

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának

**KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI
MINISZTER**

E L Ő T E R J E S Z T É S

**a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. évi felülvizsgálatának
konceptiójáról**

Budapest, 2011. április

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának

Jelen dokumentum csak tervezet, amely a minisztériumok közötti egyeztetés során jelentősen módosulhat, ezért az előterjesztés jelen formájában nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A dokumentum célja a társadalmi egyeztetés elindítása és a jogalkotási folyamat átláthatóvá tétele, amelynek alapján, illetve eredményeként a mellékelt tervezet valamennyi tartalmi és formai eleme módosulhat!

A tervezet előterjesztője

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány állásponjtjának.

I. A JOGVITÁS ELJÁRÁS.....	6
1. A SZABÁLYOZÁS CÉLJA	6
2. A JOGVITÁS ELJÁRÁS LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI ÉS ALKALMAZÁSI KÖRE.....	6
2.1. <i>Jogsértésen alapuló jogvitás eljárás</i>	6
2.2. <i>Érdekellentétben alapuló jogvitás eljárás</i>	7
2.3. <i>Szomszédjogi jogvita</i>	8
3. AZ ÚJ JOGINTÉZMÉNY MEGALKOTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ FELÜLVIZSGÁLANDÓ KET. SZERINTI SZABÁLYOK ...	9
3.1. <i>Ellenérdekű ügyfelek</i>	9
3.2. <i>A jogvitás eljárást megalapozó legfontosabb módosítások</i>	11
II. A BÍRSÁGOLÁSI SZABÁLYOK ELJÁRÁSJOGI ALAPJAINAK MEGTEREMTÉSE A KET.-BEN	16
1. A SZABÁLYOZÁS CÉLJA	16
2. A BÍRSÁGOLÁSI SZABÁLYOK KET. SZERINTI ALAPJAINAK MEGTEREMTÉSE SORÁN VIZSGÁLANDÓ SZEMPONTRENDSZER	16
2.1. <i>Mérlegelési jogkör a szankció kiszabása esetén</i>	16
2.2. <i>Mérlegelési szempontok biztosítása a bírság mértékének meghatározása során</i>	17
2.3. <i>Objektív és szubjektív határidő megállapítása</i>	17
3. AZ ÁGAZATI ANYAGI JOGI BÍRSÁGOLÁSI SZABÁLYOK FELÜLVIZSGÁLATA, A KET. ÉRINTETT SZABÁLYAI	18
3.1. <i>Az ésszerűség és az indokoltság követelménye</i>	19
3.2. <i>Kellő visszatartó erő</i>	19
3.3. <i>Az Áht. szabályainak való megfelelés</i>	19
3.4. <i>Végrehajthatatlan bírságok</i>	20
3.5. <i>Felügyeleti díj</i>	20
3.6. <i>Egyéb szankciók felülvizsgálata</i>	20
III. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG FELÜLVIZSGÁLATA.....	22
1. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ELŐZMÉNYE, TARTALMA	22
2. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ÁLTAL FELVETETT PROBLÉMÁK	23
2.1. <i>A túlzott egységesítésből fakadó inkoherencia</i>	23
2.2. <i>Párhuzamos szankciórendszer</i>	23
2.3. <i>Végrehajtási nehézségek</i>	24
3. AZ EGYEZMÉNY SZABTA KERETEK.....	24
4. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG FELÜLVIZSGÁLATÁNAK TERVEZETT SZABÁLYOZÁSI ÉS ALKALMAZÁSI KÖRE.....	26
IV. A MINISZTEREK HATÓSÁGI HATÁSKÖREINEK FELÜLVIZSGÁLATA	27
1. A SZABÁLYOZÁS CÉLJA, ELŐZMÉNYEK	27
2. A MINISZTERI HATÁSKÖR-TELEPÍTÉS TÍPUSAI A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSI RENDSZERBEN	27
3. A FELÜLVIZSGÁLAT LEHETSÉGES SZEMPONTJAI.....	28
1. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS FELÜLVIZSGÁLATÁNAK TÁRGYA, CÉLJA	30
1.1. <i>Éves ellenőrzési terv</i>	30
1.2. <i>Együttes ellenőrzés</i>	31
2. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS FOGALMA.....	31

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

3. A KET. HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS RENDELKEZÉSEI	33
4. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS MENETE	35
4.1. A hatósági ellenőrzés megindítása	35
4.2. A hatósági ellenőrzés eszközei.....	35
4.3. A hatósági ellenőrzés lehetséges eredményei	36
5. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ÉS A KET. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYAINAK VISZONYA	37
6. SZABÁLYOZÁSI ALTERNATÍVÁK.....	39
VI. TOVÁBBI KONCEPCIONÁLIS TÁRGYKÖRÖK.....	41
1. KET. HATÁLYA, ALKALMAZANDÓSÁGA.....	41
1.1. A Ket. hatálya, a közigazgatási hatósági ügy fogalma	41
1.2. A privilegizált eljárások.....	41
1.3. A Ket. szabályainak alkalmazandósága.....	42
2. TÁRSADALMI SZERVEZETEK RÉSZVÉTELE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN	43
3. A BELFÖLDI JOGSEGÉLY	45
4. E-MAILEN, FAXON VALÓ KAPCSOLATTARTÁS.....	46
5. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS	47
6. JEGYZŐKÖNYV, HIVATALOS FELJEGYZÉS	48
7. A KIZÁRÁS	49
7.1. Hozzá tartozói minőség abszolút kizáró okként történő meghatározása	49
7.2. Ügyfél tájékoztatása a kizárási okról	50
8. A NYILVÁNTARTÁSI SZABÁLYOZÁS FELÜLVIZSGÁLATA.....	50
8.1. A nyilvántartás fogalma.....	50
8.2. Bizonyítási szabályok.....	51
8.3. A határozati forma és a közlési szabályok kérdése.....	52
8.4. Nem hiteles másolat, kivonat nyilvántartás alapján	53
8.5. Hivatalbóli eljárás kérdése.....	53
9. A JOGERŐ ÉS A VÉGREHAJTHATÓSÁG TERMINOLÓGIAI PROBLÉMÁINAK TISZTÁZÁSA	53
9.1. Az anyagi jogerő áttörésének esetei a Ket.-ben.....	54
9.2. A döntés kötőerejének szabályozása	54
9.3. Az alaki jogerő.....	55
9.4. Lehetséges szabályozási irányok a jogerő és végrehajthatóság kérdésében	55
10. VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS	56
11. ELJÁRÁSI KÖLTSÉG	60

A koncepcióban használt rövidítések jegyzéke

Áe.: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

Áht.: az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

Art.: az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény

Egyezmény: az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény

EJEB: Emberi Jogok Európai Bírósága

Jat.: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Ket.: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

Ket.-novella: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény

Pp.: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

Ptk.: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

Ptké.: a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet

Szabs. r.: az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet

Szolgvtv.: a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény

Szvtv.: a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény

Vht.: a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

I. A jogvitás eljárás

1. A szabályozás célja

A hatóságok által lefolytatandó jogvitás eljárás létrehozásának célja, hogy a hatósági eljárások során az ügyfelek között felmerülő viták rendezésének ideje rövidüljön, és ezzel a fellebbezések száma csökkenjen, végső soron pedig az első fokon jogerőre emelkedett határozatok száma növekedjen.

2. A jogvitás eljárás lehetséges szabályozási és alkalmazási köre

2.1. Jogsértésen alapuló jogvitás eljárás

A **hatályos szabályozásban már meglévő egyezségi eljárás módosításával**, kereteinek bővítésével az ügy hatékony lezárására és mindkét fél érdekére figyelemmel lévő döntés meghozatalára nyílna lehetőség azokban az eljárásokban, amelyben az egyik ügyfél a másik ügyfél jogellenes magatartását sérelmezve indított eljárást. Ez megvalósulhat

- a hatóság mediátori feladatokkal való felruházásával (esetlegesen egy sajátos eljárási szakasz létrehozásával);

- mediátor szerepet betöltő külső szereplő eljárásba vonásával [például a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény szerinti vagy ágazati – például gyermekvédelmi – szabályozások szerinti sajátos közvetítő bevonásával, illetve a Ket. szerinti hatósági közvetítő feladatainak bővítésével].

A tervezett jogvitás eljárás során egy mediációs eljárás lefolytatásához hasonlóan a felek személyes jelenléte mellett a hatóság vagy egy mediátor részletesen elmagyarázná a feleknek a rájuk vonatkozó szabályozás lényegét, ügyük lehetséges kimeneteleit, és javaslatot tenne a felek nyilatkozatai alapján az adott jogvita gyorsabb befejezése érdekében a felek további célszerű eljárási magatartására. A felek közötti kompromisszum megteremtésével az ellenérdekű fél nem fog fellebbezni a döntés ellen, így rövidebbé válik az eljárás, és a hatóság ügyterhei is csökkennek, tehát az eljárás-gazdaságosságot is szolgálná az új jogintézmény.

A **jelenleg hatályos ágazati szabályozásban is található példák** közvetítő részvételével lezajló, vagy a felek egyezségének előmozdítását célzó eljárásra. Megemlíthető például az **Egyenlő Bánásmód Hatóság előtti eljárás**, melyben a hatóságnak a döntés előtt minden

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

esetben meg kell kísérelnie egyezség létrehozását a felek között. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság honlapján található tájékoztató anyagból az tűnik ki, hogy a jogintézmény szerepe mérvadó, a 2010-ben befejeződött ügyek jelentős része egyezséggel zárult le.

További példaként említhető a **gyermekvédelmi közvetítói eljárás**. Ebben a rendszerben, ha a szülők nem tudnak megegyezni a kapcsolattartás módjában vagy idejében, a gyámhivatal felhívja a feleket a gyermekvédelmi közvetítói (mediációs) eljárás igénybevételének a lehetőségére. A közvetítói eljárásra a felek együttes kérelmére vagy a gyámhivatal kezdeményezésére, a felek beleegyezésével kerülhet sor. Ha a közvetítói eljárás 4 hónap alatt nem vezet eredményre, a gyámhivatal az eljárást hivatalból folytatja.

A jogsértésen alapuló jogvitás eljárás speciális esetének tekinthető, amikor a hatósági szerződést sértene meg. Ebben az esetben mind a felek pozíciója, mind a jogsértés jellege némileg eltérő sajátosságokat mutat, mivel egyrészt a jogsértés hatósági határozatot pótló aktus megsértésében nyilvánul meg, másrészt azonban megjelenik a polgári jogi elem okán annak lehetősége is, hogy a szerződésben megfogalmazottak minél teljesebb érvényesülése és a szerződésszegés elkerülése érdekében alkalmas eszköz lehessen a felek közötti jogvitás eljárás.

2.2. Érdekellentétben alapuló jogvitás eljárás

Az általános **Ket. szerinti keretszabályok mellett** – amelyek a jogintézményt körvonalazva igénybevételének lehetőségét biztosítanak – az ágazati szabályozásokban megjelenő eljárások sajátosságaihoz igazodva **a jogvitás eljárás az adott hatósági eljárás részelemeként felmerülő érdekösszeütközések kompromisszumos lezárására lenne alkalmas**. A keretjelleget szabályozás lehetőséget adna arra, hogy az egyes ágazati – például építésügyi, zajvédelmi – eljárásokban, amelyekben a hatóság magán- és közérdeket egyaránt mérlegelni köteles, az ezen érdekek mentén felmerülő vitáknak a két érdek elkülönítésével a magánérdeket érintő vita jogvitás eljárással való rendezésére részletes szabályokat adjon. Mindezek alapján e viták rendezése után már csak a jog- és szakszerűségi kérdések eldöntése lenne a hatóság feladata. Ezzel a jogi szabályozás által biztosított keretben érvényesíthetők lennének az egyébként vitán felül fontos, de az eljárásokat sok esetben parttalanná tevő magánérdekek.

Általánosságban elmondható, hogy a tervezett eljárás feltételezhetően vagy abban az esetben lesz alkalmazható, ha **kevés ügyfél szerepel** az eljárásban (például két szomszéd); vagy pedig

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

nagyon sok ügyfél esetén, mivel ez utóbbi esetben is segítheti az ügyfelek eljárási jogainak gyakorlását, a hatósági ügymenet hatékonyságát, ha egy hatósági közvetítő vagy mediátor a jogvita eljárás keretében elmagyarázza a feleknek a lehetséges kimeneteket, tisztázza az adott ügyben az egyes érdekeket.

2.3. Szomszédjogi jogvita

A koncepció része annak megvizsgálása, hogy a **Ptk.-ban található szomszédjog** körében keletkezett jogvita eljárások beemelhetők-e a Ket. rendszerébe. Az így létrehozandó jogvita eljárás keretében költséghatékonyabban és gyorsabban elintézhetőek lennének a szomszédjogi jogviták. A jelenleg hatályos szabályozás alapján biztosított bírói út ugyanis a jogalkalmazási tapasztalatok szerint nem feltétlenül a legalkalmasabb eszköz a viták érdemi, tartalmi rendezésére, különösen abból fakadóan, hogy az érintett ügyekben sok esetben már a bírósági eljárással járó költségek, egyéb terhek visszatartják az érintetteket az eljárás megindításától.

Már felvetés szintjén sincs tervben azonban annak előírása, **hogy közigazgatási hatóság polgári jogi jogvitában folytasson le bizonyítást, hozzon döntést**: az eljárás célja pusztán a jogvita állami fórum elé terelésével a felek közötti egyezség előmozdítása. E hatáskör megteremtésének vizsgálatánál kiemelt szempontként jelenik meg, hogy milyen szintű hatóság járjon el az ügyben, ezzel kapcsolatban azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy jelenleg folyamatban van az új Polgári Törvénykönyv előkészítése.

A szomszédjog általános szabálya szerint a tulajdonos a dolog használata során tartózkodni köteles minden olyan magatartástól, amellyel szomszédait szükségtelenül zavarná vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné (Ptk. 100. §). Ebből a generálklauzulából fakadnak a Ptk. egyes szomszédjogi tényállásai (például a földtámasz joga vagy a tilosban talált állat visszatartásának joga), emellett önkormányzati rendelet is megállapíthat további tényállásokat. E tényállások **nem jelentenek zárt kört**: a szükségtelen zavarás ténye megállapítható önmagában a generálklauzula alapján is.

A szomszédjogi tényállások egy részének vannak közigazgatási aspektusai is: eleve becsatornázódnak vagy becsatornázódhatnak közigazgatási hatósági eljárásba (így például a szükségtelen zavarás megvalósulhat zajkeltéssel, amely a birtokvédelmi igény mellett megsérti a zajvédelmi szabályokat is), más része pedig – az ugyan nem közigazgatási hatósági eljárásban, de közigazgatási szerv előtt zajló – birtokvédelmi eljárás megindításának szolgálhat alapjául. Ettől függetlenül a szomszédjogi viták rendezésének rendszerinti fóruma a

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

bíróság lenne, ezeknek a hatósági (illetve a birtokvédelem esetén kvázi hatósági) eljárásoknak az eredményeként azonban magában a jogvitában nem születik döntés: a hatóság megállapítja a jogsértést és szankciót alkalmaz.

A bírósági eljárás ugyanis nyilvánvalóan túlságosan költséges és időigényes a szomszédjogi viták súlyához képest (ez abból is látható, hogy klasszikus szomszédjogi tárgyú bírósági határozatot a Legfelsőbb Bíróság ritkán tesz közzé, az utóbbi években néhány kivétellel a tulajdon szükségtelen zavarására alapozva útépitésekkel, antennalétesítésekkel kapcsolatos jogviták kerültek bíróság elé).

Ez alapozza meg a szomszédjogi viták egyezséggel való rendezésének – és hangsúlyozottan nem eldöntésének – közigazgatási hatóság elé terelhetőségét.

E körben a jelen koncepció célja vitarendezési fórum megteremtése **a következő elvek** mentén.

1. A szomszédjogi jogviták helyi vagy területi szintű hatóságokhoz telepítése.
2. A hatósághoz fordulás a felek döntésén múlik.
3. A hatóság bizonyítási eljárást nem folytat le, a jogvitában nem dönt, az eljárás célja a felek közötti egyezség létrehozása.
4. Az egyezség önmagában nem kikényszeríthető, azonban megszegéséhez fűződhetnek hátrányos jogkövetkezmények (például későbbi peres eljárás során a költségviselés).

A jogvita eljárás tehát a meglévő lehetőségek **kiegészítéseként** működne, nem célja kiváltani a létező jogérvényesítési lehetőségeket. A bírósági eljárással szemben költségtakarékos jellege, a hatósági eljárásokkal szemben pedig ügyfélközpontúsága lenne előnye.

