

A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó

6. számú **módszertani állásfoglalás**

az ügyintézési határidő számítására vonatkozó rendelkezésekről

Elsődlegesen a különös eljárási jogszabályok, azok erre vonatkozó – a Ket.-ben foglaltaktól eltérő határidőt megállapító – rendelkezésének hiányában pedig a Ket. 33. §-ának (1) bekezdése ügyintézési határidőt állapít meg az érdemi határozat meghozatalára nézve. Hasonló határidő-megállapítás található a szakhatóság állásfoglalása tekintetében a Ket. hivatkozott §-ának (8) bekezdésében.

Ugyanakkor a 33. § (3) bekezdése nyolc pontba foglalva felsorolja azokat az időtartamokat, amelyek nem számítanak be az ügyintézési határidőbe. A (3) bekezdés olyan általános szabály, amelynek alkalmazása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az ügyintézési határidőt a Ket., vagy különös eljárási rendelkezés állapította-e meg.

A (3) bekezdés az olyan időtartamok felsorolását tartalmazza, amelyek alatt a döntéshozatalra jogosult hatóság önhibáján kívül nem tud a határozat érdemi előkészítésén munkálkodni. Ezeknek az időtartamoknak a Ket.-ben való megállapítása azért garanciális jelentőségű, mert különböző jogszabályaink az eljáró hatóságra nézve hátrányos jogkövetkezményeket fűznek az ügyintézési határidő túllépéséhez. Emellett – egyáltalán nem mellékesen – az ügyfélnek is tudnia kell, hogy hozzávetőlegesen mennyi időn belül számíthat a hatósági határozatra.

Sajnálatos módon – a dolog természetéből eredően – a (3) bekezdésben felsoroltak között olyan időtartamok is vannak, amelyek egy-egy konkrét ügyben teljesen kiszámíthatatlanná teszik az érdemi döntés meghozatalának időpontját, mivel mind a hatóság, mind az ügyfél bizonyos értelemben kiszolgáltatott helyzetben van. Ilyen pl. az az eset, amikor amiatt kerül sor az eljárás felfüggesztésére, mert tisztázatlan vagy vitatott egy ingatlan tulajdonjoga. Ilyenkor szükségessé válhat a hagyatéki eljárás lefolytatása, amit esetenként polgári per követ. De hasonló a helyzet a nemzetközi jogsegélyeljárás nélkülözhetetlensége esetén is: senki sem tudja, hogy az esetenként számos hazai és külföldi szerv közreműködésével célhoz érő megkeresésre mikor érkezik válasz. Könnyen előfordulhat tehát, hogy a kérelem benyújtása után csak három évvel kerül sor a határozat meghozatalára, noha az eljáró szerv nem lépte túl az ügyintézési határidőt.

A hatóság és az ügyfél közötti kapcsolatrendszer szempontjából tehát – már csak a jogellenes mulasztást sérelmező, a felügyeleti szervhez vagy a bírósághoz intézett beadványok megelőzése érdekében is – kiemelkedően fontos, hogy az ügyfél is tisztában legyen a 33. § (3) bekezdésében foglaltakkal (ezen a ponton is belép a hatóságnak a Ket. 5. §-ában szabályozott jogi tájékoztatási kötelezettsége), továbbá tájékoztatást kapjon az ő ügyében bekövetkezett, az ügyintézés „bruttó” időtartamát megnövelő intézkedésekről (pl. nemzetközi jogsegély iránti kérelem), illetőleg tényekről (pl. hosszabb ideig fennálló elektronikus üzemzavar). Mindenképpen célszerű, ha a közigazgatási szervek az elektronikus tájékoztató szolgáltatás keretében, az ügyféltájékoztató szórólapokon, illetőleg az eljárás megindításáról szóló értesítésbe belefoglalva vagy az e célra szolgáló nyomtatvány-űrlap hátoldalán tájékoztatják az ügyfeleket a 33. § (3) bekezdésében foglalt időtartamokról.

A 33. § (3) bekezdésében foglaltakkal kapcsolatban már a Ket. hatályba lépése előtt – a köztisztviselőknek a Ket. alkalmazására való szervezett felkészítése során – több, iránymutatást igénylő jogalkalmazási kérdés merült fel.

