
A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű hatósági ügyek, mint a nemzetgazdaság igazgatásának jogalkalmazási eszköze

Bodnár Norbert*

hazánk 2004-es Európai Unióhoz való csatlakozását követően megteremtődött, felértékelődött a magyar nemzetgazdaság – Európai Unió tagállamaihoz viszonyított, illetve a Közös Európai Közigazgatási Tér részét képező európai uniós tagállamként a harmadik országok vonatkozásában érvényesülő – versenyképességének fokozása iránti igény.

Mind az uniós csatlakozásunk idején aktuális Lisszaboni Stratégia, mind az azt követően figyelembe veendő Európa 2020 Stratégia alapvető célként határozta meg a versenyképes, tudásalapú gazdaság megteremtését, a foglalkoztatás bővítését. Ugyanezen alapvetést megtartva, azt továbbfejlesztve határozta meg az Európai Bizottság a 2019-2024 évekre deklarált prioritásait, melyek közül az „emberközpontú gazdaság” célkitűzés alapján az Uniónak vonzóbb beruházási környezetet kell teremtenie és ösztönöznie kell a növekedést, hogy minőségi munkahelyek jöjjenek létre. A foglalkoztatás, növekedés és beruházások szakpolitika keretében az Európai Beruházási Terv hivatott a beruházásokat fellendíteni a gazdaság erősítése és új munkahelyek teremtése érdekében. A Terv egyik fő célja, hogy uniós és nemzeti szintű kiegészítő intézkedések révén felszámolja a beruházások útjában álló akadályokat. Ennek érdekében az Európai Bizottság – többek között – arra buzdítja a tagállami hatóságokat, hogy számolják fel a beruházások útjában álló akadályokat, például a szabályozási és adminisztratív kerékkötőket, valamint a hosszadalmas jóváhagyási eljárásokat.¹

Az Európai Unió értelmezésében a tagállami közigazgatás a tagállam és egyben a Közösség versenyképességét előnyösen befolyásolni képes nagyrendszer. Ezen felfogást képviselve nem csupán úgy tekint a közigazgatásra, mint a kiadási oldalt terhelő – csökkentendő – költségre, hanem felismeri, hogy a közigazgatás – valódi

* Osztályvezető, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Földhivatali Főosztály Földhivatali Osztály 5.

¹ Ld: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/improving-business-environment-eu_hu (2020.12.15.)

funkciójának eredményes megvalósítása esetén – képes jelentős mértékben hozzájárulni a nemzetgazdaság egészének növekedéséhez és stabilitásához. Ezen megközelítés a közszektor és a magánszektor harmonikus együttműködését tűzi célul.²

Prof. Dr. Torma András tézise szerint *„a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.*³ Az Európai Unió az uniós közigazgatás részét képező tagállami közigazgatások szervezetével és működésével kapcsolatosan kevés konkrét előírást fogalmazott meg. Az elvárások közé tartozik az, hogy a tagállamok államszervezetének, közte a közigazgatásának alkalmasnak kell lennie az uniós célkitűzések, feladatok megvalósítására, a közösségi jog alkalmazására és érvényesítésére, megbízhatóan, hatékonyan (megfelelő alkalmazkodóképességgel, pontosan, gyorsan) és eredményesen kell működnie.

Az „Európai közigazgatási alapelvekről” szóló OECD (SIGMA) dokumentum⁴, valamint az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott „Az Európai kormányzásról” című Fehér Könyv⁵ is a tagállami közigazgatási jogokkal szembeni követelményként támasztja a hatékonyságot és az eredményességet. Prof. Dr. Torma András szavait idézve: *„A hatékonyság a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező (jó) arányokat jelenti, és mint ilyen, a gazdasági élet kategóriája. A történelmi fejlődés során azonban az állam vált a közszolgáltatások gazdájává, így e kategória az utóbbi néhány évtizedben polgárjogot nyert a közigazgatásban is. Az eredményesség a hatékonysághoz kapcsolódó érték, amely arra utal, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a törvényhozó által meghatározott célok elérésében. A hatékonyság, mint a közigazgatás működési értéke látszólag szemben áll a közigazgatás törvény alá rendeltsége, vagyis a törvényesség elvével. Nem véletlen, hogy a közigazgatás irányítói a törvényesség elve érvényesítését gyakran hatékonyság-ellenes korlátozásnak tekintik.*⁶ Az uniós elvárásoknak való megfelelés érdekében tehát a tagállami államszervezetnek, a jogalkotásnak és jogalkalmazásnak akként kell a hatékonyság irányába ható intézkedéseiket megvalósítani, hogy egyidejűleg a jogállamiság elvei, a jog által védelt közérdek és jogos magánérdekek ne sérüljenek.