3. Az új jogintézmény megalkotásához kapcsolódó felülvizgálandó Ket. szerinti szabályok

3.1. Ellenérdekű ügyfelek

A tervezett jogvita eljárás bevezetéséhez mindenekelőtt szükséges a Ket.-ben **az ellenérdekű ügyfelekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata**. A Ket. jelenleg az alábbiak szerint tartalmaz a tárgybeli kérdés szempontjából releváns szabályozási elemeket.

a) Egyrészt a Ket. 41. §-a rendelkezik **a hatósági közvetítő intézményéről**. A hatósági közvetítőt a hatóság opcionálisan veheti igénybe, feladata a következő: gondoskodik az érintettek tájékoztatásáról az eljárás célja vonatkozásában, tájékoztatja az ügyfeleket az

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

irányadó jogszabályokról, közvetít a hatóság és az ügyfelek között egy kölcsönösen elfogadható megoldás megvalósulása érdekében, valamint összegyűjti az ügyfelek észrevételeit a hatóság számára.

A jelenlegi szabályozás tehát alapjaiban tartalmazza azokat a feladatokat, amelyeket a szabályozandó jogvitás eljárásban majd a közvetítőnek el kellene látnia, azonban több lényeges elemében különbözik a tervezett szabályozástól:

- nincsenek meghatározva a hatósági közvetítő eljárásának **keretei**, így például, hogy az eljárás melyik szakaszában, milyen esetekben kerülhet sor az alkalmazására, meddig tart, mivel zárul stb.;

- a hatóság a hatósági közvetítő alkalmazásáról diszkrecionális jogkörében dönt, a tervezett jogvitás eljárás szabályai ezzel szemben – attól függően, hogy a jogvitás eljárás melyik alkalmazási köréről van szó – egyes esetekben kötelezően alkalmazandóak lesznek, más esetekben az ágazati jogszabályok rendelkezéseitől függően lesz alkalmazásuk kötelező vagy opcionális, míg a szomszédjogi jogviták esetén – a fent kifejtett elveknek megfelelően – a felek dönthetik el, hogy hatósághoz fordulnak-e;

- a jelenlegi esetkörök mellé [Ket. 41. § (1) bekezdése: a hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe] szükséges a **szomszédjogi jogviták folytán keletkezett eljárásra** való utalás beépítése is.

Ha a hatósági közvetítő intézményét veszi alapul a szabályozás, akkor szükséges annak eldöntése, **indokolt-e a hatósági közvetítő függetlenségét fenntartani**, azaz hogy mindig esetről esetre válasszák ki az adott ügyhöz a hatósági közvetítők névjegyzékéből, vagy esetleg lehetne egy, a hatósággal munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy is, aki állandó feladatként látná el az adott hatóságnál a közvetítést.

b) A Ket. emellett tartalmazza az **egyezségi kísérlet** jogintézményét is. A Ket. 64. § (1) bekezdése rögzíti, hogy – ha jogszabály úgy rendelkezik – a tárgyaláson a hatóságnak a döntés előtt meg kell kísérelnie egyezség létrehozását az ellenérdekű ügyfelek között. Egyezségi kísérletre akkor is sor kerülhet, ha az ügy természete egyébként megengedi. Ez a szabály tehát abban az esetben alkalmazható, ha az adott ügyre vonatkozó szabályozás előírja, vagy az ügy természete egyébként megengedi. Ehhez az **alkalmazási szabályhoz** hasonlóan

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

tervez megvizsgálni a koncepció az új jogvitás eljárással kapcsolatban is. Az egyezségi kísérlet szabályai azonban jelenleg **nem elég részletesek**, továbbá az egyezségi kísérlet tárgyalás **tartásához kötése** sem felel meg a leendő szabályozás céljainak.

Ehhez kapcsolódóan vizsgálandó továbbá a jogvitás eljárást lezáró aktus meghatározása szempontjából a Ket. 75. §-a, amely az **egyezség jóváhagyásáról** rendelkezik. A rendelkezés szerint eredményes egyezségi kísérlet esetén a hatóság határozatával jóváhagyja az egyezséget, ha az megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.

c) A jogvitás eljárásra tekintettel indokolt lehet **speciális költségviselési szabályok megállapítása** különösen az előző pontokban foglalt egyezségekre tekintettel (például megegyezés esetén a feleknek a költségviselésről is rendelkezniük kellene – ahogy ezt a Ket. 75. §-a az egyezségi kísérlet jóváhagyása feltételeként jelenleg is tartalmazza). Speciális szabályként lehet továbbá meghatározni, hogy ha az egyezség elmaradása vagy a jogvitás eljárás utóbb bekövetkező sikertelensége egyértelműen az egyik fél jogsértő magatartására vezethető vissza, akkor a jogvitás eljárással kapcsolatban felmerült többletköltségeket e félnek kell viselnie [ugyanúgy, ahogy a Ket. 48. § (2) bekezdése szerint az idézésnek eleget nem tevő személy az eljárási cselekmény megismétlése miatti többletköltség megfizetésére kötelezhető]. Ehhez kapcsolódóan szükséges rendelkezni arról, hogy ha a felek döntése alapján hatóság kísérli meg rendezni a szomszédjogi jogvitájukat, akkor az a fél fogja viselni a kérdéses szomszédjogi jogvitával kapcsolatos későbbi eljárások költségeit, aki nem a hatóság előtt lefolytatott eljárásban született egyezségnek megfelelően járt el. Ez kiegészíthető azzal, hogy a felek egyezségükben ettől eltérően is megállapodhatnak a költségek viseléséről (például a fele-fele arányban történő költségviselés kapcsán); ha pedig nem jön létre egyezség, de ez nem vezethető vissza egyértelműen valamelyik fél jogsértő, visszaélészerű magatartására, akkor a költségeket egyenlő arányban kell megosztaniuk a feleknek.

3.2. A jogvitás eljárást megalapozó legfontosabb módosítások

A jogvitás eljárás rendszerbe építése érdekében **a Ket. egyes jogintézményeinek alkalmazására vonatkozó különös szabályok megalkotása is szükséges**. Ezek a módosítások, új rendelkezések a jogalkotás során vagy az új, jogvitás eljárásra vonatkozó

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

szakaszban jelenhetnek meg, vagy az adott kérdés általános szabályai között, kivételes esetként helyezhetők el.

a) A Ket.-ben keretjelleggel meg kell határozni a jogvitás eljárás alkalmazási körét a fent kifejtett célok mentén az alábbiak szerint.

- A Ket.-ben szabályozandó, **generálisan, külön ágazati szabályozás nélkül alkalmazható esetkör**, mely jellege szerint olyankor nyújthat megoldást, amikor **jogsértésen alapul a hatóság előtt ellenérdekű felek** részvételével folyó eljárás (a továbbiakban: jogsértésen alapuló jogvitás eljárás). Ennek a eseteként határozható meg az az alkalmazási kör, amikor a jogsértésen alapuló eljárás egy **hatósági szerződés** megsértéséből fakad, ami annyiban speciális, hogy két ügyfél helyett a hatóság és az ügyfél áll szemben egymással ellenérdekű félként (a továbbiakban: hatósági szerződésen alapuló jogvitás eljárás).

- Az **ágazati jogszabályok** meghatározhatnak majd olyan eseteket, amikor a felek ellenérdekűsége nem jogsértésen alapul, hanem **egyébként érdekellentét** van közöttük az eljárás tárgyául szolgáló kérdés vonatkozásában. Ebben az esetben a jogvitás eljárás fő célja az, hogy a magánérdeket a közérdektől elválasztva segítse az eljárás gyorsabb befejezését, például egy építésügyi eljárásban ne szolgáljon az ellenérdekű fél fellebbezésének alapjául egy, az eljárás egésze szempontjából elhanyagolható jelentőségű kérdés (a továbbiakban: érdekellentétben alapuló jogvitás eljárás).

- A jogvitás eljárást végül a **Ptk. által szabályozott szomszédjogi** jogvitákban is alkalmazható (a továbbiakban: szomszédjogi jogvitás eljárás).

	1. esetkör	2. esetkör	3. esetkör
Alapja	jogsértés	érdekellentét	szomszédjogi jogvita
Felek	ellenérdekű ügyfelek speciális eset: a hatósági szerződés esetén ügyfél vs. hatóság	ellenérdekű ügyfelek	szomszédjogi jogviszony alanyai
Védelem jellege	főszabály szerint közérdekvédelem	magánérdek-védelem (és közvetett)	magánérdek-védelem (és közvetett)

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

	speciális eset: hatósági szerződés esetén kizárólag közérdekvédelem	közérdekvédelem az eljárás hatékonyságának növelésével)	közérdekvédelem a bíróságok tehermentesítésével)
Eljáró hatóság	az egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság speciális eset: hatósági szerződés esetén felektől elkülönült személy	az egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, esetleg speciális vitarendező szerv	helyi vagy területi szintű hatóságok
Bizonyítás	a közérdekvédelmi elemre tekintettel hivatalbóli tényállás-tisztázás speciális eset: hatósági szerződés esetén a Pp. szerinti bizonyítás	--	--

b) Szükséges annak meghatározása is, hogy a jogvitás eljárás a hatóság vagy az ügyfél kezdeményezésére indul. Ha kifejezetten nem is tartalmazza a szabályozás, hogy hivatalból lehet ilyen eljárást indítani, a hatóságnak vagy az alkalmazott hatósági közvetítőnek mindenképpen tájékoztatnia kellene a feleket a kioktatási kötelezettsége körében, ha úgy látja, hogy az adott ügyben jogvitás eljárás lefolytatása indokolt, így kvázi felhívhatná a feleket arra, hogy kérelmezzék a jogvitás eljárást.

Hatósági szerződések esetén a szerződés tartalmi elemén, jogszabályi rendelkezésen vagy a felek kezdeményezésén is alapulhat a jogvitás eljárás megindítása.

Az érdekellentétben alapuló jogvitás eljárások esetén is jellemzően a hatóság kezdeményezésére indulhatna meg a jogvitás eljárás tekintettel arra, hogy az érdekellentétben álló laikus felek nem képesek, és nem is feladatuk elkülöníteni a köz- és a magánérdek érvényre juttatását célzó mechanizmusokat.

Szomszédjogi jogviták esetén pedig – az erre vonatkozó elveknél leírtaknak megfelelően – a felek kérelmére indulhatna meg az eljárás.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

c) Szükséges annak a kérdésnek az eldöntése is, hogy a jogvitás eljárásban **részvevők köre** megegyezik-e az alapeljárás ügyfeleivel, illetve a szomszédjogi eljárásban alkalmazható-e a Ket. általános ügyfélfogalma.

A szembenálló felek tekintetében is eltérnek a létrehozandó jogvitás eljárás egyes alkalmazási körei. Megállapítható, hogy a jogsértésen alapuló jogvitás eljárás esetén a jogsértés következtében kialakult érdekellentét mellett, ahol két ügyfél áll egymással szemben, a hatósági szerződésből fakadó jogvitás eljárásban két ügyfél helyett a hatóság és az ügyfél szerepel az eljárásban megjelenített érdekek két végpontján: a hatóság a közérdek védelmében, az ügyfél a magánérdeke védelmében lép fel.

Az érdekellentétén alapuló jogvitás eljárás esetén különösen indokolt lehet a becsatlakozáson alapuló kvázi ügyféli (de az általános ügyfélfogalomhoz képest kevesebb joggal rendelkező) státusz lehetőségének előírása arra tekintettel, hogy egyes eljárásokban megjelenhetnek olyan, az alapeljárás tárgyához szorosan nem kapcsolódó, ám az adott ügyfél számára jelentős magánérdekek, melyek érvényesítése és együtt kezelése hatékonyabbá teheti az eljárás egészének lefolytatását.

A szomszédjogi jogviták esetén annyiban indokolt az általános ügyfélfogalomtól való eltérés, hogy – tekintettel arra, hogy a hatósághoz fordulás, a vita eldöntésének ezen módja – a felek döntésén alapul, nem lenne célszerű egy olyan megoldás, mely lehetővé teszi további felek becsatlakozását. Ebben az esetben – támaszkodva a Ptk. szabályaira – kifejezetten azok lehetnének az eljárásban ügyfelek, akik egyébként egy jegyző vagy bíróság előtt folyó eljárásban ellenérdekű felek lennének.

d) A jogsértésen és az érdekellentétén alapuló jogvitás eljárás esetében indokolt lehet – tekintettel arra, hogy a jogvitás eljárás célja a felek közötti kompromisszum, egyezség létrehozása – **speciális ügyintézési határidők** meghatározása a jogvitás eljárás során (például a jogvitás eljárás lehetőségének megállapítása, jogvitás eljárás hossza az alapeljáráson belül).

e) Javasolt az **eljárás felfüggesztésének esetei** közé egy **új felvétele**: ha az általános szabályok szerint folyó hatósági eljárás folyamán a hatóság úgy találja, hogy ésszerű lehet jogvitás eljárás indítása, és a hatóság erre irányuló tájékoztatása következtében az ügyfél kérelmére megindulna a jogvitás eljárás, akkor erre tekintettel fel kellene függeszteni az általános szabályok szerint folyó hatósági eljárást.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Értelemszerűen az eljárás felfüggesztése a szomszédjogi jogvitákból fakadó jogvitás eljárás esetén nem merülne fel, mivel azt nem előzheti meg általános szabályok szerint folyó hatósági eljárás.

f) A jogvitás eljárást befejező aktus **végrehajthatósága** típusának megfelelően eltérő. A szomszédjogi vita jogvitás eljárásban való rendezésének – a közvetítői eljáráshoz hasonlóan – nem célja annak eldöntése is egyben, ezért a koncepció nem tervezi a végrehajtható döntésről való rendelkezést. A hatályos egyezségi szabályok tervezett bővítése során nem merül fel olyan körülmény, amely a határozatban történő rögzítés és így a végrehajthatóság felülvizsgálatát indokolná. Az ágazati jogszabályokban megjelenő, a pusztán felek érdekellentétének rendezését célzó eljárás esetén pedig annak tárgyánál és az eljárásban elfoglalt helyénél fogva nem lesz alkalmas a végrehajtásra.

II. A bírságot szabályok eljárásjogi alapjainak megteremtése a Ket.-ben

1. A szabályozás célja

A hatályos jogrendszerben az anyagi jogi bírságot szabályok rendelkezések megállapítása során a Ket.-ben mint eljárási kódexben meghatározott keretjellegetű szabályozás hiányában az egyes eljárásokban partikuláris szempontrendszerek érvényesülnek. Ez alapján szükségesnek mutatkozik a szabályozási rendszer felülvizsgálata annak érdekében, hogy a Ket.-ben kialakítandó egységes dogmatikai alaphoz, keretsabályozáshoz igazodjon az ágazati bírságot szabályok rendszer.

A keretsabályok kidolgozása során a koncepció figyelembe veszi azt, hogy az anyagi jogi bírságot szabályok egyéb – köz- és nemzetgazdasági, ágazati szakmai, versenyképességi – szempontú felülvizsgálatának igénye is felmerülhet, elsődlegesen az államháztartási feladatkörhöz kapcsolódó szabályozási környezet jövőbeli alakulásának függvényében azzal, hogy a koncepció által felvetett szempontok ehhez igyekeznek segítséget nyújtani.

2. A bírságot szabályok Ket. szerinti alapjainak megteremtése során vizsgálandó szempontrendszer

A **közigazgatási bírság** a közigazgatási szankció alaptípusa, vagyis joghátrány, mely egy jogellenes magatartás jogszabályban előírt, a jogellenesen cselekvő személy vagy szervezet számára valamilyen jogkorlátozást kilátásba helyező következménye.

A 29/1998. (IV. 17.) AB határozat elvi éllel állapította meg, hogy az „ügynevezett ’közigazgatási bírságok’ mint önálló anyagi jogi bírságok az utóbbi évtizedekben a hazai jogrendszerben széleskörűen elterjedtek, s ma már igen sok jogcímen kiszabhatók. Közös jellemzőjük, hogy törvényi szintű szabályozáson vagy felhatalmazáson alapulnak, általában objektív jellegűek (vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók), valamint a befolyt bírságösszegek közvetve vagy közvetlenül reparációs célokat szolgálnak (például védett értékek sérelmének orvoslását, kutatások támogatását).”

2.1. Mérlegelési jogkör a szankció kiszabása esetén

A jogrendszerben szabályozott közigazgatási jogi szankciók jelentős hányadában a jogalkotó – a hatóság mérlegelési lehetőségét kizárva – valamely jogszabálysértés esetére kötelezően írja elő a bírságot szabályt, amely végső soron az eljáró hatóság bevételeivé válik. Meghatározott

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

esetekben azonban – sokszor a szempontok jogszabályi meghatározása nélkül – mérlegelési jogkört biztosít a jogalkotó e kérdésben. Így például a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 132. § (1) bekezdése alapján a bírság kiszabásakor a Magyar Energia Hivatal bizonyos körülmények mérlegelését köteles elvégezni.