Problémát jelent mindenképp, hogy a c) pont szövege csupán a hiánypótlási felhívásra utal, a 36. § (2) bekezdésében foglaltakra nem. Ezzel kapcsolatban a következőkre kell rámutatni:

A Ket. 36. §-ának (1) bekezdése szerint a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket. Hiánypótlási felhívásra pedig a – a 37. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – akkor kerül sor, ha az ügyfél kérelme nem felel meg a 35. § (1) és (2), továbbá a 36. § (1) és (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ekként a hiánypótlási felhívás kibocsátásának egyik oka az lehet, hogy az ügyfél valamely, jogszabályban meghatározott mellékletet nem csatolt a kérelméhez. Amennyiben olyan mellékletéről van szó, amely megfelel a 36. § (2) bekezdésében foglaltaknak, a kérelmező a hiánypótlási felhívás nyomán két megoldás közül választhat:

- vagy maga szerzi be a szükséges hatósági igazolást és azt mellékletként csatolja kérelméhez,
- vagy – az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok közlése és az illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj lerovása mellett – előterjeszt egy arra irányuló kérelmet, hogy az előírt hatósági igazolást az ügyfél helyett és megbízásából az eljáró hatóság szerezzék be a megfelelő társ-hatóságtól. Erre a lehetőségre a hiánypótlási felhívásban fel kell hívni az ügyfél figyelmét, megjelölve az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatokat, továbbá az illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj összegét és megfizetésének módját (36. § (4) bekezdése.) Amennyiben az ügyfél ismeri a 36. § (2) bekezdésében foglaltakat, természetesen nem kell bevárnia a hiánypótlási felhívást, hanem már az eljárás megindítására irányuló kérelmébe belefoglalhatja 36. § (3) bekezdésén alapuló kérelmét.

Az utóbbi a Ket. olyan új felhatalmazása, amely annak árán kívánja megkönnyíteni az ügyfél eljárési terheit, hogy bizonyos többlet-feladatot hárít az eljáró közigazgatási szerve. Ám az ügyfélnek a Ket. 36. § (3) bekezdésében foglalt alanyi joga mitsem változtat azon a tényen, hogy az ügyfél nem csatolta kérelméhez a jogszabályban előírt melléklet(ek)et, ezért azok pótlólagos beszerzéséig az eljáró hatóság átmenetileg nem tud a hiányos kérelem elbírálásával foglalkozni.

Amennyiben tehát hiánypótlásra irányuló felhívás kibocsátására került sor, a 33. § (3) bekezdés c) pontjának alkalmazása szempontjából „teljesítésnek” az a nap számít, amikor a hiányzó igazolás megérkezik az eljáró hatósághoz. Ebből a szempontból tehát nincs jelentősége annak, hogy az ügyfél maga szerezte be a hatósági igazolást, vagy – élve törvény adta jogával – a hatóságot, „teljesítési segédként” felhasználva az eljáró hatóság útján. Más a helyzet akkor, ha amiatt nem került sor hiánypótlási felhívás kibocsátására, mert az ügyfél már az eljárás megindítására irányuló kérelmébe belefoglalta a 36.§ (3) bekezdésén alapuló kérelmét is. Erre a helyzetre – mivel a törvényalkotó zárt taxációt alkalmazott – nem vonatkoztatható a 33. § (3) bekezdése.

Ha tehát a szükséges hatósági igazolás beszerzése – pl. amiatt, mert a megkeresett hatóságnak nincs elektronikus elérhetősége vagy késlekedik az igazolás megküldésével – számottevő időt vesz igénybe, az indokolttá teszi az ügyintézési határidőnek a 33. § (7) bekezdése alapján történő meghosszabbítását.

A d) pont alkalmazásánál nem a szakhatósági eljárás jogszabály szerinti időtartamát, hanem tényleges időtartamát kell figyelembe venni. A tényleges időtartam ugyanis meghosszabbodik azáltal, hogy

- valamelyik szakhatóság kénytelen volt hiánypótlási felhívást kibocsátani (ez közvetlenül, nem a koordináló szerv útján történik), s ezáltal kitolódott a reá vonatkozó ügyintézési határidő,
- valamelyik szakhatóság vezetője a (8) bekezdés alapján meghosszabbította az ügyintézési határidőt,
- valamelyik szakhatóság jogellenesen túllépte az ügyintézési határidőt, illetőleg
- a különböző szakhatóságok ellentétes előírásai miatt a 44. § (5) bekezdésében szabályozott egyeztető eljárás vált szükségessé.

(Ez utóbb említett egyeztető eljárást – indokolt esetben a szakhatóságok felügyeleti szerveinek állásfoglalását kikérve vagy e szervek képviselőinek bevonásával – mindaddig kell folytatni, amíg az ellentét fel nem oldódik. Semmiképpen sem kerülhet sor ugyanis olyan határozat kibocsátására, amely egymással ellentétes előírásokat foglal magában vagy ellentétes felteteleket határoz meg.)