Az Európai Unió és Magyarország közös érdeke, hogy – a többi tagállam mellett – hazánk is olyan közigazgatási intézményrendszert működtessen, mely szervezetét és működését tekintve képes biztosítani egyrészt azt, hogy a részben, vagy egészben európai uniós, illetve központi költségvetési támogatásából

² GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás: Közpolitika [Digitális kiadás.] Budapest, Wolters Kluwer Kft. 2016. Letöltve: https://mersz.hu/hivatkozas/wk53_76_p7#wk53_76_p7 (2020.12.15.)

³ TORMA András: „Hét tézis az Eu és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról” *Sectio Juridica et Politica*, 2011/2, 315.

⁴ OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

⁵ European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001)428.

⁶ TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/Klnsz. 205-206.

finanszírozott projektek megvalósítása gyors és egyszerű eljárási rendben történjék meg a rendelkezésre álló források minél hatékonyabb felhasználásával, másrészt azt, hogy Magyarország tőkevonzó, beruházás-élénkítő képességének erősítése révén kedvező célterületet képezzen a külföldi tőke beáramlásának, valamint kellő ösztönzést, támogatást nyújtson a hazai beruházások elindításához, mindez pedig eredményesen szolgálja az uniós és tagállami foglalkoztatás-bővítéssel összefüggő célkitűzések megvalósítását.

Az egyes európai uniós támogatásból finanszírozott beruházások lehető leggyorsabb megvalósítását akadályozó adminisztratív terhek csökkentésére sarkallja a tagállamokat azon közösségi jogi szabály is, ami szerint az Unió hét éves költségvetési ciklusán belül az adott költségvetési évre allokkált finanszírozási keret elköltésére a tagállamoknak (ciklusonként és tagállamonként eltérő módon megfogalmazhatóan) csupán a tárgyévet követő két, vagy három évig van lehetőségük (n+2, n+3 szabály). Az Európai Unió Bizottsága visszavonja a költségvetési kötelezettségvállalás azon részét, amely nem került felhasználásra, amelyre a programra vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalást követő második, vagy harmadik év végéig nem küldtek kifizetési kérelmet.⁷

Korunk pénzügyi-gazdasági, külpolitikai, migrációs, közegészségügyi válságokkal terhelt időszakában kiemelten fontos, hogy az állam „éjjeliőr” pozíció helyett aktív szerepet vállaljon a nemzetgazdaság igazgatásában az európai uniós források lehető leghatékonyabb felhasználása, a központi költségvetési forrásból támogatott beruházások megvalósulásának elősegítése, Magyarország versenyképességének, tőkevonzó-képességének erősítése, mindezek által a foglalkoztatás bővítése céljából.

A nemzetgazdaság igazgatása – a szervezéstudományi és közgazdaságtudományi megközelítés eredményeit összegezve – akként definiálható, hogy az „*a nemzetgazdaság egészét átfogó (tehát osztársadalmi méretű), államilag szervezett irányító tevékenység (amelynek eszközei: a tervezés, a szabályozás és a gazdálkodók szervezeti rendszerének kialakítása), amelynek alanya: a nemzetgazdaság irányításában részt vevő szervek összessége, tartalma: azon eszközök összessége, amelyeket az igazgatás alanya a tárggyal (a gazdálkodókkal) szemben felhasznál a kitűzött gazdasági cél elérése érdekében*”⁸. A nemzetgazdaság igazgatásának eszközeit a jogirodalom három csoportba sorolja: 1) közhatalmi eszközök, 2) tulajdonosi eszközök), 3) egyéb eszközök. A közhatalmi eszközöknek két csoportja van: a jogalkotási és a jogalkalmazási eszközök. A jogalkotási eszközök alapvetően a gazdálkodás kereteinek, korlátainak meghatározására, a gazdasági szereplők (pénzügyi) orientálására irányulnak. A jogalkalmazási eszközök pedig jellemzően a közigazgatási szervek (és bíróságok) gazdasági élet szereplőit segítő általános hatósági tevékenység, a gazdasági tevékenységet befolyásoló pénzügyi hatósági tevékenység, valamint a piacfelügyeleti, versenyfelügyeleti feladatok ellátásában