Erre tekintettel vizsgálandó olyan keretjellegű szabályozás kialakításának lehetősége a Ket.-ben, amely meghatározza az ágazati jogszabály által biztosított mérlegelési jogkör esetén az értékelendő szempontokat.

Mérlegelési szempont lehet – a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó hatás elvére figyelemmel – a cselekmény tárgyi veszélyességére vonatkozóan a jogsértéssel érintettek körének nagysága, a jogsértés tárgyi súlya (a jogsértés tényleges kárt vagy veszélyt okozott), a jogsértő állapot időtartama, a jogsértő magatartás ismétlődése, a jogsértéssel elért előny, a jogsértést elkövető gazdasági súlya, az elkövetés és az eset összes körülményei.

2.2. Mérlegelési szempontok biztosítása a bírság mértékének meghatározása során

A bírság konkrét összegét is az eset összes körülményeire, különösen az emberi egészség, illetőleg a környezet sérelmének, illetve a veszélyeztetésének mértékére, a jogsértő magatartás időtartamára, esetleges ismételt tanúsítására, valamint a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó hatás elvére tekintettel kell meghatározni [például a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 33. § (2) bekezdésében foglaltak szerint]. A kötelezettségzegés jellege mellett a kiszabható bírság mértéke attól függően is differenciálható, hogy a jogsértést természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet követte-e el.

A fentiekre tekintettel vizsgálandó ez esetben is a fenti szempontok mentén keretjellegű szabályozás kialakítása a Ket.-ben, amely meghatározza az ágazati jogszabály által a bírság mértékének kiszabására biztosított mérlegelési jogkör esetén az értékelendő szempontokat.

2.3. Objektív és szubjektív határidő megállapítása

Indokolt a bírságkiszabás lehetőségének a Ket.-ben objektív és szubjektív határidő megállapításával történő szűkítése – szükség esetén akár szubszidiárius szabállyal – akként, hogy a kiszabási jog elévülése akkor következik be, ha a jogsértő magatartásnak a kiszabásra jogosult hatóság tudomására jutásától számított 6 hónap eltelt. Szükséges annak megállapítása

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

is, hogy az elkövetéstől, azaz a jogsértő magatartás tanúsításától számított meghatározott időn túl (például 5 év) nincs helye bírság kiszabásának. Ha viszont a bírságotandó cselekmény valamely jogsértő állapot fenntartásával valósul meg, az elévülési idő csak a jogsértő állapot megszűnésének napjától kezdődik.

Itt érdemes még megemlíteni – a koncepció által javasolt szabályozási irányt alátámasztandó – az **Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13-i ajánlását** (a továbbiakban: Ajánlás), amely kidolgozta a közigazgatási szankció alkalmazásának **minimumgaranciáit**. A minimumgaranciákon túl lehetősége van a nemzeti jogalkotásnak szigorúbb feltételekhez kötni a szankcionálást, de az Ajánlás által rögzített elvek (törvényesség elve, visszaható hatály tilalma, ne bis in idem elve, ésszerű határidő elve, jogorvoslathoz való jog biztosítása, eljárási garanciák biztosítása, bizonyítási teher szabályozása, bírói felülvizsgálat biztosítása) az esélyegyenlőség minimumát teremtik meg. A fenti elveknek – mint magyar alkotmányos követelményeknek – a mai jogszabályok jellemzően megfelelnek, de például a ne bis in idem elve, illetve az ésszerű határidő elve mindezidáig nem érvényesült maradéktalanul.

Fontos arra is kitérni, hogy az ágazati bírságok rendszerének specialitására, továbbá az alább kifejtettek szerint szükségesnek látszó anyagi jogi felülvizsgálatra is tekintettel indokoltnak látszik e szabályokat olyan módon meghatározni, hogy azok a Ket.-et szubszidiáriusan rendeljék alkalmazni, azaz lehetőség legyen az ágazati szabályokban eltérésre. Az anyagi jogi felülvizsgálat keretében indokolt lenne azonban ezen eltérési lehetőség minimálisra szűkítése az eljárások egyszerűsítése és racionalizálása jegyében.

3. Az ágazati anyagi jogi bírságolási szabályok felülvizsgálata, a Ket. érintett szabályai

Az anyagi jogi bírságolás alapját jelenleg a Ket.-ben a 94. § teremti meg, és meghatározza, hogy mit tehet a hatóság abban az esetben, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette.

a) Ha a jogszabálysértés a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

b) Ha az a) pont alkalmazása kizárt vagy a felhívásban rögzített határidő eredménytelenül telt el, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást.

c) Ha a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Lényegében a b) és részben a c) pont fedi le azt a kört, amelyben a hatóságnak lehetősége van bírság kiszabására is, vagyis a „hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást” fordulat magában foglalja ezt a lehetőséget is. Ezek a szabályok azonban nem kidolgozottak a Ket.-ben, lényegében az ágazati szabályozásra utalják a kérdés rendezését.

3.1. Az ésszerűség és az indokoltság követelménye

Szükséges az anyagi jogi bírságolási szabályoknak az ésszerűség szempontjából történő felülvizsgálata abból a célból, hogy bírság kiszabására valóban csak olyan esetekben kerüljön sor, amikor az valamely egyedi közigazgatási aktusban foglalt kötelezettség megsértésének, közigazgatási aktust pótló szerződés megszegésének vagy jogszabálysértésnek a következménye. Az ésszerűség mellett fontos követelmény az indokoltság ismérve is, így például elengedhetetlen, hogy valóban valamilyen veszély, jogsérelem álljon a bírságolás hátterében.

3.2. Kellő visszatartó erő

Szükséges továbbá a bírságok esetében annak a követelménynek jogszabályi szinten való biztosítása, hogy azok ténylegesen mind a mértékükben, mind a kiszabásuk mérlegelésében kellő visszatartó erőt jelentsenek annak érdekében, hogy minél ritkábban kerüljön sor a jogsértésre vagy annak megismétlésére. Ennek legfontosabb feltétele az arányosság következetes érvényesítése, azaz, hogy a kiszabott bírság mértéke arányos legyen az elkövetett jogsértés nagyságával.

3.3. Az Áht. szabályainak való megfelelés

Hangsúlyozandó az is, hogy az anyagi jogi bírságolási szabályok felülvizsgálata keretében fokozott figyelmet kell fordítani az Áht. 10. § (8) bekezdésére, amely szerint a bírságfizetési kötelezettséget, a fizetésre kötelezettek körét, valamint a mentességeket törvény, a bírság mértékét törvény vagy annak felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapítja meg.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

3.4. Végrehajthatatlan bírságok

Valószínűsíthetően számos, közigazgatási anyagi jogi szankcióként bírság kiszabásáról rendelkező jogszabály a gyakorlatban végrehajthatatlan, semmilyen visszatartó ereje sincs, illetve valójában egyik hatóság sem vizsgálja, hogy megvalósul-e a szankció alapjául szolgáló jogsértés. Mindebből következően olyan követelményt indokolt érvényesíteni az anyagi jogi közigazgatási bírságok jogszabályi megállapítása során, hogy azok ne legyenek a gyakorlatban végrehajthatatlan, „üres” szabályok. E vizsgálat keretében azonban különös figyelemmel kell lenni arra is, ha a végrehajthatatlanság oka mindössze hatósági kapacitáshiányra vezethető vissza, mivel ebben az esetben nem a bírságolási szabály felülvizsgálata, elvetése indokolt.

3.5. Felügyeleti díj

A hatósági ellenőrzés finanszírozhatóságával kapcsolatban felmerült megoldási lehetőségként a felügyeleti díj intézményesítésének gondolata a Ket.-ben. A hatósági ellenőrzés forrásainak előteremtése érdekében szerkezetileg ez úgy képzelhető el, hogy ágazati törvény éves felügyeleti díj (átalány) megfizetésére kötelezi az adott szakmát folytató, tevékenységet végző személyeket, akiknek így hozzá kell járulniuk, hogy az adott piachoz tartozó engedélyesek jogszabályszerűen működjenek. Ez a jogintézmény az elsődlegesen a hatóságok működési feltételeit biztosító finanszírozási keret megteremtését célzó bírságolási gyakorlat felszámolását, megelőzését is eredményező változást hozhatna. Ez a módosítás mindemellett összhangban állna a Nemzeti Együttműködés Programjának azon követelményével, hogy meg kell szüntetni a vállalkozások működését felügyelő állami szervek büntetésben való érdekeltségét.

3.6. Egyéb szankciók felülvizsgálata

Az anyagi jogi bírságolási rendszer felülvizsgálatát érdemes kiterjeszteni az ágazati szankciórendszer ugyanezen szempontok (ésszerűség, indokoltság, visszatartó erő, végrehajthatóság) szerinti felülvizsgálatával a Ket.-hez kapcsolódó ágazati szankciórendszer egészének racionalizálása érdekében.

A felülvizsgálat szükségességét megerősítette az Alkotmánybíróság **12/2011. (III. 23.) AB határozata** is. E határozatában az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés b)

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendeletet vizsgálta, amely a hatósági ellenőrzés során alkalmazható szankciók fokozatosságának alapját megteremtő rendelkezés alkalmazását zárta ki. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] Ket. 94. §-a csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés (ebben az esetben a bejelentési kötelezettség elmulasztása) vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket [2] közvetlenül [3] veszélyezteti vagy veszélyeztetné. A miniszteri állásfoglalásban felhozott példák valóban érintik a környezetet, illetve különböző jogokat és érdekeket, de vagy nem alapvető jogot, vagy nem harmadik személy jogát (hanem adott esetben a földhasználóét) érintik, illetve a Ket.-ben meghatározott kiemelkedően fontos érdeket nem közvetlenül (hanem csak közvetetten) veszélyeztetik.”

III. A szabálysértési jog felülvizsgálata

1. A szabálysértési jog előzménye, tartalma

A szabálysértési jog előzményének a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk tekinthető, amely a **büntetőjogi trichotómia (büntett–vétség–kihágás) elvének** megfelelően a csekélyebb súlyú kriminális jellegű magatartások szankcióit tartalmazta. Később egyes közigazgatás-ellenes cselekményeket is kihágássá nyilvánítottak. A sui generis szabálysértési jogot a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. törvényerejű rendelet vezette be, kezdetben a kihágásokkal párhuzamosan, 1955-től a kihágások megszüntetésétől pedig önállóan. Jelenleg e jogterület legfontosabb szabályait az Sztv., valamint a Szabs. r. tartalmazza.

A szabálysértés elméletét és gyakorlatát a jogintézmény kialakulása óta bizonytalanságok övezik a jogterület jogi-igazgatási helyét és szerepét illetően. E problémák egyik alapvető tényezője az, hogy a **szabálysértési jog egymástól jelentősen eltérő életviszonyokra** tartalmaz közös szabályokat. A szabálysértési tényállások ugyanis az alábbi három nagyobb típusba sorolhatók:

- a **bagatell büntetőjogi szabálysértések**: azok a kriminális magatartásokra vonatkozó szabálysértések, amelyek a büntetőjogi trichotómia elvére tekintettel megfeleltethetők a korábbi kihágásoknak. E tényállások közé tartozik többek között a becsületsértés, a magánlaksértés, valamint a tulajdon elleni szabálysértések;

- a **rendészeti szabálysértések**: e szabálysértések a rendészethez mint olyan állami, közhatalmi tevékenységhez kapcsolódnak, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul. E körbe elsősorban a közlekedésrendészeti szabálysértések tartoznak;

- a **közigazgatási szabálysértések**: a közigazgatás-ellenes magatartások, a közigazgatási jogi szabályok megsértése esetén alkalmazandó szabálysértési szankciók tartoznak ebbe a csoportba, például a munkaügyi szabálysértések és az egészségügyi szabálysértések.

2. A szabálysértési jog által felvetett problémák

2.1. A túlzott egységesítésből fakadó inkoherencia

A Sztv. eljárási rendszere elsősorban a bagatell büntetőjogi szabálysértésekkel kapcsolatos felelősségre vonás módját és garanciáit tartalmazza. A bagatell büntetőjogi szabálysértések tipikus tényállásának tekinthető a tulajdon elleni szabálysértés, mivel ezt a lopás bűncselekménytől az értékhatár különíti el, azaz a bizonyítandó tények és maga az eljárás alapjaiban megegyezik mindkét esetben. Ezzel szemben a tényállások másik két típusánál, a rendészeti, illetve a közigazgatási szabálysértések esetében ugyanezek az eljárási elemek nehezen értelmezhetőek, alkalmazhatóak (például a felelősség szándékos vagy gondatlan jellegének vizsgálata, a felbujtás szankcionálása).

2.2. Párhuzamos szankciórendszer

A közigazgatási szabálysértések esetében problémát okoz **a szabálysértési szankciók, valamint a közigazgatási bírságok párhuzamos alkalmazásának kötelezettsége**, vagyis amikor ugyanazon cselekményt illetően mind szabálysértési szankció, mind anyagi jogi közigazgatási bírság megállapításának is helye van. Gyakran a szabálysértési hatóság és a közigazgatási ügyben eljáró hatóság megegyezik, így e hatóságnak az ügyek egyesíthetőségének lehetősége nélkül szabálysértési eljárást és közigazgatási hatósági eljárást is le kell folytatnia, jelentősen növelve ezzel a hatóságra háruló személyi és anyagi költségeket. Ilyen eset például a munkavédelmi szabályok megsértése, egyrészt ugyanis a Szabs. r. 98. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkavédelmi hatóság pénzbírsággal sújthatja a munka egészséges és biztonságos végzésére, illetőleg annak ellenőrzésére vonatkozó szabályok megszegőit, másrészt a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 82. § (1) bekezdése értelmében a munkavédelmi hatóságnak munkavédelmi bírság kiszabásáról is rendelkeznie kell. Hasonló párhuzamos szabályozás figyelhető meg többek között a fogyasztóvédelem és a környezetvédelem területén is.

Ehhez a felvetéshez kapcsolódik az a probléma, hogy a szabálysértési jog **idegen a közigazgatási szervek rendszerében**. Ehhez képest a szabálysértési hatóságok – a rendőrség kivételével – mindegyike első sorban közigazgatási hatósági feladatokat ellátó államigazgatási szerv.

2.3. Végrehajtási nehézségek

Számos szabálysértési tényállás a gyakorlatban végrehajthatatlan, vagy semmilyen visszatartó ereje sincs, illetve valójában egyik hatóság sem vizsgálja, hogy megvalósul-e a tényállás. Példaként hozható Szabs. r. 5. §-ában meghatározott koldulás, miszerint aki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A tényállás a gyakorlatban bár gyakran megvalósul, mégsem életszerű a vonatkozó jogszabályi rendelkezés alkalmazása. Hasonlóképp a lakcím-bejelentési kötelezettség elmulasztása is igen gyakori, ugyanakkor ténylegesen alig ellenőrzött, illetve ellenőrizhető.

Ebből következően a közigazgatási szabálysértések megfelelően és hatékonyabban szankcionálhatóak a közigazgatási jogágban. A konkrét példánál maradva: a jegyzőnek, ha észleli a lakcímbejelentési kötelezettség elmulasztását, nem kell megindítania a szabálysértési eljárást, hanem elegendő egy közigazgatási szankciót alkalmaznia. Így – bár az elzárással fenyegetettség megszűnik – a szankció tényleges alkalmazására kerülhet sor. A bagatell büntetőjogi szabálysértések pedig visszanyernék büntetőjogi jellegüket. Mindez pedig nem ellentétes a Nemzeti Együttműködés Programjában foglaltakkal, amelyek a bűncselekmények hatékony szankcionálási rendszerének biztosítandósága mellett fontos célként jelenítik meg a közigazgatás hatékony, gyors és magas szakmai színvonalon való működésének megvalósítását is.