Az (5) bekezdéssel kapcsolatban indokolt rámutatni: a kérelem előterjesztésének ideje gyakran nem esik egybe az ügyintézési határidő kezdőnapjával. Ezzel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet a 38. § (1) bekezdésére, amely feljogosítja a természetes személy ügyfelet arra, hogy ne a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál, hanem az általa könnyebben elérhető más hatóságnál terjessze elő a kérelmét.

Ilyenkor több nap is eltelik addig, amíg a kérelem megérkezik az ügyben hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez. Hasonlóképpen figyelmet érdemel a 65. § (4) bekezdése, amely a postán küldött beadványok tekintetében határozza meg az előterjesztés idejét, valamint az ügyintézési határidő kezdőnapját.

A jogalkalmazási gyakorlatban problematikus az is, hogy mi minősül az ügyintézési folyamat zárónapjának. A 33. § (1) bekezdése szerint ugyanis – általános szabályként – a határozatot az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni. Vitatott azonban, hogy mi tekintendő ebből a szempontból a határozat meghozatalának. A határozat-tervezetnek – az esetleg szükséges korrekciók elvégzése után történő – kiadmányozása ugyanis az ügyintézési folyamat szempontjából kiemelkedően fontos, ám az ügyfél irányában semmiféle joghatás nem fűződik hozzá. Az ügyfél szempontjából egy kiadmányozott, de leírásra és postázásra váró határozat-tervezet – amelynek tartalmát nem ismeri – gyakorlatilag nem ér többet az üres papírlapnál. Amennyiben a határozatot kiadmányozó vezető aláírása mellett lévő dátum lenne az irányadó a határozat meghozatala és egyszersmind az ügyintézési határidő megtartása tekintetében, könnyű lenne kijátszani a Ket. rendelkezéseit. Ehhez elegendő lenne pl. ötödiki dátumot írni egy olyan határozatra, amelynek postázására huszonötödikén kerül sor. Igen ám, csak hogy a hatóság az érkeztetéstől a postázásig az egész ügyintézési folyamatért felelősséggel tartozik, nem csupán annak a kiadmányozásig terjedő szakaszáért. Az ügyfél nézőpontjából ugyanis teljesen mindegy, hogy melyik fázisban akadt el az ügye – az előadó fektette sokáig az ügyiratot, a revízió és a kiadmányozás váratott magára, avagy a

leírás és a postázás vett igénybe hosszú időt –, a végeredmény mindegyik esetben ugyanaz: a hatóság túllépte a jogszabályban megállapított ügyintézési határidőt. Épp ezért egyedül az a törvényértelmezés fogadható el, hogy mivel minden joghatás a határozat közléséhez kapcsolódik, az ügyintézési határidő megtartása szempontjából a határozat meghozatalának időpontja az a nap, amikor a hatóság a Ket. 78. §-ának (5) bekezdésében szabályozott módon közölte határozatát, illetőleg megtette az ennek érdekében szükséges intézkedést.

Az utóbbi szövegfordulat arra vonatkozik, hogy postai úton történő közlésnél a hatóságot is megilleti ugyanaz a kedvezmény, amelyet a 65. § (4) bekezdése az ügyfél számára megad. Ha ugyanis a törvény értelmében a postán küldött beadvány előterjesztési ideje a postára adás napja, ugyanez vonatkozatható a hatóságra is az ügyintézési határidő megtartása szempontjából, már csak amiatt is, mert a postára adott küldemény kikerül a hatóság „befolyási övezetéből”: annak további sorsa már nem a hatóságon múlik, s azért felelősséget sem tud vállalni. Az már egészen más – az ügyintézési határidőtől független – kérdés, hogy a döntéshez fűződő jogkövetkezmények az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői tekintetében nem a postára adáskor, hanem a kézbesítéskor állnak be.

Mivel a másodfokú határozat kézbesítése az első fokon eljáró szerv útján történik, a másodfokú szervre irányadó ügyintézési határidő szempontjából az a nap a mérvadó, amikor az iratoknak az első fokon eljáró szerv részére történő postázására vagy kézbesítő útján történő továbbítására sor került.

Az ügyintézési határidő megtartásának kérdése viták forrásává is válhat. Ezért indokolt a jogalkotónak ezt a kérdést idővel ismételten áttekintenie.