszerűségi okokból alakultak ki az egyéb módozatok. Kézenfekvő azonban, hogy ezekkel szemben is fennállnak a törvényességi kritériumok, és jogszabály rendelkezik az alkalmazhatóság köréről és feltételeiről. A hatályos szabályozás szerint az alternatívák az alábbiak lehetnek.

#### **A döntést**

**a) külön dokumentumban kell megfogalmazni, vagy**

**b) jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy**

**c) az ügyiratra kell feljegyezni, vagy**

**d) az e célból rendszeresített formátumban kell kiadni.**

Az Mtv. lehetővé teszi a határozat és végzés, valamint több határozat vagy végzés egy dokumentumba, jegyzőkönyvbe foglalását vagy az ügyiratra való feljegyzését. A döntés rendelkező és indoklási részét azonban értelemszerűen önállóan kell írásba foglalni.

Az idegen nyelvre lefordított határozat

A nyelvhasználatról szóló rendelkezések lehetővé teszik, hogy kisebbségi szervezet nevében eljáró személy, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozó természetes személy a közigazgatási hatóságnál szóban és írásban egyaránt használhatja az adott kisebbség nyelvét. Az általuk benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni. [Ket. 9. § (3) bek.]

Az ismertetett rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is.

A fenti körbe nem tartozó és a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél - a fordítás és tolmácsolási költség viselése mellett - kérheti, hogy a hatóság anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven bírálja el kérelmét. [Ket. 10. § (2) bek.]

Soron kívül meghozandó határozat

Az ügyintézési határidővel kapcsolatban a Ket. rendelkezik arról, hogy mikor kell a határozatot vagy az eljárást megszüntető végzést soron kívül meghozni. Ennek esetei:

- kiskorú ügyfél érdekének veszélyeztetettsége esetében,
- ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja,
- ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendel el,
- ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges. [Ket. 33. § (2) bek.]

**„74. § (1)** Ha a kötelezés jellege megengedi, a hatóság részletekben történő teljesítést is megállapíthat.

(2) A kötelezett a teljesítési határidő lejárta előtt benyújtott kérelmében annak igazolásával kérheti az elsőfokú hatóságtól a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére halasztás vagy a részletekben történő teljesítés (a továbbiakban együtt: fizetési kedvezmény) engedélyezését, hogy rajta kívül álló ok lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára aránytalan nehézséget jelentene. A fizetési kedvezményre vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni meghatározott cselekmény teljesítésére és meghatározott ingóság kiadására irányuló kötelezettség esetén is.

(3) A határidő lejárta után az ügyfél - feltéve, hogy a végrehajtást még nem rendelték el - a (2) bekezdésben meghatározott okból igazolási kérelem egyidejű benyújtásával kérhet fizetési kedvezményt. Ha a hatóság elutasítja az igazolási kérelmet és a fizetési kedvezmény iránti kérelmet, egyidejűleg dönt a végrehajtás elrendeléséről is.

(4) A hatóság meghallgathatja az ellenérdekű ügyfelet, illetve a jogosultat a fizetési kedvezmény engedélyezésével kapcsolatos álláspontjukról.

(5) Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet a fizetési kedvezmény nyújtására a (2)-(4) bekezdésben foglaltaknál kedvezőbb feltételeket állapíthat meg, továbbá a feltételek meghatározásával rendelkezhet a kötelezettség mérséklésének és elengedésének lehetőségéről.”

1. Ha a hatóság valamely eljárásban részt vevő személy természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését rendelte el, e tényre figyelemmel kell lennie az egyes döntések megszövegezésénél, azaz ügyelnie kell arra a hatóságnak, hogy például az indokolás egyes részeiből ne legyen kikövetkeztethető a védett személy kiléte.

A Ket. 73. § (2) bekezdése a döntés megszövegezésének formájáról rendelkezik, ehhez kapcsolódóan a törvény lehetővé teszi, hogy külön dokumentumban, írásos jegyzőkönyvben vagy az ügyiratokon egymás mellett a határozattal együtt valamely végzés vagy több végzés szerepeljen. A rendelkezés célja az eljárás gazdaságos lefolytatásának elősegítése, ugyanakkor az ügyfél számára áttekinthetőbbé is teszi a döntéshozatalt, ha a tartalmilag összetartozó döntéseket egyben kapja kézhez. A törvény világosan rögzíti, hogy az egybefoglalt döntésbe az egyes rész döntések mely elemeit kell külön-külön belefoglalni, ezek közül a legfontosabb, hogy annak világosan kell tartalmaznia az egyes rész döntések elleni jogorvoslat lehetőségét, gyakorlásának szabályait.

2. A Ket. 74. §-ának átfogó módosítását elsősorban a végrehajtási fejezetben szabályozott fizetési kedvezménnyel való összhang megteremtése indokolta.

Ellentmondásos volt a szabályozás, hogy míg a Ket. a végrehajtás elrendelését megelőzően a kötelezés jellegétől függően lehetővé tette a részletekben történő teljesítés engedélyezését, addig a végrehajtás szabályai között csak a pénzfizetési kötelezettség esetén biztosította a fizetési kedvezmény ezen fajtáját. A módosítás révén a jövőben a végrehajtási szakban is a kötelezés jellegétől függően lesz lehetőség a részletekben történő teljesítés engedélyezésére.

A módosítás értelmében tehát a kötelezettség jellegétől függően engedélyezhet a hatóság halasztást vagy részletekben való teljesítést, célszerű ugyanakkor a fizetési kedvezmény mint gyűjtőfogalom fenntartása annak érdekében, hogy a lehető legkevesebb helyen legyen szükség a Ket. és a Ket.-re hivatkozó más jogszabályok módosítására. A törvény a félreértések elkerülése végett mindenestre leszögezi, hogy a fizetési kedvezményre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a nem pénzfizetésre vonatkozó kötelezettségeknél is. Fizetési kedvezmény nem csak a határozatban, hanem valamennyi döntésben foglalt kötelezettség esetén engedélyezhető, az eljárási bírság megfizetésére kötelezett is kérelmezheti annak engedélyezését.

Nem szükséges külön kimondani, hogy a fellebbezésben a teljesítési határidőt, határnapot, stb. is lehet sérelmezni, hiszen a fellebbezési kérelemre a Ket. egyébként sem állapít meg ilyen vagy hasonló tartalmi korlátot. A fellebbezési eljárás során a másodfokú döntést hozó hatóság feladata annak elbírálása, hogy indokolt-e új határidőt megállapítani a teljesítésre a fellebbezési kérelemre tekintettel, e szabály ezért rendszertani szempontból a fellebbezés szabályai közé tartozik.

A fizetési kedvezmény biztosítását a módosítás az eddigiekhez képest - a méltányossági eljárás megszüntetésével párban - szélesebb körben teszi lehetővé, akkor is, ha a kötelezett számára az aránytalan terhet jelentene. Egyértelművé teszi viszont a módosítás, hogy a fizetési kedvezményre való jogosultságot a kötelezettnek minden esetben igazolnia kell.

A hatósági eljárás köztes szakaszában, a teljesítési határidő letelte, de még a végrehajtás elrendelése előtt is kérhető fizetési kedvezmény. Mivel ilyen esetben egyértelmű, hogy a kötelezett nem teljesített, és így egyébként a végrehajtás elrendelésének lenne helye, a fizetési kedvezmény iránti kérelem benyújtása pedig adott esetben visszaélészerűen a végrehajtás elodázására irányulhat, a törvény egyértelművé teszi, hogy ha nincs helye az igazolási kérelem elfogadásának és a fizetési kedvezmény engedélyezésének, akkor az elutasító döntés meghozatalával egyidejűleg dönteni kell a végrehajtás elrendeléséről is.

A fizetési kedvezmények iránti kérelemről a hatóságnak az általános belső eljárási határidőn, azaz öt munkanapon belül kell döntenie.

A méltányossági eljárás megszüntetésével párhuzamosan a törvény kiterjeszti azon lehetőségek körét, amelyekben a hatóság az ügyfél javára méltányosságot gyakorolhat, kedvezményt biztosíthat. A fizetési kedvezmény újraszabályozásával az ügyfél a teljesítési határidő letelte előtt, azt követően, valamint a végrehajtás során, a kötelezettség fajtájától függően kérhet halasztást vagy részletekben történő teljesítést. A törvény emellett lehetővé teszi, hogy törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet a fizetési kedvezmény nyújtására a törvényben foglaltaknál kedvezőbb feltételeket állapítson meg, továbbá a feltételek meghatározásával rendelkezhet a kötelezettség

mérséklésének és elengedésének lehetőségéről. A Ket. így meglehetősen nagy mozgásteret biztosít a külön jogszabályoknak, úgy, hogy mégsem válik parttalaná a mérséklés vagy elengedés lehetősége. Az eltérés biztosítása kifejezi azt a szándékot, szempontot is, hogy a méltányosság gyakorlása az általános eljárási kódex szintjén nem kezelhető, a méltányosság feltételeinek meghatározása az ágazati jogszabályok feladata.

A teljesítés határidejének vagy határnapjának megállapítása

A Ket. a hatóság számára lehetővé teszi a kötelezett méltányolható érdekeinek a figyelembe vételét. Ha a kötelezés jellege megengedi, a hatóság részletekben történő teljesítést is megállapíthat (engedélyezhet). [Ket. 74. § (1) bek.]

A Ket. kimondja, ha döntés kötelezést tartalmaz, a teljesítésre határidőt vagy határnapot kell megállapítani.

A kötelezett a teljesítési határidő lejárta előtt az első fokú hatóságtól kérheti a pénzfizetési kötelezettség

- halasztását vagy

- a részletekben történő teljesítés (együtt: fizetési kedvezmény)

engedélyezését.

Ehhez azonban az szükséges, hogy a kérelemben igazolja: rajta kívül álló ok

- lehetlenné teszi a határidőben történő teljesítést, vagy

- az számára aránytalan nehézséget jelentene.

A teljesítési kedvezmény szabályainak egységesítését jelenti az a rendelkezés, amely szerint a fizetési kedvezményre vonatkozó normákat megfelelően alkalmazni kell

- meghatározott cselekmény teljesítése és

- meghatározott ingóság kiadása esetén is.

A teljesítési határidő lejárta után - ha a végrehajtást még nem rendelték el - a kötelezett a fentebb meghatározott okból, igazolási kérelem egyidejű benyújtásával kérhet fizetési kedvezményt.

Törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet (az utóbbi önkormányzati hatósági ügyben) a fentiekhez képest kedvezőbb feltételeket is megállapíthat, továbbá rendelkezhet a kötelezettség mérsékléséről és elengedésének lehetőségéről.