3. Az Egyezmény szabta keretek

A szabálysértési jog vizsgálata során mindenképpen figyelemmel kell lenni a nemzetközi szerződésekben foglalt követelmények betartására, elsősorban az EJEB ún. Öztürk-ügyben hozott ítéletére. A hivatkozott 1984. február 21-i ítéletben ('A' sorozat 73. szám; a továbbiakban: **Öztürk-ítélet**) az EJEB a panaszos által kifogásolt konkrét közlekedési szabálysértés kapcsán megállapította az Egyezmény 6. Cikk 3. bekezdés e) pontjában¹ foglaltak megsértését, vagyis tartalmánál fogva bűncselekménynek minősített egy, a nemzeti jogban ennél alacsonyabb szinten és alapvetően közigazgatási jellegűként szabályozott tényállást. Ezzel az átminősítéssel összefüggésben az Öztürk-ítélet **általános szempontrendszer határozott meg az egyes szabálysértési, fegyelmi büntetés alapjául**

¹ Az Egyezmény 6. Cikk 3. bekezdése alapján minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti, vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

szolgáló stb. tényállások értékelésére arra vonatkozóan, hogy azok – mint tartalmi szempontból büntető tényállások – mely feltételek esetén kerülnek az Egyezmény hatálya alá.

E **szempontok** a következők: a vizsgált tényállás az adott állam joga szerint a büntetőjogba tartozik-e, más (az Egyezményt aláíró) államok nemzeti joga a tényállást a büntetőjog keretében szabályozza, az elkövetett cselekmény jellege, a jogellenes cselekmény elkövetéséért kilátásba helyezett szankció jellege és súlyossága, különös tekintettel annak együttesen fennálló preventív és represszív volta.

Az Öztürk-ítélet hivatkozik továbbá az EJEB gyakorlatában kialakult vádfogalom meghatározására is, amelynek értelmében a vád a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalos közlése arról, hogy az érintett a hatóság állítása szerint bűncselekményt követett el.

Az Alkotmánybíróság **63/1997. (XII. 12.) AB határozata** (a továbbiakban: 63/1997. AB határozat) értelmében a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (például tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). A 63/1997. AB határozat rögzíti ugyanakkor, hogy az EJEB „eddig rendelkezésre álló gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy az ún. **kriminális szabálysértések** tekintetében az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdés első mondata szerinti tisztességes (ún. »fair«) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani. A Bíróság több, immár klasszikusnak számító ítéletéből (például a Belilos ügyből – Eur. Court HR, Belilos v. Switzerland) – kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. Cikkének rendelkezései a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A »minősítés« szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű.”

Fentiekre tekintettel – különösen arra, hogy az igazgatásellenes magatartások kriminálisan színtelenek és büntetőjogi összefüggésük nincs – **a nem (bagatell) bűncselekmény-jellegű szabálysértések nem tartoznak az Egyezmény 6. Cikk 2. és 3. bekezdésének hatálya alá,**

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

vagyis nincs olyan nemzetközi szerződésen vagy joggyakorlaton alapuló előírás, amelynek értelmében e szabálysértési tényállásokat büntetőjogi jellegűnek kellene tekinteni. Az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésének² való megfelelést pedig az igazgatásellenes magatartások ellen alkalmazott szankciók esetében a közigazgatási bíróságokhoz való fordulás jogának megteremtése is biztosítja. Ebből következően az igazgatásellenes magatartásokra vonatkozó szabálysértések esetében az Egyezmény által megfogalmazott, a kriminális jellegű szabálysértések esetében biztosítandó eljárási többletgaranciák érvényesítése szükségtelen és indokolatlan, mivel jelentősen bonyolítja az eljárást, megnöveli annak időtartamát, és ezáltal felesleges többletköltségeket jelent mind a hatóságok, mind az eljárás alá vont személyek számára.

4. A szabálysértési jog felülvizsgálatának tervezett szabályozási és alkalmazási köre

A fent kifejtettek alapján a jogterület újraszabályozása során **mindenképpen indokolt a közigazgatás-ellenes magatartásokra vonatkozó szankciók kiemelése a szabálysértési jog hatálya alól és közigazgatási szankcióvá alakítása.** Ez a megoldás – a korábban említett párhuzamosságok megszüntetésével és a felelősségi szabályok megváltozásával – az eljárások egyszerűsítésével járhatna. Az Sztv.-ben, valamint a Szabs. r.-ben jelenleg hozzávetőlegesen **70 olyan tényállás** esetében merül fel, hogy igazgatásellenes magatartásokra vonatkozó szankciókat (is) tartalmaz.

² 1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.

IV. A miniszterek hatósági hatásköreinek felülvizsgálata

1. A szabályozás célja, előzmények

A hatósági ügyintézés racionalizálási folyamatába illeszkedik a miniszterhez telepített hatósági ügyek felülvizsgálata. A **miniszter és munkaszervezete, a minisztérium elsődleges funkciója** az ágazati irányítás és ellenőrzés, a jogalkotási feladatok ellátása, valamint a stratégiaalkotás és stratégiai feladat-ellátás.

Ezektől a funkcióktól idegen az egyedi hatósági ügyek intézése (például ügyfélfogadás, kiadmányozás bonyolultsága, helyszíni ellenőrzés és egyéb hatósági tevékenységek megszervezése, minisztérium által ellátandó ágazati irányítási és egyedi felügyeleti feladatok egyidejű ellátása).

A miniszterek hatósági feladatainak visszaszorítása már korábban is megfogalmazódott kormányzati szándékként, de mindeztidáig nem valósult meg maradéktalanul ez a célkitűzés, a jogrendszer átfogó felülvizsgálatára nem került sor [a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről szóló 2396/1997. (XII. 8.) Korm. határozat, a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat].

2. A miniszteri hatáskör-telepítés típusai a hatályos szabályozási rendszerben

A miniszterhez történő hatáskör-telepítésre azért kerül sor, mert

a) a területi szerv felett nem hoztak létre országos hatáskörű hatóságot, amely képes lenne a másodfokú hatósági feladatokat ellátni (például az állami főépítész felett a belügyminiszter a másodfokú hatóság);

b) létezik ugyan ágazati központi hatóság, de

ba) különböző megfontolások alapján eleve a miniszteré az első fokú hatósági hatáskör (például nyilvános repülőtér engedélyezése kapcsán a honvédelmi miniszter az első fokú eljárásban kijelölt szakhatóság), vagy

bb) mivel az első fokú hatáskört eleve a központi hatóság gyakorolja, felette a szervezetrendszer átalakítása vagy a feladattelepítés megváltoztatása nélkül már csak a

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

miniszter lehet a „következő szint” (például az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség esetében a vidékfejlesztési miniszter);

c) uniós jogi szabályozás vagy nemzetközi egyezmény, viszonyosság alapján kerül miniszterhez a feladat (például az agrárpolitikáért felelős miniszter az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA), az EMGA és az EMVA vonatkozásában ellátja a Bizottság 885/2006/EK rendeletében meghatározott Illetékes Hatóság feladatait; a Magyar Köztársaság és a Svájci Államszövetség között a szociális biztonságról szóló, 1996. június 4-én, Bernben aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1998. évi VII. törvény alapján szociális ügyekkel összefüggésben az illetékes hatóság a Népjóléti Minisztérium).

3. A felülvizsgálat lehetséges szempontjai

A felülvizsgálat lehetséges menetének meghatározása során az alábbi szempontok mérlegelése javasolt.

a) Amikor nincsen az adott területen az adott eljárástípus vonatkozásában szakértelemmel, feladatkörrel rendelkező országos hatáskörű szerv, megvizsgálandó **központi hatóság(ok) létrehozása vagy** már működő hatósághoz való **feladatát szervezés** lehetősége. Ennek a problémának a kezelésére megfontolásra érdemes megoldásként merül fel a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz hasonló, több ágazati szakigazgatási szervből álló egyetlen országos hatáskörű közigazgatási szerv létrehozása, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalok által 2011. január 1-jén megvalósult integráció kiszélesítése további hatósági tevékenységek bevonásával az érintett ágazatokban. A felülvizsgálat és az esetleges átalakítás ütemezését javasolt a területi integrációból származó eredmények, tapasztalatok beáramlásához igazítani.

b) **Ha van országos hatáskörű szerv**, akkor elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy **mi indokolja azt, hogy a miniszter hatósági feladatokat lásson el**. Itt figyelembe veendő, hogy gyakran közpolitikai „hagyomány”, alkotmányos érdek, különleges szakpolitikai és szakmapolitikai indokok eredményezték valamely hatáskör miniszterhez való telepítését. ”Hagyományosnak” tekinthető például a közigazgatási és igazságügyi minisztert a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény alapján megillető széles körű hatósági hatáskör, az európai területi társulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás miniszterhez való telepítését pedig szakpolitikai szempontok indokolták.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

c) Ha **uniós jogi szabályozás** alapján került a hatósági feladatellátás miniszterhez, akkor vizsgálendő, hogy az adott szabályozási környezetben milyen szervezeti megoldások lehetségesek nemzeti jogi hatáskörben az uniós jog sérelme nélkül. **Nemzetközi egyezmények** esetében pedig amellet, hogy nem kizárt az alternatív szervezeti megoldás, mindenképpen számolni kell az egyezményben részes államokkal való tárgyalási kötelezettséggel.

Mindhárom körben fokozottan figyelembe veendők a *költségvetési szempontok*, a hatáskör-telepítés kiszervezése emellett a feladatellátás átszervezésével járó szükségszerű nehézségeken túl komoly intézményi és jogviszonyt érintő kérdéseket is felvet.

A hatáskör-telepítés kapcsán fokozottan szem előtt tartandó a *szervezeti elkülönültség* elvének érvényesülése az alkotmányos követelményeknek megfelelő jogorvoslati rend felállíthatósága érdekében.

V. Hatósági ellenőrzés

1. A hatósági ellenőrzés felülvizsgálatának tárgya, célja

A Ket.-en belül alulszabályozottnak tekinthető a hatósági ellenőrzés jogintézménye, ami pedig a modern hatósági tevékenység kulcsfontosságú eleme. A hatósági ellenőrzés jelentősége az utóbbi években arra tekintettel is felértékelődött, hogy a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvet átültető Szolgtv. alapján csak kivételesen köthető engedélyhez valamely szolgáltatási tevékenység megkezdése, főszabály szerint a hatóságnak a tevékenység ellenőrzésére kell összpontosítania.

A hatósági ellenőrzés szabályrendszerének áttekintését megelőzően az tisztázandó, milyen követelmények érvényesítendők erre vonatkozóan, milyen szempontokra fókuszálva kell a Ket. rendelkezéseit értékelni. **A következő elvárások és célkitűzések mentén javasolt a Ket. felülvizsgálata:**

- indokolt nyomatékossítani a hatóság hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos felelősségét, a hatósági ellenőrzések lefolytatására vonatkozó kötelezettségeit,
- egyértelműnek kell lennie, mely általános eljárási szabályok vonatkoznak rá, különös tekintettel arra, hogy milyen bizonyítási eszközöket milyen keretek között vehet igénybe a hatóság,
- egyértelműnek kell lennie, mi a hatósági ellenőrzés „eredménye”: vizsgálandó, megfelelő-e az a szabályozási modell, hogy a hatósági ellenőrzés – főszabály szerint – nem döntéssel zárul.

1.1. Éves ellenőrzési terv

Indokolt általános keretszabályként **éves ellenőrzési terv** készítését és nyilvánosságra hozatalát előírni a Ket.-ben.

A hatóságok jelentős részénél jelenleg is bevett gyakorlatnak számít az ellenőrzési terv készítése, indokoltnak mutatkozik azonban ezt horizontálisan valamennyi hatóság kötelezettségévé tenni. Az ellenőrzési tervet nem kell jogszabályba foglalni, az a hatóság működésére vonatkozó dokumentum; célszerű ugyanakkor az ellenőrzési tervre vonatkozó **alapvető követelményeket** (például hogy országos és területi bontásban kell készíteni, hogy a

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

terv megvalósulásának eredményéről éves ellenőrzési jelentés készítendő), valamint a **terv legfontosabb tartalmi elemeit a Ket.-ben rögzíteni** (például az ellenőrzés gyakorisága, ütemezése).

Ezzel összefüggésben megfontolható annak rögzítése a Ket.-ben, hogy **minimálisan hányszor** (például évente egyszer) **kell a hatóságnak ellenőrzést** (adott esetben helyszíni ellenőrzést) **folytatnia**. Ha az ágazati sajátosságokra figyelemmel ennek előírása nem nyer támogatást, mivel nincsen minden eljárásban értelmezhető minimum, akkor is célszerű lehet annak rögzítése, hogy a hatóság meghatározott, például ötéves bontásban határozza meg ellenőrzési tervét.

Szükséges továbbá **az ellenőrzési terv nyilvánosságra hozatalának az előírása**. A rendszerszintű jogkövető magatartás kialakulását ugyanis – a traffipaxok nyilvános elhelyezéséhez hasonlóan – minden bizonnyal jelentős mértékben elősegíthetné, ha az ellenőrzés folyamata nyilvános lenne, és mind az ellenőrzés hatálya alá tartozók, mind például az általuk nyújtott szolgáltatást igénybe vevő állampolgárok a rendszeres ellenőrzés tudatában, illetve abban bízva határozhatnák meg magatartásukat. Emellett elsődlegesen ahhoz fűződik érdek, hogy az ellenőrzés hatálya alá tartozó ügyfelek önként alakítsák ki a tevékenység végzésének jogszabályszerű feltételeit. Hangsúlyozandó, az ellenőrzési terv csak a kereteket, az ellenőrzésre vonatkozó irányszámokat, ütemezést tartalmazza, azaz semmiképpen nem zárja ki az időszakos, „meglepetésszerű” ellenőrzés lehetőségét.

1.2. Együttes ellenőrzés

Több hatóság részvételével történő ellenőrzés elsősorban szervezési, koordinációs kérdés, amellyel kapcsolatban területi szinten nagyrészt a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve a megyei államigazgatási kollégium rendelkezik feladatkörrel. Megfontolandó ugyanakkor olyan eljárási eszközök, jogosítványok Ket.-ben való rögzítése, amely az együttes ellenőrzést, illetve az ellenőrzés során **tapasztalt információk hatóságok közötti átadását megkönnyíti, rendszeresíti**.

2. A hatósági ellenőrzés fogalma

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján **közigazgatási hatósági ügy** minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg,

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy *hatósági ellenőrzést* végez.

A definíció tehát különbséget tesz a jogot, kötelezettséget megállapító eljárás és a hatósági ellenőrzés között. Ennek feltehetően elvi alapja van: a hatósági ellenőrzés ugyanis nem feltétlenül zárul jog, kötelezettség megállapításával (ahogy például a deklaratív hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárások sem). A hatósági ellenőrzés elkülönüléséhez köthető, hogy a Ket. önálló fejezetben szabályozza a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat azzal, hogy az ott meghatározott eltéréseken kívül arra a Ket. általános szabályait kell alkalmazni.

Ehhez hozzáfűzhető: el kell határolni egymástól az ellenőrzési, felügyeleti típusú hatósági eljárásokat (például versenyfelügyelet) a Ket. szerinti hatósági ellenőrzéstől, ami jelenleg önállósult intézkedési szabályok rendszerének tekinthető.

A hatósági ellenőrzés **önálló, az általános szabályoktól elkülönülő státuszát** mutatja az is, hogy a Ket. 94. § (1) bekezdése alapján a jogkövető magatartásra felszólító végzés eredménytelensége, illetve alkalmazhatatlansága esetén kötelessége a hatóságnak hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást.

Az ellenőrzést és a Ket. általános szabályai szerint lefolytatott eljárást a bírói gyakorlat is elválasztja egymástól, illetve megalapozottnak tartja az elválasztást³.

Ennek alapján a hatósági ellenőrzés egyszerűsített eljárásnak tekinthető, amelyben nem érvényesül valamennyi eljárási garancia, kellék. Erre alapozható az a későbbiekben kifejtett megállapítás, hogy a hatóság által igénybe vehető bizonyítási eszközök körét a Ket. VI. Fejezete korlátozza – tehát ha az abban foglaltnál szélesebb körű tényállástisztázásra van szükség, akkor az eljárás hivatalbóli megindításnak van helye.

Mindazonáltal **értelmezési nehézséget** okoz, hogy a Ket. 87. §-a alapján a törvény rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre a VI. Fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni, a Ket. maga viszont eljárásra (kivételesen hatósági ügyre) vonatkozó szabályokat állapít meg. A két rendelkezést összeolvasva tehát az következik mindebből, hogy a hatósági ellenőrzés *eljárást megelőző vagy követő hatósági ügy, amelyre – néhány eltéréssel – a Ket. eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.* Így viszont nem minden esetben egyértelmű,

3 BH2009. 194.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

hogy mi különbözteti meg az ellenőrzési eljárást és az ez alapján megindított hivatalbóli eljárást egymástól.