⁷ Ld: SZABÓ Zsolt - BALÁS Gábor - BORBÁS Gabriella - KISS Gábor - PIROSS Antal - POTVORSZKI Gábor - SZERLETICS Ákos: Európai Uniós források rendszere 2014-2020 Gyakorlati útmutató pályázóknak és pályázatotóknak (2016) https://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/12/EUforr%C3%A1sokrendszere_webes.pdf (2020.12.17.) 21., 219-220., 241-245.

⁸ TORMA András: *A nemzetgazdaság igazgatása*. In: Torma András (szerk.): *Közigazgatási jog - Különös rész*. Budapest, Virtuóz Kiadó, 2004. 20.

öltenek testet.⁹

Az előzőekben megfogalmazott kihívásokra tekintettel került megalkotásra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.), valamint módosításra a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok.

Az Ngtv. 2006-tól lehetővé tette a Kormány számára, hogy rendeletével nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggésben meghatározza egyrészt azon kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyek körét, melyekben bizonyos eljárásjogi jogintézményekre nézve (pl. az ügyintézési határidőre, a hiánypótlásra, a közlésre, az ügyfél tájékoztatására, a hatáskörre, az illetékességre, a szakhatóság közreműködésére) az általános eljárásjogi szabályoktól eltérő – az Ngtv.-ben, majd 2009-től akár kormányrendeleti szinten is meghatározott – szabályok alkalmazásának van helye, másrészt a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságokat.

Az Ngtv.-vel és az annak alapján megalkotott törvényi rendelkezésekkel, kormányrendeletekkel a nemzetgazdaság igazgatásának olyan új jogalkalmazási eszköze került be az állami szervek repertoárjába, amellyel a Kormány által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított beruházásokhoz kapcsolódó kiemelt jelentőségű hatósági ügyek lehető leggyorsabb, leghatékonyabb módon történő eredményes lezárása elősegíthető a jogállamiság, a törvényesség alapelveinek megtartása mellett. Ezen eszköz bár jogszabályi (törvényi, kormányrendeleti) formában jelenik meg, mégis az általános hatósági tevékenység ellátásához szorosan kapcsolódva a jogalkalmazási eszközök csoportjába sorolandó, tekintettel arra, hogy a hatását nem közvetlenül, hanem a jogalkalmazó szerveken keresztül fejt ki. (Meggjegyzendő, hogy az Ngtv. közvetlen előzményeként a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Aptv.) a jogalkotó egyes meghatározott gyorsforgalmi utak fejlesztésére vonatkozóan már 2004-től a kiemelt ügyekhez hasonló, a közigazgatási hatósági ügyek, bírósági eljárások határidejének meghatározására, az eljáró szervek hatáskörére, együttműködésére vonatkozó speciális eljárási szabályokat rendelt alkalmazni. Az Aptv.-t és az abban megjelölt beruházásokat jelenleg is több jogszabály az Ngtv. alapján kiemelt beruházásokkal egy kategóriába helyezi.)

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása előtt álló adminisztratív akadályok csökkentése teljes mértékben illeszkedik a 2010-ben elfogadott kormányprogram (Nemzeti Együttműködés Programja) foglalkoztatást segítő, munkahelyteremtő elképzeléseihez, illetve az uniós források hasznos, gyors és egyszerű felhasználását gátló bürokratikus akadályok felszámolására irányuló célkitűzéseisez.