3. A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó speciális rendelkezései

A Ket. VI. Fejezete alapján a hatósági ellenőrzés az általános eljárásoktól abban tér el, hogy

- a) korlátozott az igénybe vehető bizonyítási eszközök köre,
- b) a megállapított körülményektől függően kell jegyzőkönyvet vagy hivatalos feljegyzést készíteni a helyszíni ellenőrzésről (és nem az ügyfél kérelmétől, az eljárás érdekeitől függően, mint a szemle egyébként alkalmazandó szabályai szerint),
- c) az ellenőrzés nem feltétlenül zárul döntéshozattal, de a hatóságot széles körű intézkedési kötelezettség terheli.

A Ket. általános szabályai között is állapít meg ugyanakkor speciális rendelkezéseket a hatósági ellenőrzéssel összefüggésben.

	A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó speciális rendelkezései	Álláspont
1.	Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akit hatósági ellenőrzés alá vontak [15. § (1) bekezdés].	A rendelkezés a közigazgatási hatósági ügy fogalmához kapcsolódik: „a” hatósági ügy alanya ügyfélnek minősül.
2.	Az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzhető, ha az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az érintettnél ellenőrzési feladatot [29. § (4) bekezdés c) pont].	Lásd a 29. § elemzésénél.
3.	Bizonyítéknak minősül többek között a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv [50. § (4) bekezdés].	E szabály kiemelése vitatható, mivel a hatósági ellenőrzés értelemszerűen a Ket. általános szabályai szerinti bizonyítási eszközökön keresztül ölthet testet, vagyis szemle, adatszolgáltatás lehet, tehát nem minősíthető önálló bizonyítási eszköznek.

4.	Hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehető igénybe [55. § (1) bekezdés].	A rendelkezés feltehetően csak a helyszíni ellenőrzésre értelmezhető, amire viszont a szemle szabályai vonatkoznak. A rendelkezés ennek alapján szükségtelen (a szemle már szerepel a hivatkozott bekezdésben), illetve megvizsgálandó, a Ket. 88. § (4) bekezdésében foglalt alkalmazási szabály bővítendő-e.
5.	A hatóság a hatósági ellenőrzés során a tényállás tisztázásához – ha az más módon nem lehetséges – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személyt tolmácsként vehet igénybe; a tolmácsként igénybe vett személyt tájékoztatni kell a tolmács jogairól és kötelezettségeiről, és ennek tényét, valamint a tolmácsként igénybe vett személy nyilatkozatát a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvében rögzíteni kell [60. § (4) bekezdés].	A rendelkezésen belül megjelenik a hatósági ellenőrzés–helyszíni ellenőrzés fogalma is, azonban helyesen a tolmács <i>szemle</i> során történő alkalmazására kellene a rendelkezésnek vonatkoznia. A szemle szabályait kell ugyanis alkalmazni a helyszíni ellenőrzés tekintetében.
6.	A hatóság közzéteszi azt a jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet jogi személy, a jogi személyiség nélküli szervezet, továbbá az egyéni vállalkozó vállalkozási tevékenységének hatósági ellenőrzésével kapcsolatban hozott [80/A. § (1) bekezdés].	A rendelkezés deregulációja javasolt, indokolatlanul tág körben, közérdek fennállására tekintet nélkül határozza meg ugyanis a közzéteendő határozatok körét.
7.	Ha a hatósági igazolvány ellenőrzésére jogosult hatóság vagy hivatalos személy megállapítja, hogy a hatósági igazolvány vagy az abba tett bejegyzés hamis, illetve valótlan, a hatósági igazolványt átvételi elismervény kiállítása mellett a további eljárás céljából elveszi [85. § (1) bekezdés].	Az átvételi elismervény idegen a Ket. fogalomrendszerétől, ezért a <i>jegyzőkönyv</i> felvételének az előírása indokolt.

4. A hatósági ellenőrzés menete

4.1. A hatósági ellenőrzés megindítása

A hatósági ellenőrzés megindítására okot adhat, ha

- a) azt jogszabály kifejezetten előírja, illetve a hatóság az általa kibocsátott engedélyek, hozzá tett – nem csak Szolgtv. szerinti – bejelentések tekintetében munkatervének-ellenőrzési tervének megfelelően, az abban meghatározott időszakonként ellenőrzést végez;
- b) közérdekű bejelentés, panasz – ideértve a más hatóságtól érkezett, adott esetben annak hatósági ellenőrzése során tapasztaltakon alapuló megkeresést – hívja fel a hatóság figyelmét jogszabálysértésre;
- c) hatóságnak egyébként hivatalból jut tudomására olyan információ, ami miatt ellenőrzést kell tartania, hogy betartják-e a jogszabályokat, hatósági döntést;
- d) kivételesen ágazati jogszabály előírja, hogy a hatósági ellenőrzést kérelemre is meg kell indítani (például munkavédelmi ügyekben).

A közérdekű bejelentés kapcsán hangsúlyozandó, ezek a beadványok nem minősülnek kérelemnek, a hatóság nem köteles – a Ket. általános szabályai szerinti – eljárást indítani, de azt mindenképp ki kell vizsgálnia, hogy az eljárás hivatalbóli megindításnak van-e helye. **Ha a beérkezett panasz, bejelentés nem nyilvánvalóan megalapozatlan vagy alkalmatlan a kivizsgálásra más okból, akkor a hatóság praktikusán hatósági ellenőrzéssel tesz eleget kivizsgálási kötelezettségének.** Mindenesetre célszerű a Ket.-ben kifejezetten – generális jelleggel – rögzíteni a hatóságnak a beadványok ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségét.

4.2. A hatósági ellenőrzés eszközei

A hatósági ellenőrzésre a Ket. 88. § (2) bekezdése definíciót fogalmaz meg, ennek alapján **az ellenőrzés jelentheti**

- jogszabályban meghatározott **adatok** szolgáltatásának, továbbá iratbemutatás, egyéb tájékoztatás kérését, vagy

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány állásponjtjának.

- a **helyszíni ellenőrzést**: területre, építménybe belépés, ott irat, tárgy, munkafolyamat megvizsgálása, felvilágosítás kérése, fénykép, kép- és hangfelvétel készítése, mintavétel, egyéb bizonyítás.

Ebből a speciális szabályból az következne, hogy a Ket.-ben meghatározott egyéb bizonyítási eszközöket ellenőrzés során nem lehet igénybe venni, vagyis nem lehet az ügyfelet nyilatkozatra felhívni (hiszen az az adatszolgáltatástól eltérő fogalom), tanút meghallgatni, szakértőt kirendelni, kérdéses továbbá a tárgyi bizonyíték felhasználhatósága is. Az elválasztásnak tulajdonítható olyan funkció, hogy ennek révén különíthető el, mikor kell a kevesebb garanciával folyó hatósági ellenőrzés helyett ténylegesen, hivatalból eljárást indítani (tehát ha például tanú meghallgatása válik szükségessé).

Ugyanakkor a koncepció alapján a hatósági ellenőrzés során igénybe vehető bizonyítási eszközök fenti korlátozásának fenntartása nem javasolt, mivel az túlságosan korlátozza a tényállás tisztázásának lehetőségét, a hatóság eljárásának elhúzására alkalmas. A kérdés mindazonáltal a hatósági ellenőrzés vagy hivatalbóli eljárás lentebb kifejtett tárgykörével összhangban kezelendő.

4.3. A hatósági ellenőrzés lehetséges eredményei

A hatósági ellenőrzés eredménye a Ket. alapján az alábbi lehet.

a) A jogszabálysértés gyanúját nem észleli a hatóság, további hatósági eljárási cselekményre nincs szükség.

Erről akkor szerez tudomást az ügyfél, ha

– sor került olyan helyszíni ellenőrzésre, amelyről őt is értesítették, akkor a jegyzőkönyv, hivatalos feljegyzés adataiból kiderül, hogy a hatóság jogsértést nem tapasztalt [Ket. 88. §], vagy

– egyébként az ellenőrzésről értesítették [Ket. 93. §] Utóbbi jellemzően akkor fordulhat elő, ha adatszolgáltatási felhívásra, helyszíni ellenőrzésre került sor, a – lentebb elemzett – a Ket. 29. § (4) bekezdése alapján jelenleg nem egyértelmű, hogy önmagában az ellenőrzés megindításáról kell-e az ügyfelet értesíteni.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

b) A hatóság jogszabálysértés gyanúját észleli: a tényállás további tisztázása szükséges, a hatóság további ellenőrzési tevékenységet folytat. Az előzőekben kifejtetteknek megfelelően a Ket. hatályos szövege alapján jelenleg önmagában az szükségessé teheti az eljárás megindítását, hogy a Ket. VI. Fejezetén kívüli bizonyítási eszközök igénybe vételére van szükség.

Ehhez kapcsolódhat olyan szabályozás kialakítása, hogy az ügyféli jogok egyértelmű biztosítása érdekében is a gyanút megerősítő ellenőrzési aktust követően a hatóság hivatalból eljárást indít, amiről a Ket. 29. §-ának szabályai szerint értesíti az ügyfelet (például ellenőrzés keretében mintát vesz, ezt követően értesíti az eljárás megindításáról azt a személyt, aki felléphet jogai védelmében, mindezek alapján hoz a hatóság döntést). Szintén az eljárás megindításának és az ismert ügyfelek értesítésének van helye, ha a hatóság észleli, hogy olyan személy joga, kötelezettsége válhat érintetté, aki az ellenőrzésnek még nem volt alanya, vagy arról nem volt tudomása.

c) Ha egyértelműen megállapítható a jogszabálysértés a hatósági ellenőrzés alapján, a hatóság hivatalból eljárást indít, vagy a hatóság intézkedik – felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, vagy megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.

Értelmezési kérdést vet fel, hogy ha a hatóság jogszabálysértést állapít meg, akkor minden esetben formális eljárást kell-e indítania, vagy önmagában az ellenőrzés eredménye alapján dönthet szankcióról. A Ket. 94. §-a alapján az előbbi utat kellene követnie a hatóságnak, az adminisztratív terhekre, a hatóság eljárásának elhúzódására figyelemmel ugyanakkor kétségbe vonható ennek az előírásnak az ésszerűsége, fenntartandósága. Szükséges erre figyelemmel az alábbiak szerint áttekinteni a Ket.-et abból a szempontból, hogy a hatósági ellenőrzés, illetve az azt követő eljárás szabályai milyen viszonyban állnak egymással.

5. A hatósági ellenőrzés és a Ket. általános eljárási szabályainak viszonya

Ahogy a hatósági ellenőrzés fogalma kapcsán arról már szó volt, értelmezési nehézséget okoz, hogy a Ket. 87. §-a alapján a törvény rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre a Ket. VI. Fejezetében szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni, emiatt **nem minden esetben egyértelmű, hogy mi különbözteti meg az ellenőrzési eljárást és az ez alapján megindított hivatalbóli eljárást egymástól.**

A felmerült problémák bemutatására elsősorban a **Ket. eljárás megindításáról szóló 29. §-ának elemzése** alkalmas.

<p>29. § (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról</p>	<p>Az eljárás megindításáról szóló értesítés szabályai nehezen értelmezhetők a hatósági ellenőrzésre: az első eljárás cselekmény maga ellenőrzési aktus, amiről helyszíni ellenőrzés esetén a szemle szabályait figyelembe véve kap(hat) értesítést az ügyfél. Erről az ügyfél jegyzőkönyvet kap, az eljárás megindításáról szóló értesítés ezekre az iratokra, tájékoztatásra figyelemmel lényegében nem tölti be rendeltetését, indokolatlan adminisztratív tehernek tekinthető, megfontolandó erre tekintettel a Ket. pontosítása.</p>
<p>a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárás cselekmény elvégzésétől,</p>	
<p>b) a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől</p>	
<p>számított nyolc napon belül értesíteni kell.</p>	<p>Hozzá kell ugyanakkor tenni, nem feltétlenül az ügyfél maga kap értesítést, például egy élelmiszerbolt fogyasztóvédelmi, élelmiszerlánc-biztonsági ellenőrzésénél nem küldenek minden gyártónak, forgalmazónak értesítést. Az ő esetükben lehet annak helye, hogy a helyszíni ellenőrzést követően értesítést kapjanak arról, ellenőrzés/eljárás folyik velük szemben.</p> <p>A helyszíni ellenőrzéshez hasonlóan az adatszolgáltatásra, iratbemutatásra szóló felhívás is azonosítandó az eljárás megindításáról szóló értesítéssel, indokolt ennek rendezése is a Ket.-ben.</p>
<p>(4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha</p>	
<p>a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét,</p>	<p>Hatósági ellenőrzésnél feltehetően ez tekinthető a főszabálynak, erre figyelemmel fontolandó meg a jogintézmény sorsa is ellenőrzés esetében.</p>
<p>b) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja,</p>	<p>A hatósági ellenőrzés a hatályos szabályok szerint nem feltétlenül zárul döntéssel, így ez a pont jelenleg értelmezési, jogalkalmazási</p>

vagy az eljárást megszünteti,	problémákat vethet fel.
c) az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az érintettnél ellenőrzési feladatot,	<p>A Ket. 87. §-a alapján kérdéses a rendelkezés célja:</p> <p>a) annak biztosítására szolgál-e, hogy folyamatos ellenőrzés esetén az ellenőrzés mint eljárás megindításáról/az egyes ellenőrzésekről nem szükséges az ügyfelet értesíteni, vagy</p> <p>b) ennek alapján az ellenőrzés alapján hivatalból megindított eljárásról nem kell már értesíteni az ügyfelet.</p> <p>Az ügyfél érdekeire figyelemmel az előbbi megoldás elfogadása javasolt: folyamatos ellenőrzés esetén az egyes ellenőrzések megindításáról az önálló értesítés szükségtelen lehet. A hatóság mindenesetre köteles a <i>helyszíni</i> ellenőrzés időpontjáról értesíteni az ügyfelet a Ket. 57. §-ában foglalt szabályok alkalmazásával.</p>
d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.	

A fenti megállapítások mutatják, hogy az ellenőrzés-eljárás viszonya az eljárás megindításáról szóló értesítés szabályai alapján nem megítélhető, a szabályozás rendezése szükséges.

A Ket. 29. §-ának hivatkozott rendelkezésén túl még számos Ket.-beli szabály kapcsán merülhet fel a hatósági ellenőrzés keretében való alkalmazhatóság felülvizsgálatának igénye (például felfüggesztés, eljárás megszüntetése, szakhatósági közreműködés).

6. Szabályozási alternatívák

Mindezek alapján a szabályozás rendezésére két megoldás lehetősége mérlegelendő a felülvizsgálat keretében.

Felmerülhet a **hatósági ellenőrzés önállóságának megszüntetése**: rögzíteni kell hogy ezekben az esetekben mindig hivatalból indult eljárásról van szó, amelyre minden további nélkül vonatkoznak a Ket. általános szabályai (például harmincnapos ügyintézési határidő, döntéshozatali kötelezettség). Ez nem feltétlenül jár az adminisztratív terhek növekedésével, mivel értelemszerűen helye lehet egyszerűsített döntésnek, jegyzőkönyvbe foglalt

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

döntéshozatalnak. Ehhez képest magát az ellenőrzést illetően már csupán azt indokolt speciális szabályként rögzíteni, hogy a hatóság rendszeresen ellenőrzi, figyelemmel kíséri a jogszabályok, hatósági döntések betartását, az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését és a szolgáltatott adatok valódiságát, helyességét, ezen kívül azonban nincs szükség önálló hatósági ellenőrzés jogintézmény fenntartására.

A másik opció a **hatósági ellenőrzés önálló, sui generis jellegének megerősítése**, vagyis annak további részletezése, hogy milyen speciális szabályok vonatkoznak a hatósági ellenőrzésre figyelemmel a fent bemutatott értelmezési kérdésekre.

Mindkét modell célzott előnye az, hogy egyértelmű kereteket ad a mostanáig ebből a szempontból alulszabályozott jogintézménynek. A szabályozás kialakítása során a hatósági tevékenység hatékonysága, az adminisztratív terhek alacsony szintjének kialakítása, valamint a tisztességes eljárás követelménye, az ügyféli jogok érvényesülése között kell összhangot találni.

VI. További koncepcionális tárgykörök

1. Ket. hatálya, alkalmazandósága

1.1. A Ket. hatálya, a közigazgatási hatósági ügy fogalma

A közigazgatási hatósági ügy fogalmát a Ket. 12. § (2) bekezdése határozza meg, a rendelkezés **tartalmi felülvizsgálata** javasolt a következőkre tekintettel:

- a közigazgatási hatósági ügy Ket.-beli definíciója tautológiát keletkeztet, mivel a közigazgatási hatósági ügy mibenlétét úgy határozza meg, mint olyan ügyeket, amelyekben közigazgatási hatóság jár el, míg közigazgatási hatóságok azok a szervek, amelyek – különböző jogalapon – a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkeznek;

- a megfogalmazás azért sem pontos, mert egyes esetekben a közigazgatási hatóság **közhatalmat gyakorolva jár el, de cselekménye mégsem közigazgatási hatósági ügy**, tehát önmagában abból, hogy egy közigazgatási hatóság jár el, még nem feltétlenül következik, hogy közigazgatási hatósági ügyről van szó.

Megfontolandó ennek kapcsán a nemzetközi példák figyelembevételével a jogalkalmazásban és a jogelméletben kikristályosodott elvek törvényi rögzítésével a közigazgatási hatósági ügy fogalmának pontosítása. A jogszerű eljárás alapkérdése ugyanis annak a kérdésnek a tisztázása, hogy a szerv, személy hatóságként jár-e el, és ha igen, akkor pontosan milyen szabályok szerint.

A felülvizsgálat tehát két irányban képzelhető el: egyrészt a definíció egyértelműbb meghatározásával, másrészt pedig közigazgatási hatósági ügynek nem minősülő egyéb közhatalmi jelleget hordozó cselekmények, eljárások kizárásával.

A közigazgatási hatósági ügy fogalmán belül a hatósági nyilvántartás definícióját érintő szabályozási koncepciót a nyilvántartási szabályozás felülvizsgálatáról szóló 8. alcím tartalmazza.

1.2. A privilegizált eljárások

A Ket. úgy határozza meg a tárgyi hatályát, hogy a Ket. – főszabály szerint – valamennyi magyar közigazgatási hatósági ügyben alkalmazandó jogszabály. Ebből a legutóbbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az következik, hogy **az ágazati jogszabály csak ott**

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

térhet el a Ket. szabályaitól, ahol a Ket. maga ezt általánosságban vagy egyedileg lehetővé teszi [60/2009. (V. 28.) AB határozat].

Az **ágazati szabályozás folyamatos változása azonban** – ami megvalósulhat amiatt, hogy az adott tárgykörben eddig nem szabályozott tényállásokat von a jogalkotó a szabályozás körébe, vagy amiatt, hogy a jogalkalmazói gyakorlat visszacsatolása alapján szükséges egy már meglévő eljárás módosítása – **időről időre szükségszerűvé teszi** a Ket. tárgyi hatályának, a kivett eljárásoknak és a Ket. szubszidiaritását meghatározó szabályoknak a felülvizsgálatát.

Ennek keretében vizsgálandó a Nemzeti Erőforrás Minisztérium 2010 őszén tett javaslata, amit az egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárások privilegizált körbe vételére tett.

Emellett az eljárások specialitásaira tekintettel megvizsgálandó a központi költségvetésből nyújtott támogatásokra vonatkozó alapvető szabályok önálló törvényben való szabályozásának lehetősége azzal, hogy e tekintetben a kivett ágazati eljárás szabályozási rendszerének kialakítása elsődlegesen az érintett ágazat irányításáért felelős tárca felelőssége. Hasonlóképp már évek óta felmerült a pénzügyi tárca igénye az Art. kivételére a Ket. hatálya alól teljesen önálló rezsim kialakításával, azonban az ehhez szükséges Art. szerinti eljárásrendszer megalkotásáig erre nem volt lehetőség annak ellenére, hogy a kivétel Ket.-beli megalapozásának nem lenne érdemben akadálya.

1.3. A Ket. szabályainak alkalmazandósága

A Ket. 2011. január 1-jétől a további módosításokra is kiterjedően általánosan rendelkezik a Záró rendelkezések között, Átmeneti rendelkezések alcím alatt az alkalmazandóságról, kimondva, hogy rendelkezéseit törvény eltérő rendelkezése hiányában a hatálybalépésük után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni.

A Ket. 171. § (1) bekezdésében található szabályozási tartalommal kapcsolatban megjegyzendő, hogy az lényegét tekintve a Jat. 15. § (1) bekezdésében található **szabályozási átmenetnek** felel meg, azonban míg a Jat. 15. § (1) bekezdés b) pontja egyes eljárási cselekmények vonatkozásában írja elő főszabályként a jogszabályi rendelkezés alkalmazandóságát, addig a Ket. – tekintettel a közigazgatási eljárás egységére – egy adott eljárás, valamint a megismételt eljárások vonatkozásában mondja ki a hatályba lépett új szabályok alkalmazandóságát. Megfontolandó az új Jat. szerinti szabályra is tekintettel a Ket.-

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

beli alkalmazási szabály rendszerszintű újragondolása, különös figyelemmel az ezzel kapcsolatban felmerült jogalkalmazói tapasztalatokra és jelzésekre.

2. Társadalmi szervezetek részvétele a hatósági eljárásban

A társadalmi szervezetek hatósági eljárásban történő részvételével kapcsolatban az elmúlt időszakban határozott **szabályozási igény** merült fel, amire példaként elsőként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvény módosításáról szóló T/1492. számú törvényjavaslat hozható. Szükségessé vált tehát e jogintézmény jelenlegi szabályozásának vizsgálata, elsősorban az ágazati jogszabályokban történő eltérő szabályozási lehetőségekre tekintettel.

Megfontolható a hatályos szabályozáshoz képest olyan modellt, amely a Ket. keretjelleghöz visszatérve a társadalmi szervezetek számára **csak érdekképviseleti minimumszabályozást** rögzít, és az ágazati törvények kompetenciájába utalja a tényleges ügyféli jogok biztosításának lehetőségét. Ebben az esetben a Ket. 15. § (5) bekezdésében meghatározott, a társadalmi szervezetek részére ügyféli jogállást biztosító rendelkezés hatályon kívül helyezése mellett e szervezetek csak egyes, a Ket.-ben tételesen felsorolandó ügyféli jogokkal rendelkeznének, amelyek bővítésére az ágazati törvényekben nyílna lehetőség. Garanciális jelleggel rendelkezni kell azonban a Ket.-ben a társadalmi szervezeteket valamennyi eljárásban megillető „minimum-jogosultságokról”. Ezek közé tartozna a Ket. 51. § (1) bekezdésében meghatározott nyilatkozattételi jog, az eljárási cselekményekben való részvétel joga, az eljárás irataiba való betekintés biztosítása, a jogorvoslathoz való jog, továbbá a hatóság a jelenlegi szabályok szerint lenne köteles a döntéseit a társadalmi szervezettel közölni hirdetményben.

Ennél kisebb mértékű, és a Ket. kódexjellegét erősítő változás lenne, ha a Ket. által jelenleg biztosított szabályozási keretek teljesebb kimerítésére helyezve a hangsúlyt a felmerült szabályozási igények kezelése céljából **az ágazati szabályozások** szélesebb körben **élnének azzal a lehetőséggel, hogy az ügyféli jogok gyakorlását ahhoz a feltételhez kötik**, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vett.

Bármelyik szabályozási modell választása esetén figyelemmel kell lenni a különböző **nemzetközi szerződésekben, továbbá az Európai Unió kötelező jogi aktaiban és nemzetközi szerződésekben megfogalmazott szabályozási kötelezettségekre.** A

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

nemzetközi kötelezettségek közül kiemelendő a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény), amelynek 4. cikk 1. bekezdése értelmében a hatóságoknak a nyilvánosság (vagyis egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá azok szövetségei, szervezetei és csoportjai) rendelkezésére kell bocsátaniuk a kért környezeti információt. Szintén az ügyféli jogok gyakorlásával összefüggő rendelkezés, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 6. bekezdése alapján az illetékes hatóságoknak, biztosítani kell a környezeti döntéshozatalban való részvételéhez szükséges összes releváns, a közösségi részvétel idején rendelkezésre álló információba való betekintés lehetőségét. Az előbb említett szabályoknál is jelentősebb a társadalmi szervezetek vonatkozásában az Aarhusi Egyezmény 9. cikk 2. bekezdése, amely rögzíti, hogy az érintett nyilvánosság számára a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság, illetve más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét.

Lényegében hasonló szabályozást tartalmaz az Európai Unió közösségi jogának részeként az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 1985. június 27-i 85/337/EGK irányelv (a továbbiakban: 85/337/EK irányelv), amelynek 10a. cikke szintén kötelezővé teszi a társadalmi szervezetek számára jogorvoslati jog biztosítását a nemzeti jogban. A társadalmi szervezetek ügyféli jogállásának feltételhez kötése szempontjából külön kiemelendő az Európai Bíróságnak a 85/337/EK irányelv rendelkezéseire épülő ítélete a **C-263/08. számú ügyben**, amely megállapította, hogy a hatósági eljárásban történő részvétel különbözik a bírósági jogorvoslattól, és attól eltérő célja van, mivel az ez utóbbi iránti eljárást adott esetben a döntéshozatali eljárás eredményeként meghozott határozattal szemben is meg lehet indítani. Ez a részvétel tehát nincs hatással a jogorvoslati eljárás megindításának feltételeire, vagyis az érintett nyilvánosság tagjainak joguk kell, hogy legyen megtámadni azt a határozatot, amellyel az adott tagállam bírósági szervezetének részét képező valamely szerv projektengedély iránti kérelemről döntött, függetlenül attól a szereptől, amelyet az említett szerv előtti eljárásban való részvétellel és véleménynyilvánítással a kérelem vizsgálatában játszottak.

Fontos kiemelni azonban, hogy mind az Aarhusi Egyezmény, mind a 85/337/EK irányelv a környezetvédelemmel összefüggő információkra és eljárásokra terjed ki – a 85/337/EK

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

irányelv a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezésével, valamint a természetes környezetet és tájat érintő egyéb beavatkozással kapcsolatos hatósági eljárás során érvényesítendő követelményeket fogalmazza meg.

3. A belföldi jogsegély

A belföldi jogsegély módosítása tárgyában megállapítható, hogy az eddigi jogalkalmazói visszacsatolások alapvetően három problémakörre fókuszálnak: a megkeresett hatóság rendelkezésére nyitva álló határidő rövidegére, különös tekintettel az adatszolgáltatásra, a megkeresés formájára, végül a megkeresés nemteljesítése esetén igénybe vehető szankciókra.

a) Az adatszolgáltatásra irányuló megkeresés teljesítésére nyitva álló **határidő** meghosszabbítására a koncepció nem tesz javaslatot. A hatósági nyilvántartások átalakíthatósága, átszervezhetősége által biztosított, a hatóságok rendelkezésére álló mozgástérrel tekintettel a határidő generális meghosszabbítása helyett indokolt lehet a megkeresések eltérő jellege által alátámasztott differenciált eljárási határidő-rendszer megállapítása. Ennek alapján az elvégzendő eljárási cselekmény jellege alapján lehetne cizellálni a határidő hosszát (például a tanú meghallgatása, szemle lefolytatása).

b) A megkeresés formájával kapcsolatban szükséges leszögezni, hogy a hatóság bár nem az ügy érdemében dönt, de joghatás kiváltására irányuló **döntést hoz**. Egyszerűbb, átláthatóbb eljárást eredményez a Ket. azon korábbi módosítása, amely világossá tette, hogy a hatóság az eljárás során valamennyi döntést igénylő kérdésben döntést, azaz határozatot vagy végzést hoz, vagyis megszűnt annak lehetősége, hogy a hatóság az ügyfelet egyes joghatást kiváltó eljárási cselekményeiről (például áttételről, az eljárás meghosszabbításáról) is csupán egy jogi megítélését tekintve bizonytalan, udvarias hangnemben írt hivatalos levélben értesítse.

c) A Ket. nem rendel **szankciót** alkalmazni **a megkeresés nemteljesítése esetére**, tekintettel a megkeresett szervek jellegére és arra, hogy a megkeresés nemteljesítése főszabály szerint önmagában nem lehet akadálya az eljárás folytatásának – hiszen ez esetben felfüggesztési ok állna fenn –, pusztán az eljárásgazdaságosság érvényesítésének eszköze. Ehelyett az okozott többletköltségek (így például az illeték-visszatérítés összege) megtérítéséről indokolt rendelkezni a Ket.-ben.

4. E-mailen, faxon való kapcsolattartás

A Ket. kapcsolattartásról szóló II/A. Fejezete zártan szabályozza a hatósági eljárásban joghatás kiváltására alkalmas módon alkalmazható kapcsolattartási formák körét, amihez képest **az e-mail, valamint a besz kennelt vagy más elektronikus dokumentum központi rendszeren kívüli módon történő továbbítása** a Ket. kapcsolattartási rendszerében mind az ügyfelek és a hatóságok, mind a hatóságok egymás közötti kapcsolattartásában **csak kiegészítő szerepet** tölthet be.

A Ket. 28/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja szerint a hatóság ügyféllel való kapcsolattartása írásbelinek minősül **telefax** alkalmazása esetén. A Ket. 28/A. § (2) bekezdése ezt a szabályt rendeli alkalmazni az ügyfél és a hatóság közötti kapcsolattartásra is, tehát amikor az ügyfél kezdeményezi a kapcsolatot, ilyen az eljárás megindítása iránti kérelem is. A Ket. 34. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A Ket. értelmezéséből tehát az következik, hogy telefaxon előterjeszthető kérelem, amely alapján a hatóság a Ket. 20. § (1) bekezdésének megfelelően köteles eljárni – ez a szabályozás egyébként a Ptké. hasonló tartalmú rendelkezéséből következik.

Ettől függetlenül a **telefax az azonosíthatósághoz fűződő garanciák tekintetében ugyanolyan természetű, mint az e-mail**, vagy egyéb, elektronikus úton megküldött besz kennelt dokumentum. Erre tekintettel szükséges annak felülvizsgálata, hogy két, jellegében hasonló írásbeli formához milyen okból kapcsol eltérő joghatást a Ket. és a Ptké., mivel a telefaxon benyújtott kérelem írásbeli kapcsolattartásnak, és így joghatályosan előterjesztett kérelemnek minősül, az e-mail útján ugyanakkor csak tájékoztatás kérhető.

A koncepció célja egy olyan szabályozás és gyakorlat kialakítása, mely alapján – összhangban a Ket. 1. § (2) bekezdésében kimondott együttműködés elvével – **az e-mailen megküldött „kérelem” esetén is megindítja a hatóság a szükséges eljárási cselekményeket, anélkül, hogy hivatalosan megindulna az eljárás**. A hatóság egyrészt felhívna az ügyfél figyelmét a kérelme megfelelő – joghatás kiváltására alkalmas módon való – előterjesztésére, másrészt a később megindítandó eljárás gyorsabb lefolytatása érdekében, az ügyféllel együttműködve megtenné azokat a lépéseket, amiket a későbbi ügyfél elektronikus levele alapján indokolt (például a tényállás tisztázásához kapcsolódó tényleges cselekmények, helyszíni szemle időpontjának egyeztetése).

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A Ket. szabályainak módosítása során a koncepció figyelembe veszi a telefax, az e-mail és az egyéb, elektronikus dokumentumok polgári jogi megítélésének jövőbeni alakulását, mivel a jogrendszer koherenciájának biztosítása érdekében szükséges a tág értelemben vett polgári jogi akaratnyilatkozatok és a Ket.-ben érvényesülő kapcsolattartási szabályok formai összhangjának további fenntartása.

5. A hivatalbóli eljárás

Általánosságban megállapítható, hogy a jogalkalmazói tapasztalatok alapján nincsenek vagy nem mindig megfelelőek a szabályok a hivatalból indult vagy folytatott eljárások tekintetében. Hiányzik például annak biztosítása, hogy a hatóság abban az esetben is megszüntesse az eljárást, ha hivatalból indult eljárásban nem tudta a tényállást kellőképpen tisztázni, vagy az eljárás alá vont ügyfél felelőssége nem állapítható meg. Szükséges ebből a szempontból a Ket. egészének felülvizsgálata; emellett a következő tartalmi kérdések merülnek fel a hivatalból indított eljárással kapcsolatban.

a) Indokolt lehet kifejezetten rögzíteni, hogy a hatóság minden esetben köteles megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást vagy kezdeményezni azt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál, ha jogszabálysértést vagy annak gyanúját észleli.

A Ket. 29. § (2) bekezdése jelenleg úgy rendelkezik, hogy 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.