Illeszkedik továbbá a maga speciális szegmensében a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (2011-2012) eljárásokra, mint beavatkozási területre irányadó, a „Jó Állam”, azon belül is az „egyszerűbb állam” adminisztratív

⁹ Ld: TORMA (2004): i.m. 42-54.

terhek csökkentésére vonatkozó átfogó célkitűzéséhez is. A Program elvi éllel szögezi le, hogy *„a jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja. Általános tétel, hogy a versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés.”*

Harmadrészt illeszkedik az 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia célrendszeréhez is, mely kimondja, hogy *„kiemelt nemzetgazdasági cél Magyarország versenyképességének növelése, amibe beletartozik a közigazgatás versenyképességének a növelése is.”* A Stratégia a közigazgatás versenyképességének értelmezése keretében, az élhető, átlátható vállalkozói és befektetői környezetet biztosításával összefüggésben megállapítja, hogy *„látható, mérhető verseny alakult ki a közigazgatások között, a tőke gyakorlatilag egy államokból álló „piacról” válogathat. Ezért komoly gazdasági és társadalompolitikai haszonnal kecsegtet a befektetések és vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, az ügymenetek racionalizálása.”*

Az Ngtv. kezdetben csak az európai uniós támogatásból, vagy központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, és legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű vagy legalább 1000 új munkahely megteremtését biztosító beruházások nemzetgazdasági szempontból kiemelt jellegűvé minősítését engedte, majd az Országgyűlés 2008-tól folyamatosan, évről-évre egyre szélesebb körben tette lehetővé azon közigazgatási hatósági ügyek meghatározását, melyekben a kedvezményes eljárási szabályok alkalmazandók. Ennek révén ma már nincs akadály annak, hogy a Kormány akár önkormányzati, akár magántőke felhasználásával megvalósuló – koncessziós szerződéshez kapcsolódó; egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból finanszírozott; legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító; környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő, vagy műemlékvédelmi célokat szolgáló, valamint a 2020. évtől a rozsdavezéti akcióterületek fejlesztését elősegítő – beruházásokhoz is kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyeket rendeljen.

Az egyes beruházásokat nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánító kormányrendeletok száma rendkívül magas (a 2020. év végén 305 ilyen kormányrendelet volt hatályban). A jogalkotási intenzitás a 2016-2017-es években volt a legmagasabb, a jelenleg hatályos kormányrendeletek több mint 40%-a ezen két évben került megalkotásra. Egy kormányrendelet sok esetben több beruházást, projektet is magában foglal, így a kiemelt jelentőségű beruházások, projektek száma a kormányrendeletek számát jelentős mértékben meghaladja (önmagában az egyes közlekedésfejlesztési projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügygye nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet 650 beruházást tartalmaz).

A kiemelt jelentőségű beruházás lehető legpontosabb meghatározása segíti a jogalkalmazót az egyedi ügyben az alkalmazandó jog kiválasztásában, valamint adott esetben – kijelölés esetén – a hatáskör megállapításában. A beruházások meghatározása a legtöbb esetben az ingatlanok helyrajzi számának

meghatározásával kellően pontos (a hatálynak a telekalakítások révén sok esetben változó helyrajzi számokra történő kiterjesztésével pedig kellően rugalmas). Olykor előfordul, hogy a beruházás helyszíne természetben (pl. utcákkal, patakokkal) körülhatárolt (lásd: Diósgyőri Stadion rekonstrukció beruházás), vagy egy meghatározott sugarú kört határoz meg (lásd: a miskolctapolcai fürdő és környezetének fejlesztésével összefüggő beruházás), vagy bevonni enged a „felsorolt földrészleteken túlmenően más, egyéb ingatlanokat” is (lásd: a HCM 1890 Kft. Miskolcon megvalósuló beruházása), mely többletfeladatot ró a jogalkalmazóra az adott hatósági ügy minősítésekor. A beruházó megnevezése (lásd pl.: a Takata Safety Systems Hungary Kft. Miskolc területén megvalósuló beruházása) is könnyíti a jogalkalmazó munkáját, hiszen legtöbb esetben a hatósági ügy kérelmezője maga a beruházó. Ugyanakkor ritkán, de előfordul, hogy a beruházó személyében változás következik be, amelyet követően a (nem jogelőd) beruházó személyével azonosított beruházás és a (nem jogutód) beruházó által előterjesztett kérelemre indult hatósági ügy aggálymentesen nem minősíthető kiemelt jelentőségűnek. Ebben az esetben rendeletmódosítás szükséges a beruházás meghatározása tekintetében (a rendelet címének megváltoztatása pedig nem lehetséges, a probléma kizárólag a régi rendelet hatályon kívül helyezésével és új rendelet megalkotásával orvosolható). Ilyen probléma állt fenn a „GSV” Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság üvegyapot gyártó üzemének fejlesztésére irányuló beruházás kiemelt jelentőségűvé nyilvánítását követően, amikor is 2015-ben a rendeletben a beruházás megnevezése a „GSV” Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság, illetve a SZERWOOL Hungária Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság üvegyapot gyártó üzemének fejlesztésére irányuló beruházásra került módosításra, míg végül 2016-ban olyan új kormányrendelet született, mely mind a címében, mind a beruházás meghatározásában mellőzte a beruházó személyének megjelölését. Jogalkotási szempontból tehát célszerűbb a beruházó megnevezése nélkül meghatározni a kiemelt jelentőségű beruházást.

Az Ngtv. hatálya az előzőek szerint meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben (kiemelt jelentőségű ügyekben) indult eljárásokra és e törvény szerinti egyéb eljárásokra terjed ki. A kormányrendeletek változatos módon határozzák meg az adott ügy kapcsán kiemelt körbe tartozó ügyfajtákat, ugyanakkor azok között nagy mértékű átfedés fedezhető fel. Jellemző ügyfajták a kormányrendeletekben és a tapasztalatok szerint előfordulásuk száma szerint is kiemelkednek az építésügyi, örökségvédelmi, útügyi, környezetvédelmi, vízügyi, műszaki biztonsági, ingatlanügyi (földmérési, telekalakítási, ingatlan-nyilvántartási), bányahatósági, tűzvédelmi, erdészeti hatósági ügyek. A jogalkotó ugyanakkor az ügyfajták felsorolásának lezárását minden esetben egy rugalmas záradékkal végzi el (pl. a felsorolásban nem szereplő hatósági engedélyezési eljárások, amelyek a meghatározott beruházás megvalósításához, használatbavételéhez, üzembe helyezéséhez, üzemeltetéséhez és működtetéséhez szükségesek). A gyakorlatban tehát minden engedélyezési eljárás a kiemelt körbe tartozik, amely a rendeletben meghatározott beruházással függ össze. Az Ngtv. kizárólag a kisajátítási eljárásokat zárja ki a kiemelt jelentőségű

hatósági ügyek köréből, ugyanakkor azok technikailag nem is engedélyezési eljárások, másrészt a tulajdonjog hatósági elvonását eredményező eljárásokban a jogvédelmet biztosító rendelkezések teljes körű érvényesülése mindenekelőtt való (megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kisajátítási hatósági eljárások gyorsítását is számos jogszabályi rendelkezés biztosítja). A rendeletek közötti nagy mértékű átfedés és a rugalmas klauzula egységes alkalmazása okán a jogalkotó munkájának egyszerűsítése érdekében célszerűbb lenne egységesen az Ngvt.-ben meghatározni a kiemelt jelentőségű körbe vonható ügyfajtákat. Egyes (korai) kormányrendeletek a kiemelt jelentőségű ügy minősítéséhez kizárólag a beruházással való összefüggést (kapcsolatot) írják elő (pl. a LEGO Manufacturing Kft. Nyíregyháza Nyugati iparterületén megvalósuló beruházása). Más kormányrendeletek konkretizálják, mit értenek összefüggés alatt és akként rendelkeznek, hogy a beruházással összefüggőnek kell tekinteni mindazokat a közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyek a meghatározott beruházás megvalósításához, használatbavételéhez és üzemeltetésének beindításához szükségesek, esetleg közvetlenül szükségesek (pl. a HELL cégcsoport Szikszó területén megvalósuló beruházása), az újabb rendeletek pedig már kiterjesztik az értelmezési kört a közvetlenül érintett ingatlanokon túl a „létesítmények megközelítését, működését és városképi illeszkedését segítő - útépítési, járdaépítési, közműcsatlakozási és -fejlesztési, valamint azokkal közvetlenül összefüggő - munkákkal kapcsolatos” ügyekre is (lásd: az Ózdi Járási Hivatal új irodaépület és kormányablak, valamint kapcsolódó parkoló kialakítását célzó beruházás). Egy egyedi hatósági ügy kiemelt jelentőségű ügyként történő minősítése a beruházás, a beruházás területének, valamint az adott ügy beruházással való kapcsolatának meghatározásából eredően tehát rejthet magában bizonytalansági tényezőket. Célszerű lenne, ha a kiemelt jelentőségű hatósági ügy kérelmezője minden esetben jogszabályi hivatkozással alátámasztva nyilatkozna arról, hogy a kérelmezett ügy kiemelt jelentőségű és az érintett hatóságok, állami szervek is ugyanígy járnának el a társszervek irányában megfogalmazott megkereséseikben, átirataikban (erre vonatkozó előírás Ngvt.-ben való elhelyezése, valamint a jogszabályok által meghatározott kérelem formanyomtatványok kiegészítése lehet indokolt).

Az eljáró hatóságok kijelölésének törvényi szabályozási koncepciója a kezdetekben abba az irányba mutatott, hogy a kiemelt jelentőségű ügyben minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult (másodfokú) hatóság járjon el első fokon, kivéve, ha kormányrendelet erre más hatóságot jelöl ki. A gyakorlatban azonban a másodfokú hatóságok jellemzően nem jelentek meg a kiemelt ügyek első fokú intézésében, tekintettel arra, hogy a kormányrendeletek szinte minden esetben a kapott törvényi felhatalmazás alapján az elsőfokú hatóságokat jelölték ki a kiemelt ügyek intézésére. A törvényhozó ezt felismerve 2015-ben akként módosította az Ngvt.-t, hogy kiemelt jelentőségű ügyben főszabály szerint ugyanaz a hatóság jár el, amely az adott ügyfajta vonatkozó jogszabály szerint hatóságként jár el, kivéve, ha a Kormány rendeletben erre más hatóságot jelöl ki. 2015-től tehát a kiemelt ügyek intézése alapvetően a rendes közigazgatási szervezetrendszeri keretek között történik. Megjegyzendő, hogy az egyik leginkább frekvenciát területesen, az építésügyi hatósági eljárásokban a legutolsó építésügyi hatósági reformig, 2020. március 1.

napjáig differenciált hatáskör-telepítés szerepelt az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben, ugyanis első fokú (általános) építésügyi hatóságként a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét, valamint a fővárosi főjegyzőt, míg a kiemelt jelentőségű ügyekben eljáró első fokú kiemelt építésügyi hatóságként az egyes, meghatározott járási (fővárosi kerületi) hivatalokat jelölte ki. 2020. március 1. napjától egységesen, az általános és kiemelt ügyekben egyaránt az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalok járnak el. Ma már viszonylag ritka, amikor jogszabály az általános ügyekben eljáró hatóságtól eltérő hatóságot jelöl ki a kiemelt jelentőségű ügyekben (ilyen pl. a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet, mely kiemelt ügyekben első fokú tűzvédelmi hatóságként a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervét jelöli ki). Álláspontom szerint helyes az a jogalkotói gyakorlat, amely a kiemelt ügyekben elsődlegesen az általános ügyekben eljáró hatóságokat jelöli ki, hiszen az előzőekben említett minősítési bizonytalanságok, vagy akár az emberi figyelmetlenség is okozhatja egy ügy téves minősítését és ha a minősítés eredménye egyben hatáskört is alapoz meg, abban az esetben egy téves minősítés hatáskör hiányában semmisségi okkal terhelt döntést eredményezhet és évekkel később is megtámadhatóvá, megsemmisíthetővé tesz pl. egy engedélyt (az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. §), amely kockázat különösen a kiemelt jelentőségű beruházások esetén kerülendő.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások hatékony, lehető leggyorsabb megvalósítását, a kiemelt jelentőségű hatósági ügyek lehető leggyorsabb és eredményes lezárását az Ngtv. és a kiemeltté nyilvánító több száz kormányrendelet mellett számos ágazati törvényi, kormányrendeleti, valamint miniszteri rendeleti – többek között a tervezést, a beruházást megvalósítók kiválasztását, a településrendezési szabályozási környezetből adódó akadályok elhárítását, a finanszírozást, az igénybe venni kívánt területek megszerzését, kialakítását, a termőföldek művelés alóli kivonását, a szükséges engedélyek gyors, akár egymással párhuzamosan történő megszerzését, az építési munka előkészítését és megvalósítását, a kapcsolódó közművesítést segítő – rendelkezés teszi lehetővé (mindezek tétele ismertetése a terjedelmi korlátokra tekintettel nem lehet tárgya a jelen tanulmánynak).

A speciális eljárási szabályok közül kiemelkednek a közigazgatási hatóságok ügyintézési határidejére, valamint a bíróságok intézkedési határidejére vonatkozó rendelkezések. Az Ngtv. értelmében kiemelt jelentőségű ügyben a kérelmet soron kívül kell elbírálni, az ügyintézési határidő azonban – egyes meghatározott (pl. általános építésügyi hatósági engedélyezési) eljárások kivételével – legfeljebb negyvenkét nap lehet, a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő pedig tizenöt nap, ugyanakkor a kiemelt jelentőségű ügygyé nyilvánításról szóló kormányrendelet vagy az ügyfajtára vonatkozó különös hatósági eljárási szabályokat megállapító jogszabály ezen határidőknél rövidebbet is megállapíthat. A soron kívüli eljárás mibenléte jogszabályi szinten ritkán definiált (az ingatlan-nyilvántartási

eljárásokban törvényi rendelkezés felezi az irányadó ügyintézési határidőt), azt a gyakorlati követelményt támasztja a jogalkalmazó felé, hogy minden ésszerű lépést meg kell tennie az ügy lehető leggyorsabb eredményes befejezése érdekében. A hatóságoknak ügyviteli folyamataikat úgy kell alakítaniuk, hogy a kiemelt ügy elintézése ne szenvedjen semmilyen olyan késedelmet, amelyre a hatóságnak közvetlen ráhatása van és minden tőle telhetőt meg kell tennie azért, hogy az ügyfeleivel, a partnereivel a lehető leghatékonyabban tudjon együttműködni a kapcsolattartási formák széles spektrumának alkalmazásával. Ez sok esetben olyan menedzsment szemléletet igényel a jogalkalmazótól, amellyel a nevesített közcél, közérdek védelme érdekében össze kell hangolnia a maga és a vele kapcsolatban lévők cselekvéseit. A hatóság tehát a klasszikus passzív szerepből kilépve az ügyek aktív szereplőjévé, mozgatórugójává válik. Különösen igaz ez olyan esetekben, amikor jogszabály a kiemelt ügyekre általában irányadó határidőtől rövidebbet határoz meg. Az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése szerint a kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügy tárgyát képező építési beruházás tervezett megvalósítása érdekében lefolytatott egyesített telekalakítási eljárás telekalakítási engedélyezési eljárási szakaszának ügyintézési határideje 15 nap, a változásátvezetési eljárási szakasz ügyintézési határideje 5 nap. Az Ákr. szellemiségéből adódóan ezek a határidők objektív határidők, meghosszabbításukra lehetőség nincs. A telekalakítási hatóság sok esetben szembesül azzal, hogy a kiemelt beruházás (pl. egy iparterület kialakítása) tekintetében a kérelmező az illetékes önkormányzat. Ebben az esetben a hatóságnak – előzetes szakhatósági állásfoglalás hiányában – fel kell hívnia az illetékes jegyzőt szakhatósági állásfoglalásának megadására, akinek kizárási okot kell bejelentenie, a felügyeleti szervként eljáró kormányhivatalnak döntésével ki kell jelölni az eljáró szakhatóságot, akinek a releváns információk, adatok ismeretében meg kell adnia állásfoglalását, amelyre és más szintén beszerzendő szakvéleményekre alapozottan meg kell hozni a telekalakítási határozatot és intézkedni kell annak közzétételéről, mindezt 15 napon belül. A hatóságnak ebben az esetben az ügy uraként a tőle független, objektív körülményeket is menedzselnie kell a kívánt cél elérése érdekében.

A kiemelt jelentőségű ügyekben elemi érdek fűződik a közigazgatási perek mielőbbi lezárásához is, ezért az Ngvt. a perek gyorsításának érdekében előírja, hogy az ingatlanügyi hatóság kivételével minden hatóság a keresetlevelet az ügy irataival és védiratával együtt három napon belül köteles továbbítani a bírósághoz. A perben a beadványok hiányosságainak pótlására legfeljebb nyolcnapos határidő adható. Az első tárgyalást az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül kell megtartani, és lehetőség szerint ezen határidőn belül a pert le kell zárnia. A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában kilencven napon belül dönt.

Az Országgyűlés 2011. január 1. napjával a kormányzati feladatok területi végrehajtásának összehangolására és elősegítésére – széleskörű területi integrációt megvalósítva – felállította a kormány megbízottak által vezetett fővárosi és megyei kormányhivatalokat. A kormányhivatalok területi koordinációs jogkörének bázisára építkezve került megteremtésre az Ngvt. 2012. évi módosításával a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyek kormány megbízotti

koordinációjának jogintézménye abból a célból, hogy a kiemelt jelentőségű ügyek intézését, előrehaladását egyetlen felelős személy, a kormányrendeletben kijelölt kormány megbízott folyamatosan figyelje, illetve jogszabályban (az Ngtv.-ben és a kormányhivatalok mindenkori státútum rendeletében, lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 33. §) meghatározott hatásköröket gyakorolhasson az ügyek előmozdítása, a felmerült akadályok elhárítása érdekében.

A Kormány a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek körét megállapító egyes rendeleteinek megalkotása keretében dönthet úgy, hogy az adott beruházáshoz kapcsolódó közigazgatási hatósági ügyek koordinációjára kormány megbízottat jelöl ki, vagy a kijelölést mellőzi. A mai napon (2020. december 19.) hatályos 305 kiemelt kormányrendelet közül 221 (72%) tartalmaz egy, vagy több kormány megbízotti kijelölést. A legtöbb ízben a budapesti (103) és a pest megyei (39) kormány megbízott került kijelölésre, míg a vidéki megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén megye áll az élen (28 kijelölés). A vidéki régiókat tekintve kiegyenlítették a viszonyok (43-54 kijelölés), kizárólag a dél-dunántúli régió van ebben a mutatóban némileg lemaradva (16 kijelölés).

A kiemelt jelentőségű ügyek koordinációjának elősegítése, valamint a Kormány, illetve a Kormány tagjai megfelelő tájékoztatása érdekében a kormány megbízott a kormányhivatalok státútum rendeletében meghatározott, illetve külön miniszteri rendeletben (lásd: a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságok és szakhatóságok által a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottak felé, továbbá a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottak által a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a Kormány tagjai felé teljesítendő, törvényben vagy kormányrendeletben előírt rendszeres és eseti jellegű jelentések, valamint tájékoztatások részletszabályairól szóló 33/2013. (XII. 23.) KIM rendelet) részletezett monitoring rendszert működtet. A kiemelt jelentőségű ügyekben eljáró hatóságok, szakhatóságok hetente és havonta tájékoztatják a kormány megbízottat a kiemelt jelentőségű ügyek állásáról, a foganatosított eljárási cselekményekről. A kormány megbízott havonta tájékoztatja a közigazgatás-szervezésért felelős minisztert, negyedévente pedig a Kormány tagjait a kiemelt jelentőségű ügyek állásáról, intézéséről, valamint intézkedéseiről.

A kormány megbízotti koordinációval és a rendszeres monitoringgal kiegészülő, a közérdek védelme érdekében elkötelezett, lojális jogalkalmazó apparátuson, valamint a hatékonyságot szolgáló, folyamatosan fejlődő jogszabályi alapokon nyugvó nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások és a hozzá kapcsolódó hatósági ügyek jogintézménye a nemzetgazdaság igazgatásának hazánk versenyképességét pozitívan befolyásoló jogalkalmazási eszköze, melynek vívmányai jogfejlesztő hatással bírhatnak a hétköznapi gazdasági életet befolyásoló jogszabályi környezetre is.