Az életveszéllyel vagy súlyos kárral való fenyegetettség tehát a koncepció szerint túl szűk körben vonja meg a hatóság eljárásindításának kötelezettségét. Mivel előfordulhat, hogy nem történt jogszabálysértés, mégis életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzet alakult ki – ezért a c) pont is megtartandó, vagyis a fenti tartalomnak megfelelő új ponttal egészítendő ki a hivatkozott bekezdés.

b) Felülvizsgálandó, hogy a Ket. minden esetben figyelemmel van-e arra, hogy a hivatalból folytatott eljárásokra is a hivatalból indított eljárásra vonatkozó szabályok

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

alkalmazandók. Mindazonáltal tételes előírás helyett feltehetően azt indokolt generálisan rögzíteni, hogy a hivatalból folytatott eljárásra a hivatalból indított eljárásra vonatkozó eltérő szabályok irányadók (és ezzel együtt a hivatalból folytatott eljárásra vonatkozó jelenlegi speciális rendelkezések fenntartandóságát szükséges felülvizsgálni).

c) Megvizsgálandó továbbá **annak a személynek a jogállása, aki hatósági eljárást kezdeményez, de ügyfélnek nem minősül:** az a kérdés, hogy lehet-e, indokolt-e szélesebb körű joggal, kötelezettséggel felruházni ezt a személyt, célszerű-e például az érdemi döntésről tájékoztatni. Ebben a körben elsősorban adatvédelmi szempontok határolják be a tájékoztatás mértékét, emellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy a hatóságok számára ne keletkezzen aránytalan mértékű adminisztratív teher. A panaszosok, bejelentők közigazgatással való megelégedettségét mindazonáltal nagyban fokozná, ha nem csupán az eljárás megindításáról, hanem – a személyes és üzleti adatok védelme mellett – a hatósági intézkedés szükségességéről (vagyis jogos volt-e a bejelentés), megtörténtéről is kapnának tájékoztatást (például arról, hogy az erdőirtás szabályosan történik, az erről szóló bejelentés alapján hatósági intézkedésnek nincs helye).

6. Jegyzőkönyv, hivatalos feljegyzés

A gyakorlatban felmerült értelmezési kérdésekre tekintettel szükséges pontosítani a jegyzőkönyv és a hivatalos feljegyzés egymáshoz való viszonyát, továbbá a hivatalos feljegyzés készítésének eseteit, tekintettel arra, hogy **a jelenleg hatályos szabályok értelmében bizonyos, bizonyítási cselekménynek nem minősülő eljárási cselekményekről sem jegyzőkönyv, sem hivatalos feljegyzés készítése nem szükséges.** A Ket. 39. § (6) bekezdése értelmében hivatalos feljegyzést akkor kell készíteni, ha a Ket. 39. § (1) bekezdésében felsorolt eljárási cselekményekről nem készült jegyzőkönyv. E megoldás révén ugyanakkor a Ket. 39. § (1) bekezdésében nem szereplő eljárási cselekményekről (például az ügyféllel történt telefonos beszélgetés, a hatóságok egymás közötti egyeztetése) hivatalos feljegyzés készítése sem szükséges, ami a jogalkalmazói jelzések alapján jelentősen hátráltathatja a bizonyítási eljárást, továbbá – adott esetben – a jogorvoslati eljárások eredményes lefolytatását is. Ezért egyértelművé kell tenni, hogy a Ket.-ben kiemelt eljárási cselekmények esetében a jegyzőkönyv felvétele a főszabály, ugyanakkor valamennyi olyan eljárási cselekményről hivatalos feljegyzést kell készíteni, amelyről jegyzőkönyv nem készül.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

7. A kizárás

A Ket. 42. §-a és 43. §-a tartalmazza a közigazgatási hatósági eljárás kizárásra vonatkozó szabályait. A gyakorlati tapasztalatok alapján két területen javasolt a szabályozási rezsím tartalmi felülvizsgálata.

7.1. Hozzá tartozói minőség abszolút kizáró okként történő meghatározása

A Ket.-novella az abszolút kizárási okok körét akként módosította, hogy a hozzá tartozói kapcsolat kikerült az abszolút kizárási okok közül, tekintettel arra, hogy a gyakorlati alkalmazás során egyes egyszerűbb, mérlegelés nélküli hatósági ügyeknél (például személyi igazolvány kiadása) az ügyintézés jelentősen megnehezítette, hosszabbá tette. A **2009. október 1-jétől hatályos módosítás** alapfeltevése az, hogy a Ket. 42. § (1) bekezdése, amely szerint nem vehet részt az ügy elintézésében, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá (3) bekezdése, amely értelmében az ügy tárgyilagos megítélése nem várható el, **szubjektív alapon teszi lehetővé a kizárást a hozzá tartozókra vonatkozóan.**

Ezt a szabályozási rendszert – a jogalkalmazás nehézsége miatt – több észrevétel kifogásolja, egyúttal javasolja, hogy a hozzá tartozói kapcsolat ismételen kerüljön be az abszolút kizárási okok közé.

A Ket. hatályos szövege valóban nagyobb felelősséget ró a kizárásról mérlegelés alapján döntő hatóság, illetve felügyeleti szerv vezetőjére is, hiszen esetenként kell mérlegelnie, a szubjektív kizárási ok felmerül-e, megalapozza-e a kizárást.

A jogalkalmazás nehézségei és egyes hatósági ügyek egyszerűbbé tétele szempontjainak figyelembe vételével az alábbi **három lehetőség között szükséges mérlegelni:**

- a **hatályos szabályozás fenntartása**, mellyel egyes egyszerű, mérlegelést nem igénylő hatósági ügyek (elsősorban a hatósági igazolványok, bizonyítványok kiadása) intézése gyorsabb és hatékonyabb, ugyanakkor a bonyolultabb, hatósági mérlegelést érintő ügyekben a hatóság vagy a felügyeleti szerv vezetőjére nagyobb feladat hárul a szubjektív okon alapuló kizárásról való döntéssel,

- a hatályos szabályozás módosítása akként, hogy a hozzá tartozói minőség nevesítetten **visszakerül az objektív, abszolút kizárási okok közé:** ezzel a kizárásról való döntés

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

egyszerűbbé válik, azonban az egyszerűbb, mérlegelést nem igénylő hatósági ügyekben szervezési többletterhet generál a hatóság oldalán, vagy

- **köztes szabályozás kialakítása**, amely alapján a hozzátartozói kapcsolat egyes eljárásfajták (például hatósági igazolvány kiállítása) vagy eljárási cselekmények (például belföldi jogsegély teljesítése) kivételével ismét abszolút kizárási oknak minősül.

7.2. Ügyfél tájékoztatása a kizárási okról

A Ket. 43. § (6) bekezdésének tartalmi felülvizsgálata javasolt, mivel az ügyfél nem feltétlenül értesül – erre irányuló jogszabályi kötelezettség hiányában – a felügyeleti szervnek tett kizárási bejelentésről, a kizárási ok fennállásáról, illetve nem kap tájékoztatást az irányadó eljárási szabályokról. Megfontolandó szempont, hogy a bejelentésről való értesülés hiányában az ügyfél maga is indítványozhatja a kizárást, amelynek kezelése – a szabályozás módosításával kiküszöbölhető – adminisztratív terhet keletkeztet a hatóság oldalán is. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a Ket. 43. § (6) bekezdése értelmében, ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben a kizárási ok fennáll; ebben az esetben – mivel másik hatóság kijelölése nem történik meg – még végzés meghozatalára sem kerül sor, így az ügyfél teljes mértékben tájékozatlan marad az irányadó eljárási szabályokról.

8. A nyilvántartási szabályozás felülvizsgálata

A Ket.-beli nyilvántartási szabályok több szempontból is felvetnek szabályozási kérdéseket.

8.1. A nyilvántartás fogalma

A Ket. nyilvántartás-fogalma **nem kellően differenciált**, a hatósági ügy fogalmából kifolyóan formálisan akkor is a Ket. hatálya alá tartozó hatósági nyilvántartásról van szó, ha a nyilvántartásnak magának nincs joghatása (példa erre az átvevőkönyv és az ügyviteli nyilvántartások összessége). Emiatt szükséges a hatósági nyilvántartás pontos meghatározása a Ket.-ben a fent kifejtett hatósági-ügy-fogalommal összhangban.

A nyilvántartásokat szakmai alapon akkor szükséges a Ket. hatálya alá vonni, ha a nyilvántartási bejegyzés már önmagában is joghatást vált ki (**konstitutív nyilvántartások**), vagy ha joghatás kiváltását célozzák, tény fennállását tanúsítják, azaz e célból lehet rájuk hivatkozni (**deklaratív nyilvántartások**). Ennek kapcsán elvi szintű kérdése a vizsgálatnak

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

az is, hogy mennyiben tartandó fenn az a hatályos szabályozás, amely alapján minden nyilvántartási szabályozás szubszidiárius a Ket.-hez képest.

Ehhez szükséges a Ket. hatósági ügy fogalmának pontosítása [12. § (2) bekezdés a) pont], beemelve a konstitutív és deklaratív nyilvántartások fogalmi elemeit a **hatósági nyilvántartás-vezetés** megemlítése mellett. Ezzel összefüggésben tisztázni indokolt a nyilvántartás-vezetés pontos tartalmát is, mivel az utóbbi években megszorodtak azok az eljárások, amelyekben a **nyilvántartásba vétel aktusa és az azt megelőző eljárás szorosan összefonódik** (ilyenek például a Szolgtv. szerinti eljárások). Ezért szükséges kifejezetten rendelkezni arról, hogy a nyilvántartás vezetése szűken értelmezendő, a megelőző eljárásokban nem érvényesülnek a speciális szabályok. A módosítás – a szubszidiaritás vonatkozásában – mindenképpen a hatósági nyilvántartási szabályok felülvizsgálatát vonja maga után.

E problémakörrel összefüggésben javasolt a nyilvántartási szabályozás differenciálása a két típusú nyilvántartásnak megfelelően: a Ket. 82. § (5) bekezdése szerint például a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban az ügyfelet az eljárás megindításáról – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – nem kell értesíteni. Ez a rendelkezés a nyilvántartások típusainak megfelelően cizellálásra szorul: ha a nyilvántartás konstitutív, az egyéb lehetséges érintettek értesítése főszabály szerint nem mellőzhető, deklaratív nyilvántartások esetén pedig azt szükséges megvizsgálni, hogy vannak-e olyan érdekeltek, akiknek az értesítését kötelezővé kell tenni.

8.2. Bizonyítási szabályok

A nyilvántartásokkal kapcsolatos következő vizsgálandó szempont a bizonyítás kérdése.

A Ket. 82. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabály folytán a nyilvántartási eljárásokban is alkalmazni kell a Ket. általános részét, így a szabad bizonyítás szabályait is. A **szabad bizonyítás azonban a nyilvántartási bejegyzés esetén alapvetően fikció** (ráadásul az eljárások többsége szét is válik az érdemi vizsgálatra és az azt követő nyilvántartási bejegyzésre); emellett, bár az ágazati szabályok sok esetben kötött bizonyítást írnak elő, meghatározva a benyújtandó mellékletek körét, a hatóságok – az e tárgykörben érkezett észrevételek és megkeresések alapján – vegyes gyakorlatot követnek. A bizonyítási eljárás **főszabálykénti teljes kizárása látszik indokoltnak**: a nyilvántartás-vezetés megszorító értelmezése mellett az ágazati szabályok alkalmasak arra, hogy tételesen meghatározzák a

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

nyilvántartásba vétel során figyelembe vehető bizonyítékokat – megelőző hatósági eljárás esetén ezt a szerepet tölti be például a feltételek fennállását megállapító határozat is.

E módosítás a **Ket.-ben kis terjedelmű módosítást indukál** [elegendő a bizonyítás szabályait kizárni a Ket. 82. § (1) bekezdésében]; azonban átfogó jogrendszeri felülvizsgálatot igényel abból a szempontból, hogy a meglévő hasonló tartalmú szabályok (a bejegyzéshez csatolandó adatok) teljes körűek-e és így teljes mértékben mellőzhetővé válnak-e a Ket.-beli bizonyítási szabályok. E jogrendszeri felülvizsgálat elvégzése – és ennek megfelelően állapítandó meg a koncepció által javasolt Ket.-módosítás hatálybalépési időpontja – az ágazati anyagi jogi bírságolási rendszer felülvizsgálatával összekapcsolt módon és ütemezéssel célszerű.

8.3. A határozati forma és a közlési szabályok kérdése

A Ket. 82. § (2) bekezdése alapján a nyilvántartási bejegyzést határozatnak kell tekinteni. Ez a szabályozás – különösen a tavalyi évet megelőzően – számos gyakorlati problémához vezetett elsősorban a kézbesítés vonatkozásában, ezeket illetően ugyanis nem teljesen koherens a jelenlegi szabályozás. A Ket. alapján **önmagában határozatnak minősülő bejegyzés közlését ellentmondásosan szabályozza a Ket.:** mérlegelés nélküli hivatalbóli bejegyzés esetén nem alkalmazhatóak a közlési szabályok, egyéb bejegyzésnél viszont igen. Ez a szabályozási megoldás felveti egyrészt azt a kérdést, hogy az ügyfél hogyan értesül a bejegyzésről (és arról, hogy az pontosan milyen tartalommal és időponttal történt meg), valamint ahhoz vezet, hogy az ügyfélnek hatósági bizonyítványt kell igényelnie ahelyett, hogy szükség esetén be tudná mutatni a bejegyzésről szóló határozatot. A közlésre a gyakorlatban olyan megoldás jelent meg, hogy az ügyfél a bejegyzés megtörténtéről a határozat főbb kellékeivel bíró, de jogi kötőerő nélküli tájékoztatást kap a bejegyzés tényéről.

E problémák áthidalására két megoldás kínálkozik: vagy meg kell különböztetni a bejegyzést és a bejegyzésről szóló határozatot úgy, hogy a bejegyzés tényleges cselekmény, amely a határozat jogerőre emelkedését követően történhet meg, vagy pedig fel kell oldani a közlésnél jelentkező inkohereciát. Mindkét megoldás a Ket. kis terjedelmű módosítását igényli a hivatkozott szakaszban, az ágazati joganyagban főszabály szerint nem keletkeztet jogszabály-módosítási kényszert.

8.4. Nem hiteles másolat, kivonat nyilvántartás alapján

A legfontosabb nyilvántartásokat létrehozó jogszabályok nem hiteles másolat és kivonat kiállítását is lehetővé teszik, indokolt e szabály általánossá tétele a Ket.-ben való rögzítéssel [a módosítás a Ket. 86. § (5) bekezdését érinti]. Ezzel összefüggésben tisztázandó a nem hiteles iratok hatósági bizonyítványokkal való összefüggése is, ha ugyanis a hatóság hatósági bizonyítvány formájában állít ki okiratot, akkor azt jellegénél fogva attól függetlenül hitelesnek kell elfogadni, hogy „nem hiteles” másolat formájában adta ki.

8.5. Hivatalbóli eljárás kérdése

A jogszabálysértő bejegyzés hivatalbóli törlése, a téves bejegyzés hivatalbóli javítása, illetve a hiányzó bejegyzés hivatalbóli pótlása [Ket. 86. § (3) bekezdés] a nyilvántartás-vezetés terjedelméhez hasonló kérdést vet fel, azt, hogy a hatóság eljárási kötelezettsége az említett bejegyzések korrigálása során milyen körben érvényesül. Célszerű ennek megfelelően rendezni, hogy a hatóság intézkedési kötelezettségének teljesítése során megindítja a szükséges hivatalbóli eljárásokat, bekérheti az eredeti bejegyzéshez is szükséges iratokat, stb.

9. A jogerő és a végrehajthatóság terminológiai problémáinak tisztázása

Több olyan jogalkalmazói észrevétel érkezett az elmúlt év folyamán, amely a jogerő mibenlétével és áttörésével kapcsolatos kérdésekre világított rá. Többen felvetették például az újrafelvételi eljárás feltételeinek oldását, továbbá felmerültek a döntés jogerőre emelkedése és az esetleges bírósági felülvizsgálat megindulása közötti időszakokkal kapcsolatos kérdések is.

A közigazgatás működésével kapcsolatos általános követelmény, hogy hatóságok döntései kiszámíthatóak legyenek. Mindez azt jelenti, hogy az ügyfél bízhat abban, hogy a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után vagy meghatározott idő elteltével a hatóság döntése véglegessé, megváltoztathatatlaná válik; a döntésben foglalt jogokat gyakorolni, a kötelezettségeket teljesíteni, teljesíttetni lehet; a határozat jogsértő voltára hivatkozással a döntésből fakadó jogokat elvonni, a kötelezettségeket terhesebbé tenni nem lehet. Az eljárásjogokban a jogerő jogintézménye szolgálja azt a célt, hogy az ügyfél jogai, kötelezettségei ne legyenek többé vitathatóak, megváltoztathatóak. A jogerő részletszabályainak meghatározása során a törvényesség, jogszerűség érvényesülése konkurál a jogbiztonság követelményével; e két szempont folyamatos mérlegelése elengedhetetlenül szükséges a tartalmi felülvizsgálat során.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A törvényesség és a jogbiztonság szempontjai mentén három jogintézményen keresztül javasolt megvizsgálni a Ket. hatályos szabályrendszerét.

9.1. Az anyagi jogerő áttörésének esetei a Ket.-ben

- A Ket. 114. § (1) bekezdés értelmében a hatóság a döntését maga is módosítja vagy visszavonja, ha megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a döntést még nem bírálta el.

- A felügyeleti eljárás során – a Ket.-ben meghatározott esetek kivételével –, ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt megváltoztatja vagy megsemmisíti.

- A jogerős döntés elleni bírósági felülvizsgálat során a bíróság kasszációs, egyes, a Pp.-ben meghatározott esetekben reformatórius jogkörrel rendelkezik.

- A jogerős határozattal lezárt ügyben az újrafelvételi eljárás biztosítása megtöri az anyagi jogi jogerőt, tekintettel arra, hogy a hatóságnak a Ket. értelmében kasszációs és reformatórius jogköre is van.

- Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak az egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, és az ügyben bírósági felülvizsgálatra nem került sor, a jogerős határozatot hozó hatóság felügyeleti szerve a határozatot határozatában megváltoztatja vagy megsemmisíti.

- Az ügyészi óvás eredménye is áttörheti az anyagi jogi jogerő beálltát.

9.2. A döntés kötőerejének szabályozása

A jogerő áttörésének tárgyköréhez kapcsolódik a döntések kötőerejének kérdése. A Ket. 105. § (4) bekezdése értelmében a megismételt eljárásban az első fokú döntést hozó hatóságot az új eljárásra utasító másodfokú végzés rendelkező része és indokolása köti; továbbá a Ket. 111. § (3) bekezdése szerint a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a határozathozatal során annak megfelelően köteles eljárni. A Ket. azonban csak a végrehajthatóságra vonatkozó szabályok körében tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy ettől a két esettől függetlenül (például

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

a döntés módosítása vagy visszavonása során) a hatóság köti-e az általa korábban hozott döntés, és ha igen, akkor az milyen jogokat és kötelezettségeket takar.

A Pp. ehhez képest kifejezetten rendelkezik a kötőerő keletkezésének időpontjáról, tartalmáról és a kivételekről is.

Tekintettel arra, hogy a Ket. nem tartalmaz kifejezetten erre vonatkozó rendelkezést, valamint arra, hogy egyes meghatározott, fent említett esetekben kifejezetten rendelkezik róla, arra a következtetésre lehet jutni, hogy a fenti két nevesített eseten kívül a hatóságot korábbi döntése semmilyen módon sem köti. Ahhoz, hogy megállapíthassuk, hogy a hatóságot is köti a saját döntése, az eljárási kötelezettséget kell segédérvként alkalmazni, ebből lehet csak levezetni a kötőerő létét. Ebből viszont az is következik, hogy a Ket. e kérdéskört csak a jogerő és a végrehajthatóság keretei között kezeli, emiatt minden egyes esetben meg kell határozni azokat az eseteket, amikor a döntés nemteljesítésének a következménye nem a végrehajtás, hanem egyéb szankció (például az idézés esetén az elővezetés). Mindez az anyagi jogerő érvényesülését tovább korlátozza, és szükségszerűvé teszi a jogértelmezési kérdések folyamatos újratermelődését.

9.3. Az alaki jogerő

Az anyagi jogerő fogalma mellett a Ket. ismeri az alaki jogerő fogalmát, amely a Ket. rendelkezései szerint akkor áll be, ha a döntés rendes jogorvoslattal többé nem támadható meg. A Ket. egyrészt a kérelemre indítható rendkívüli jogorvoslatok esetén alkalmazza az alaki jogerő fogalmát (rendkívüli jogorvoslat a jogerős döntés ellen nyújtható be), másrészt a Ket. az alaki jogerő és a végrehajthatóság fogalmát összekapcsolja, ugyanis a végrehajtás egyik feltétele a döntés jogerőre emelkedése.

9.4. Lehetséges szabályozási irányok a jogerő és végrehajthatóság kérdésében

Mindezek alapján megvizsgálandók a jogerő és kötőerő pontosabb szabályozásának lehetőségei.

a) Az egyik lehetséges szabályozási irány a kifejtett terminológiai probléma megoldására, hogy a hatósági **döntés jogerejét** valóban **csak a legszükségesebb esetben bontsa meg** a szabályozás.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

Ennek előnye, hogy minimális jogszabály-módosítási szükséglet mellett képes egyértelművé tenni, hogy mikor jogerős a közigazgatási döntés, milyen időponttól és kit köt, valamint alkalmat ad arra is, hogy a már megszokott terminológia mellett tegye egyértelművé a szabályozási környezetet. Hátránya viszont, hogy továbbra sem lehet kizárni e szabályozási módszer esetén, hogy lesznek feloldhatatlan jogértelmezési kérdésekhez vezető határesetek (például önállóan nem fellebbezhető végzések esetén a végrehajtási fejezet alkalmazandó, ha a törvény nem fűz speciális szankciót a nemteljesítéshez).

b) Másfelől olyan szabályozási megoldás is tisztázná a felmerült kérdést, amely a **jogerő közigazgatási eljárási fogalmának megszüntetésével** tartalmi oldalról közelítve csak a végrehajthatóság feltételeiről és a végrehajthatóságot akadályozó körülményekről (rendkívüli jogorvoslatok, bírósági felülvizsgálat stb.) rendelkezne.

E szabályozási irány egyértelmű előnye, hogy elszakadva a kevert terminológiai rendszertől a tényleges, közigazgatási hatósági eljárásban értelmezhető tartalmat ragadja meg, így az a) pontban leírt jogértelmezési nehézségek fel sem merülnek. Hátránya azonban, hogy a teljesen új szabályozási konstrukció amellett, hogy jelentős jogszabály-módosítási és felülvizsgálati feladattal jár, a jogalkalmazók számára is jelentős terhet jelenthet.

10. Végrehajtási eljárás

Számos beérkezett észrevétel kifogásolja a végrehajtási eljárás bonyolultságát és a jogi szabályozás által indukált lassúságát, továbbá rendszeresen megemlítik a végrehajtás megindítására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban felmerülő értelmezési nehézségeket is.

A Ket. végrehajtási fejezete valóban bonyolult, a hatóságnak ugyanis mindenképp együtt kell értelmeznie a Ket.-et és a Vht.-t, valamint emellett az esetleges ágazati szabályozást is ismernie kell. Ez a helyzet azonban nem új: a Vht. 3. §-a szerint – már a Ket. előtt hatályos szabályok alapján is – a közigazgatási végrehajtás során foganatosított ingó- és ingatlan-végrehajtásra is alkalmazni kell a szabályait – hacsak törvény eltérően nem rendelkezik. Az Áe. és 2009. október 1-jéig a Ket. is relatíve részletes szabályokat tartalmazott a végrehajtásra. A Ket. 2009. október 1-jétől hatályos szabályainak legvitatottabb eleme az volt, hogy az egyes végrehajtási cselekmények (ingatlanárverezés, meghatározott cselekmény végrehajtása stb.) körében csak a Vht.-től eltérő szabályozást hagyta meg a korábbi párhuzamosságok hatályon kívül helyezésével, így a hatóságok minden eljárásban szükségszerűen együttesen kell értelmezzék Ket. és a Vht. rendelkezéseit.

A végrehajtási eljárások elhúzódása elsődlegesen két okra vezethető vissza.

Egyrészt a végrehajtás során **egy önkéntes jogkövetést nem tanúsító, és az együttműködésben nem is érdekelt ügyféllel szemben jár el a hatóság** úgy, hogy fel kell kutatni az ügyfél vagyont, amely a követelés fedezésére alkalmas, és – ingó- és ingatlan-végrehajtás esetén – még értékesítenie is kell azt. Ez az alaphelyzet a végrehajtási eljárás olyan adottsága, amelyen szabályozással nem lehet alapjaiban változtatni, jogszabály-módosítás legfeljebb olyan céllal képzelhető el, hogy az eljárások ésszerűsítése érdekében a Ket. jobban támogassa a hatóság és az adós közötti egyezség megkötését.

Másrészt a végrehajtási eljárásban nincs, és jellegénél fogva nem is lehet, ügyintézési határidő, ezért a hatóságot ebben az esetben kizárólag az eljárás ésszerű időn belüli befejezésére vonatkozó alapvető kötelezettség köti. Mindemellett abban az esetben, ha nem jelenik meg ellenérdekű fél, akkor nincs az eljárásban olyan külső szereplő, aki érdekeltsége folytán az eljárás gyors vagy gyorsabb lefolytatásának ösztönzője lehetne.

A vázolt problémák mindenképpen a végrehajtási fejezet módosítását indokolják.

a) A módosítás egyik iránya lehetne a Ket. eredeti koncepciójának megfelelően a **végrehajtó szolgálat felállítása**. A végrehajtó szolgálat felállítása szakmai szempontból azonban számos koncepcionális kérdést is felvet. A közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában nem szolgálhat analógiaként az önálló bírósági végrehajtók intézménye, mivel a bírósági végrehajtók kevesebb típusú ügyben járnak el – a végrehajtó szolgálatnak azonban az összes közigazgatási eljárás szabályaival tisztában kellene lennie bizonyos mélységig ahhoz, hogy adott határozat megfelelő végrehajtásáról gondoskodni tudjon, vagy pedig a szükséges szakmai tudással bírő hatóság bevonásáról kell rendelkezni. Ugyanakkor mindkét verzió ténylegesen és aránytalanul bonyolítaná az eljárást. A végrehajtó szolgálat továbbá vagy távol lesz a helyi szintű ügyektől (és így drágul a végrehajtás), vagy pedig az ország egész területén helyi szinten is kiépült rendszert feltételezve hatalmas személyi és infrastrukturális igényei lesznek. Új szereplő bevonása a végrehajtási eljárásba emellett nyilvánvalóan a végrehajtási költségek emelkedéséhez vezetne. E hátrányos jellemzői miatt **a koncepció nem célozza a végrehajtói szolgálat felállítását**.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

b) Megoldási lehetőségnek mutatkozik az egyes végrehajtási cselekmények differenciálása a hatóságok között, az adóhatóság szerepének növelése. Ez a megoldás az Áe. eredeti koncepciójához hasonlít: az elsőfokú hatóság pénzösszegre irányuló végrehajtás esetén egyáltalán nem járna el, vagy csak a legegyszerűbb végrehajtási cselekményeket tenné meg (például munkabérből letiltás), a további eljárás (pénzintézetnél kezelt összegre folytatott végrehajtás, ingó- és ingatlan-végrehajtás) az adóhatóság feladata lenne; dolog kiadására, meghatározott cselekmény végrehajtására irányuló eljárásban pedig továbbra is az elsőfokú hatóság járna el, mivel az ügyfélre vonatkozóan vélhetően az rendelkezik a legtöbb információval, az ismeri az alapul fekvő ügy egyedi sajátosságait, valamint a vonatkozó jogszabályokat is. E megoldás mellett érdemes lenne megfontolni azt is, hogy – ha annak az Art. szerinti feltételei fennállnak – **a pénzköveteléseket főszabály szerint adók módjára behajtandó köztartozásnak nyilvánítsa a jogalkotó.** Ebben az esetben a Ket.-ben szükséges rögzíteni, hogy a hatóság pénzkövetelései adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek, és tételesen meg kell határozni az ez alóli kivételeket (nem eshetnek a köztartozás fogalma alá azok az esetek, amikor a hatóság harmadik személy – például a szakértő – javára hajt be pénzösszeget – e pénztartozások behajtására továbbra is fent kell tartani a Ket.-beli szabályokat). Rendelkezni szükséges továbbá a hatóságok közti adat- és iratátadás módjáról is.

E szabályozási megoldás azzal az előnnyel járna, hogy a hatóság által végzett pénzösszegre folyó végrehajtás egy kézben összpontosulna és így egységes jogalkalmazói gyakorlat alakulna ki. E módosítás jogalkotási szempontból egyszerű és nem igényel átfogó jogrendszeri felülvizsgálatot (annak az áttekintése szükséges csupán, hogy ágazati jogszabály ne nyilvánítson valamely követelést a Ket.-tel párhuzamosan adók módjára behajtandó köztartozásnak); a végrehajtási cselekményeket elvégző hatóságok kijelölése elegendő, ennek feltétele azonban az adóhatóságoknál meglévő kapacitások felmérése, különös tekintettel arra is, hogy önkormányzati adóhatóságként a jegyzőnek is van hatásköre a köztartozások adók módjára való behajtásában.

Tekintettel azonban **közigazgatási szervezetrendszer várható változásaira és a módosítás várható költségeire, ez esetben sem mutatkozik indokoltnak a szervezeti változások elébe menni a hatáskör-telepítés módosításával;** a hatáskörök megváltoztatása abban az esetben sem lesz továbbá indokolt, hogy ha a következőkben felvázolt módosítási tervek beváltják a hozzájuk fűzött reményeket.

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

c) A harmadik – és a **koncepcióban javasolt – lehetséges módosítási irány a hatályos szabályozás fenntartása az értelmezést megnehezítő részletszabályok – elsősorban a végrehajtás elrendelésének a szabályai ilyenek – egyszerűsítésével.** E megoldás azonban – a jogalkalmazói visszacsatolások alapján – nem nélkülözhet valamilyen képzést, vagy a jogalkalmazókkal való szoros kapcsolattartást.

A Ket. végrehajtási fejezetének ugyanis több rendelkezése is pontosításra szorul a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében. A koncepció szerint szükséges változások a következők.

- A Ket. 128. §-ának módosítása a **jogerő** kérdésében való döntésnek megfelelően: ha a Ket. nem rendelkezik a jogerőről, akkor e szakasznak a végrehajthatóság alapfeltételeit kell rögzítenie, ha továbbra is rendelkezni fog a jogerőről, akkor indokolt azokat a döntéstípusokat is felsorolni, amelyek jogerőssé válásának időpontja jelenleg csak jogértelmezéssel állapítható meg, például a másodfokú végzés esetében.

- A jogalkalmazók felől érkező jelzések alapján pontosítandó a Ket. **végrehajtás elrendeléséről** szóló 129. § (3)-(5) bekezdése is a jogértelmezési bizonytalanságok elkerülése érdekében azzal, hogy a módosításnak nem célja a végrehajtás elrendelésének logikáját megváltoztatni. A szükséges módosítások a következők: terminológiai egységesítés (végrehajtás foganatosításáról szóló végzés és az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés közötti különbség egyértelművé tétele), annak rögzítése, hogy az első végrehajtási cselekmény foganatosításáról szóló végzés ellen hogyan alakul a jogorvoslat, valamint ezzel egyidejűleg a jogorvoslat egyébként érvényes szabályaitól való indokolatlan eltérések megszüntetése (bizonyítékok előterjesztésére vonatkozó kötelezettség előírása, a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság szabályaitól való eltérés).

- Az **ingatlan-végrehajtásra vonatkozó szabályok** Art.-beli szabályokkal való összhangjának a megteremtése. A Ket., az Art. és a Vht. eltérően állapítja meg az ingatlan-végrehajtás részletszabályait. A Vht.-től való eltérés – a két eljárás eltérő szempontjai miatt – indokolt, az Art.-től való eltérések azonban csak megnehezítik a jogalkalmazást.

A koncepció szakmai szempontból a harmadik szabályozási irányt támogatja.

11. Eljárási költség

Az eljárási költség jelenlegi szabályozását több szempontból is szükséges felülvizsgálni. Egyrészt – a kérelemre indult és a hivatalból indított eljárások élesebb elhatárolásával összefüggésben – a Ket. eljárási költségekről szóló IX. fejezetén belül **önálló alcímben kell szabályozni a kérelemre indult eljárásra, illetve a hivatalból indított eljárásokra vonatkozó költségviselési rendelkezéseket**. A költségek előlegezésének szabályait is ennek megfelelően szükséges módosítani: tételesen meg kell határozni azokat az eljárási költségeket, amelyek **előlegezése szükséges, továbbá az előlegezés módját**. Ezzel összefüggésben az ellenérdekű ügyfél, valamint a hivatalból indult eljárásokban az ügyfél által indítványozott bizonyítási cselekménnyel kapcsolatos költségek előlegezését is szabályozni szükséges.

Fentiekén túl a jelenleg a Ket. 155. §-ában, illetve 157. §-ában meghatározott szabályok **koherens rendszerbe helyezése** szükséges – külön rendelkezésekben kell szabályozni a költségviselés általános (a költségkímélő eljárásra, az iratbetekintésre, a belföldi jogsegélyre, a szakértő díjának kiutalására, valamint a jogellenes magatartással okozott költség), valamint a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályait.