

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1772/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségen, valamint a felügyelőségeken bevezetett konzultációs díjjal kapcsolatban hozzám érkezett panaszok¹ és az elektronikus médiában megjelent cikk² alapján felmerült az a kérdés, hogy miként egyeztethető össze a konzultációs eljárás, illetve az eljárás során beszedett konzultációs díj a közigazgatási hatóság számára jogszabályban előírt együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel³. Tekintettel arra, hogy a konzultációs eljárással és díjjal összefüggésben felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmének veszélye, a témát érintően vizsgálatot indítottam.

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.” Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján kérdéseimmel megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot (VM), az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget (főfelügyelőség), valamint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket (felügyelőség)⁴.

Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem a témakörben érintett Magyar Mérnöki Kamarát, a Magyar Építész Kamarát, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát, a Köztisztasági Egyesületet, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetségét valamint a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatát.

A megállapított tényállás

A VM-től – mint a felügyelőségek felettes szervétől – arra a kérdésre vártam választ, hogy álláspontjuk szerint miként egyeztethető össze a konzultációs eljárás, illetve az eljárás során beszedett konzultációs díj a közigazgatási hatóság számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) előírt tájékoztatási kötelezettséggel.

A vidékfejlesztési miniszter válasza szerint a kifejezetten e célból előterjesztett igény alapján nyújtott – jellemzően, de nem kizárólagosan a kérelemre induló környezetvédelmi hatósági eljárások gyors és sikeres lefolytatását elősegítő – konzultációval összefüggő panasz

¹ AJB-8306/2012.; AJB-3838/2013.; AJB-5330/2013., AJB-6270/2013.

² http://nol.hu/archivum/20121211-penzt_ker_az_allam_a_tanacsert

³ Ket. 1. § (2) bekezdés „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

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

⁴ Alsó-Duna-völgyi KTVF; Észak-magyarországi KTVF; Közép-Tisza-vidéki KTVF; Alsó-Tisza-vidéki KTVF; Felső-Tisza-vidéki KTVF; Közép-dunántúli KTVF; Nyugat-dunántúli KTVF; Észak-dunántúli KTVF; Közép-Duna-völgyi KTVF; Tiszántúli KTVF.

nem érkezett a minisztériumhoz. Álláspontja szerint, ez egyrészt annak tudható be, hogy a konzultációs igénnyel jelentkező személyek többsége úgy ítéli meg, hogy a konzultáció révén olyan információkhoz jut, amely az őket érintő ügyekben felmerülő egyedi kérdések megválaszolása révén, az ügyüket előrébb viszi, másrészt azt hangsúlyozta, hogy a konzultáció igénybevétele nem kötelező, azt a hatóságot megkeresők szabad elhatározásukból választják.

A Ket.-ben szabályozott hatóság-ügyfél párbeszéd – amelynek egyik eleme a hatóság tájékoztatási, kitanítási kötelezettsége – és a hatóság által külön igényre nyújtott szakmai konzultáció közötti lényegesebb különbségek – a válasz értelmében – következőkben foglalható össze:

a) A Ket. 5. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettség a jogszabályokban foglalt előírások – így az adott eljárásban alkalmazandó anyagi és eljárásjogi rendelkezések, az eljárás résztvevőit megillető jogok és terhelő kötelezettségek, a mulasztás jogkövetkezményei – ügyféllel való megismertetésére terjed ki. Ebből következően, fő szabály szerint a hatóság tájékoztatási kötelezettsége csak a jogi képviselő nélkül eljáró ügyféllel szemben érvényesül, hiszen a jogi képviselő elsődleges feladatai közé tartozik a képviselt informálása az anyagi és az eljárásjogi rendelkezéseket illetően.

A konzultációs lehetőség biztosítását a Ket. által előírt, kizárólag az irányadó jogszabályok ismertetésére alapuló tájékoztatást meghaladó ügyféli igények hívták életre. A konzultáció így nem a jogszabályok tartalmának az ismertetésére irányul, hanem elsősorban környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakmai kérdések megválaszolására. Ennek megfelelően a konzultáció tárgya rendkívül széles skálán mozoghat: irányulhat a kérelem egyes munkarészei kidolgozásával kapcsolatos iránymutatásra, módszertani kérdésekre (pl. terjedési modellezés, számítások és becslések, stb.), egy adott földrajzi terület hatóság által ismert környezetvédelmi adottságaival és ennek az engedélykérelemre gyakorolt hatásaival kapcsolatos tájékoztatásra, valamint bármilyen egyéb releváns szakmai információ átadására, amely adott esetben könnyebbé teheti a kérelmezők, tervezők munkáját.

b) A Ket. szerinti tájékoztatás – a jogszabályok jellegéből adódóan – absztrakt, általános, addig a konzultáció egyedi szakmai kérdések megválaszolására irányul, segítve ezzel a konzultációt kezdeményezőt a döntéseinek meghozatalában, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés terén.

c) A tájékoztatási kötelezettség a folyamatban lévő eljárásokban érvényesül, amely azt feltételezi, hogy a hatóság tájékoztatásakor az ügyfél a kérelmét már benyújtotta, vagy vele szemben hivatalból eljárás indult. A konzultációt ezzel szemben jellemzően eljáráson kívül, azt megelőzően veszik igénybe. Egy megfelelő instrukciók mentén kidolgozott engedélykérelemmel ugyanis a hiánypótlási felhívások száma és ezzel az eljárás időigénye csökkenthető, de az is előfordul, hogy a konzultáció keretében szerzett információk hatására az ügyfél eláll egy hatósági eljárás kezdeményezésének a szándékától.

d) A Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettség az ügyfelekkel szemben áll fenn, ezzel szemben a hatósággal való konzultációt bármely személy kezdeményezhet, akinek (amelynek) specifikus szakkérdések megválaszolása iránti igénye van.

A tárcavezető összefoglalóan megállapította, hogy a Ket. szerinti tájékoztatási kötelezettség nem azonosítható a hatóság által az eljárási jogi kötelezettségeken felül biztosított konzultációs lehetőséggel; utóbbi a Ket.-ben meghatározottaknál „egyénre szabottabb” válaszokat képes adni a felmerült környezetvédelmi jellegű kérdésekre, így járulva hozzá a hatósági eljárás gyors és eredményes lefolytatásához.

A *főfelügyelőséghez és a felügyelőségekhez* intézett megkeresésemben szereplő kérdéseim arra irányultak, hogy kinek a kezdeményezésére és milyen témákban indulhat konzultációs eljárás, ki és milyen szempont alapján dönti el, hogy kik vegyenek részt a konzultáción. Tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy miben különbözik a konzultáció a

hatóság és az ügyfél között folytatott párbeszédétől, milyen formában és milyen tartalommal rögzítik a konzultáción elhangzottakat, valamint azok tartalmi szempontból jelentenek-e kötelezettségvállalást a hatóság részéről. Felvilágosítást kértem arról is, mi képezi a konzultációs díj kiszabásának jogi alapját és feltételét, mi határozza meg a konzultációs díj összegét, továbbá kinek, mikor és hogyan kell azt megfizetni, érkezett-e panasz a konzultációs eljárással vagy díjjal kapcsolatban, valamint 2013 márciusáig mekkora bevétele származott a felügyelőségnek a konzultációs díjakból és a keletkezett plusz bevételt mire fordították.

Az áttekinthetőség és összehasonlíthatóság érdekében a felügyelőségek által egy-egy kérdésre adott válaszokat egymás után tüntettem fel.

A *főfelügyelőség* levelében hangsúlyozta, hogy meghatározott igények kielégítése érdekében nem önállóan konzultációs eljárást, hanem konzultációs szolgáltatást nyújt az azt igénybe venni kívánó személyeknek. A válasz szerint konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel bármely természetes személy, jogi személy, gazdálkodó szervezet fordulhat a főfelügyelőséghez, annak nem feltétele az ügyféli jogállás. Arra a közigazgatási hatósági eljáráson kívül kerül sor, akár úgy is, hogy a konzultációt igénybe vevő fél később sem válik ügyfélé, mert épp a konzultáció hatására nem kezdeményez hatósági eljárást. Természetesen a tanácsadói/szakértői szolgáltatást meghaladó többletigény (pl. iratbetekintés, adatigénylés, tájékoztatás meghatározott hatósági ügyről) teljesítéséhez szükséges az arra vonatkozó jogosultság (pl. ügyféli jogállás) megléte is. Konzultációt a főfelügyelőség nem kezdeményez, amennyiben azonban az igényelt tájékoztatás túlmutat a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen, felhívja a figyelmet a konzultációs szolgáltatás lehetőségére.

A konzultáció kezdeményezésére irányuló kérdésekre az *Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi, a Közép-Tisza-vidéki, a Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőség* válasza a főfelügyelőség válaszával teljesen – szó szerint – megegyezett.

A *Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnél* konzultációs eljárás az ügyfél, vagy képviselőjének indítványára indulhat. Amennyiben a felügyelőség a folyamatban lévő közigazgatási ügyben indokoltnak tartja a tényállás tisztázását, akkor a Ket. 37. § (3) bekezdése alapján hiánypótlás előírásával, vagy a Ket. 51. § (2) bekezdése alapján nyilatkozattételre való felhívással, esetleg a Ket. 56. §-a szerinti szemle, vagy a Ket. 88. §-a szerinti ellenőrzés megtartásával intézi.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség* válasza szerint konzultációt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kezdeményezhetnek személyesen vagy meghatalmazással igazolt képviselőjük útján.

Konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet fordulhat a *Közép-dunántúli és a Nyugat-dunántúli felügyelőséghez*, annak nem feltétele az ügyféli jogállás, viszont hatósági kezdeményezésre nem kerülhet sor konzultációra.

Arra a kérdésemre, hogy *milyen témákban lehet konzultációs eljárást kezdeményezni, továbbá ki dönti el és minek alapján, hogy egy témában kell-e, illetve tartható-e konzultáció, a főfelügyelőség, az Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi és a Közép-Tisza-vidéki felügyelőség* azonos tartalmú választ adott. Eszerint konzultációt kezdeményezni a főfelügyelőség feladat-és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – szakmai és/vagy jogi jellegű kérdésekben lehet. Konzultációs igény esetén a konzultáció lefolytatását a felügyelőség vezetője, az igazgató hagyja jóvá. Valamennyi felügyelőség kiemelte, hogy a konzultációs szolgáltatás igénybevétele nem kötelező.

A *Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnél* konzultációs eljárás kezdeményezhető a felügyelőség hatósági, szakhatósági eljárásának *megindítása előtt*, illetve a folyamatban lévő eljárásokban is. A tájékoztatás szerint eljárásokat megelőző konzultációt általában valamely

beruházás tervezésekor kérnek az ügyfelek, melynek során a tevékenységgel kapcsolatosan a felügyelőség hatáskörébe tartozó eljárások formái, tartalmi követelményeiről, az eljárások sorrendjéről, igazgatási szolgáltatási díj vonzatáról kívánnak tájékozódni. Az eljárás közbeni konzultációk keretében rendszerint a hiánypótlási felhívások értelmezése történik. Az igazgató vagy vezető kolléga dönt arról, hogy egy témában tartható-e konzultáció, vagy sem.

A *Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőség* válasza szerint a konzultáció iránti kezdeményezés tartalma alapján érintett szervezeti egység vezetője dönt, illetve a konzultációról készült adatlap ellenjegyzésével hagyja jóvá a konzultációt.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség*nél konzultációt a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – jogi témában, illetőleg valamennyi szakterület (hulladékgazdálkodás, levegő- és zajvédelem, vízvédelem, természetvédelem) vonatkozásában lehet kezdeményezni. A konzultációs szolgáltatás nyújtására *hatósági, illetve szakhatósági eljárás megindítását megelőzően kerülhet sor*, ezért jellemzően a felügyelőség ügyfélszolgálati feladatokat ellátó munkatársa tájékoztatja – az eset összes körülményeinek figyelembevételével – a konzultáció lehetőségéről a leendő ügyfeleket. Ezt követően kizárólag a leendő ügyfélnek (tehát semmiképp sem a hatóságnak) van arra lehetősége, hogy mérlegeljen, igényel-e, kezdeményez-e konzultációs szolgáltatást. A konzultációs szolgáltatásra irányuló írásbeli ajánlatot az igazgató hagyja jóvá és kiadmányozza.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő témákban lehet konzultációs eljárást kezdeményezni. A kérelemre induló *hatósági eljárások előtt* az ügyfelek kezdeményezik a felügyelőségen a konzultációt, amely kérésnek, ha nem tenne eleget a felügyelőség, akkor – álláspontjuk szerint – a Ket. 1. § (2) bekezdése alapján az ügyfelekkel történő együttműködési kötelezettséget sértené. Amennyiben az ügyfél konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénnyel fordul a felügyelőséghez, a Szervezeti és Működési Szabályzat mellékletét képező Ügyintézési Rend szerinti ügyintéző osztályvezető jelöli ki a konzultáció lefolytatásáért felelős ügyintézőt vagy ügyintézőket. Vezetői ellenőrzés keretébe tartozó kérdés, hogy indokolt-e konzultációt tartani, ha kétség merül fel a konzultáció megtarthatóságának kérdésében, az igazgató döntését kell kérni. A gyakorlatban konzultációra szakmai ismeretek átadása, adatszolgáltatás teljesítése, adatlapok elérhetősége, letöltése, kitöltése, benyújtása, dokumentáció összeállítása kérdésekben kerül sor. A felügyelőség arról is tájékoztatott, hogy *a konzultáció humán erőforrást von el a hatósági ügyintéztől*, ugyanakkor mégis szükségesnek és indokoltnak tartják az ügyfél-hatóság kapcsolatának fenntartásához.

A *Nyugat-dunántúli felügyelőség*nél konzultációt kezdeményezni a felügyelőség feladat- és hatáskörével összefüggő – a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen túlmutató – jogi/műszaki kérdésekben lehet. A konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igény beérkezését követően a megkeresett szervezeti egység vezetője meggyőződik arról, hogy a felügyelőségen a tárggyal összefüggően nincs eljárás folyamatban, majd tájékoztatja az igazgatót, illetve az általános igazgatóhelyettest az igény beérkezéséről. A konzultáció lefolytatását a felügyelőség igazgatója hagyja jóvá.

A *főfelügyelőség* tájékoztatása szerint a főigazgató által a konzultáció lefolytatására kijelölt főosztály vezetője kijelöli a konzultációt vezető ügyintézőt, valamint a konzultáción részt vevő további, szakterületi ügyintézőket; ha szükséges más főosztály(ok) bevonása is, egyeztet az érintett főosztály vezetőjével, melynek során kéri a részt vevő ügyintéző(k) kijelölését. A résztvevők körét végső soron a főfelügyelőség vezetője hagyja jóvá (az adatlap tartalmazza a résztvevők nevét is). Valamennyi felügyelőség arról számolt be, hogy a konzultációval érintett (fő)osztályvezető vagy az igazgató dönti el, hogy kik vegyenek részt a konzultáción.

Az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőségnél* a konzultáció rendjéről szóló belső szabályzatnak megfelelően – minden esetben az előterjesztett konzultáció iránti igény alapján – a konzultációt annak a szervezeti egységnek kell lefolytatnia, amelynek a konzultáció tárgya a feladatkörébe tartozik. Az illetékes szervezeti egység szignálásra jogosult vezetője jelöli ki a konzultációt vezető ügyintézőt, valamint köteles gondoskodni a konzultáción részt vevő további szakterületi vezetők vagy ügyintézők bevonásáról a megfelelő színvonalú konzultációs szolgáltatás biztosítása érdekében. A hivatkozott belső szabályzat értelmében valamennyi konzultáción a felügyelőség részéről legalább 2 fő kormánytisztviselőnek jelen kell lennie, elsősorban a korrupció megelőzésének érvényesítése és a konzultáción elhangzottak bizonyíthatósága érdekében. Mindezeket túlmenően a konzultációkról minden esetben jegyzőkönyv is készül.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint minden konzultáción legalább 2 fő ügyintéző jelenléte kötelező. Ha az ügyfél kéri, osztályvezető, igazgatóhelyettes vagy igazgató jelenléte is biztosított. Költségkímélő megoldásként általában 2 fő szokott jelen lenni, az ügyfél kifejezett kérelmére és a költségtöbbletre történő előzetes tájékoztatás után kerülhet csak sor arra, hogy 2-nél több ügyintéző vegyen részt a konzultáción.

Következő kérdésem arra vonatkozott, hogy *miben különbözik* a konzultáció a hatóság és az ügyfél között az eljárás során folytatott párbeszédétől. A *főfelügyelőség* levelében kifejtette, hogy a tájékoztatási kötelezettség az ügyben irányadó jogszabályi rendelkezésre, az ügyfelet (eljárás egyéb résztvevőjét) megillető jogokra és az őt terhelő kötelezettségekre, a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeire, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeire vonatkozik. Jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára a hatóságnak még ilyen fokú tájékoztatást sem kell nyújtania (hacsak a jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel elő nem írja), mivel kellő alappal elvárható, hogy a jogi képviselő ismerje az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseit.

Az ügyfelek, illetve más személyek azonban az ilyen jellegű kérdéseket (pl. a kérelemhez milyen mellékleteket kell csatolni, milyen összegű illetéket kell leróni, a jogszabály előírja-e a kérelemnek e célra rendszeresített űrlapon való előterjesztését) meghaladóan is igényelnek tájékoztatást, tanácsadói/szakértői jellegű szolgáltatást (pl. nyomtatvány kitöltésében, kérelem szakmai összeállításában nyújtott segítség), amely nem a közigazgatási hatósági eljárásban, hanem tipikusan azt megelőzően történik. A konzultáció tehát a Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettséget meghaladóan, elsősorban szakmai kérdések megválaszolásához, a konzultációt kérő szakmai döntéseinek meghozatalához nyújtott segítség (szolgáltatás) a főfelügyelőség részéről.

Döntően a többi felügyelőség is ilyen tartalmú választ adott, *egyedül a Közép-dunántúli KTVF* válasza volt eltérő.

A *Közép-dunántúli KTVF* válaszában hangsúlyozta, hogy *a közigazgatási hatósági eljárás során nem kerül sor konzultáció lefolytatására*. A felügyelőség a Ket. 5. §-ban meghatározott tájékoztatási kötelezettségének eleget tesz a hatósági eljárásokban azzal, hogy az ügyfelek számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, valamint előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Konzultációra akkor kerülhet sor, ha a tájékoztatási kötelezettségen túlmutató tájékoztatási igény merül fel és *nincs folyamatban hatósági eljárás* a felügyelőségen.

Fontos kérdésnek tartom, hogy *milyen formában és milyen tartalommal rögzítik a konzultáción elhangzottakat*. A *főfelügyelőségen* a vonatkozó szabályzatban rögzítettek szerint a konzultációról konzultációs adatlapot kell kitölteni, amely tartalmazza a jelenlévőkre vonatkozó adatokat, a konzultáció témáját, időpontját, a konzultációs díj várható összegéről szóló tájékoztatást, a konzultációs díj számításához, illetve a számlázáshoz szükséges adatokat. A konzultációs adatlap egy példánya az ügyfélnél marad. A konzultáción

elhangzottak részletes rögzítése külön nem szabályozott, eddig az ügyfelek részéről erre irányuló igény nem merült fel.

Az Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi, a Tiszántúli és az Észak-magyarországi felügyelőségnél ugyancsak külön nem szabályozott a konzultáción elhangzottak rögzítése, ugyanakkor a Közép-Duna-völgyi és az Észak-magyarországi felügyelőségnél igény esetén a konzultációról emlékeztető készül, amelyet mindkét fél aláír.

A Közép-Tisza-vidéki felügyelőség válasza szerint az igazgatói utasításban rögzítettek szerint a konzultációról konzultációs adatlapot kell kitölteni, amely tartalmazza a jelenlévőkre vonatkozó adatokat, a konzultáció témáját, időpontját, a konzultációs díj várható összegéről szóló tájékoztatást, a konzultációs díj számításához, illetve a számlázáshoz szükséges adatokat. A konzultációs adatlap egy példánya az ügyfélnél marad. A konzultáción elhangzottakat jegyzőkönyvben rögzítik.

Az Alsó-Tisza-vidéki, és a Közép-dunántúli felügyelőség szabályozása szerint szintén jegyzőkönyvben rögzítik az elhangzott kérdéseket, kijelentéseket és válaszokat a szükség szerinti részletességgel.

A Nyugat-dunántúli felügyelőségnél a konzultációról a Konzultációs Szolgáltatási Szabályzat mellékletét képező „Igazolás” megnevezésű adatlapot kell kitölteni, mely tartalmazza a konzultáció idejét, tárgyát, a konzultációban részt vevő szervezeti egységek megnevezését, a konzultációt vezető munkatárs nevét, a konzultációt igénybevevő adatait, a konzultációt igénybevevő, és a konzultációt vezető munkatárs aláírását, a konzultációs díj számlázásához, befizetéséhez szükséges adatokat. Az igazolás egy példányát átadják a konzultációt kezdeményező számára. Ezen túlmenően a konzultációról emlékeztető készül, mely a konzultáción elhangzottak rövid, tömör összefoglalása.

A Felső-Tisza-vidéki felügyelőség szabályozása szerint a konzultációk többségében személyes megbeszéléssel történnek, melyekről nem készül írásos összefoglalás. Amennyiben az ügyfél, vagy képviselője azt kéri, akkor a konzultáción elhangzottakról a felügyelőség feljegyzést, vagy jegyzőkönyvet készít, illetve több esetben a konzultáción elhangzott kérdésekre utóbb, írásban történik meg a válaszadás. Az írásban benyújtott konzultációs tartalmú kérelmekre természetesen írásban történik meg a válaszadás. A konzultációról konzultációs lapot töltenek ki, mely többek között tartalmazza az igénylő nevét, a résztvevők nevét, beosztását és a konzultáció témáját, időtartamát.

Következő kérdésem arra vonatkozott, hogy a konzultáción elhangzottak tartalmi szempontból jelentenek-e kötelezettségvállalást a hatóság részéről. *A Felső-Tisza-vidéki és a Tiszántúli felügyelőség kivételével a főfelügyelőség és valamennyi felügyelőség azt válaszolta, hogy a konzultáción elhangzottak önmagukban sem a felügyelőség, sem a konzultációt igénybe vevő fél szempontjából nem járnak kötelezettségvállalással. Az Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség levele szerint a konzultáción elhangzottak és a konzultációról készült jegyzőkönyvben, továbbá az elektronikus levélben nyújtott konzultációs szolgáltatás (írásbeli konzultáció) esetén az abban foglaltak a konzultáció során rendelkezésre álló adatok alapján a felügyelőség szakmai álláspontját tükrözik, amelyek azonban az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kötelező jogi erővel nem rendelkező tájékoztatásnak minősülnek, és az eset összes körülményeinek mérlegelésével lefolytatott közigazgatási hatósági (szakhatósági) vagy szakigazgatási eljárásban a felügyelőséget – és a konzultációs szolgáltatást igénybevevőt – nem kötik, különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárást a később benyújtandó iratanyag és dokumentáció alapján folytatják le, így a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom.*

A Felső-Tisza-vidéki felügyelőség válasza szerint a konzultáción elhangzottak, illetve az írásban megválaszolt kérdések a felügyelőség, mint hatóság álláspontját tükrözik, ezért az érintett tényállás, illetve az arra vonatkozó jogszabályok változatlanlansága esetén kötik a felügyelőséget.

A *Tiszántúli felügyelőség* ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy a konzultáción elhangzottak önmagukban sem a felügyelőség, sem a konzultációt igénybe vevő fél szempontjából nem járnak kötelezettségvállalással, azonban a hatóság az esetleges közigazgatási hatósági eljárás során a konzultáción nyújtott szakmai tájékoztatását figyelembe veszi.

A konzultációs díjjal kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy mi képezi a *konzultációs díj kiszabásának jogi alapját és feltételét, mi határozza meg a konzultációs díj összegét, továbbá kinek, mikor és hogyan kell azt megfizetni.*

A főfelügyelőség válasza szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 7. § (2) bekezdés a) pontja, valamint (3) bekezdése szerint a költségvetési szerv a szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre is hasznosíthatja, nem haszonszerzés céljából. Ezzel összhangban a főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzata [7/2008. (K. V. Ért. 8.) KvVM utasítás] 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy a főfelügyelőség jogosult a közhatalmi tevékenységén túl az alaptevékenységével megegyező, az alaptevékenység ellátására létrehozott kapacitás kihasználását célzó, a költségvetésben az alaptevékenységre meghatározott mértéken felül, támogatáson kívüli forrásból, nem kötelezően és nem haszonszerzés céljából, kiegészítő jelleggel szolgáltatás végzésére is. A konzultációs díjra vonatkozó részletes rendelkezéseket a konzultációs szabályzat tartalmazza.

A konzultáció díjának mértéke az önköltség-számítási szabályzatban rögzített szakértői bruttó óradíj [6750 Ft (+ÁFA)] és a konzultáció felügyelőségi résztvevői számának, valamint a megkezdett órák számának szorzata. A díj összegének meghatározásakor figyelembe vették a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében meghatározott összeget.

A konzultáció időpontjának egyeztetésekor, továbbá konzultáció kezdetén a konzultáció vezetésére kijelölt ügyintéző tájékoztatja az ügyfelet a konzultációs díj számításának módjáról, és a konzultációs díj ez alapján számított várható összegéről. A konzultáció kezdetén a konzultáció vezetésére kijelölt ügyintéző felhívja az ügyfél figyelmét arra, hogy a konzultációs nyomtatvány aláírásával elfogadja a konzultáció befejezésekor, a konzultációs díj számításának szabályai szerint megállapított összeg kifizetését. A konzultáció akkor kezdhető meg, ha az ügyfél a tájékoztatást – a konzultációs adatlap A) fejezetének aláírásával – tudomásul veszi. A konzultációs adatlap egy példányát a konzultációt vezető ügyintéző – figyelemmel az iratkezelési szabályokra is – eljuttatja a számlát kibocsátó szervezeti egységre, amely gondoskodik a számla kiállításáról, kézbesítéséről. A díjat a konzultációt igénybe vevő félnek kell megfizetnie az erről szóló számla kézhezvételét követő 8 munkanapon belül.

A felügyelőségek többsége az Áht-t és/vagy a konzultációs szabályzatot vagy igazgatói utasítást jelölte meg a konzultációs díj jogi alapjaként és a díj összegének meghatározása is a főfelügyelőségen történő díjképzéssel azonos.

A *Felső-Tisza-vidéki* és az *Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség*nél a konzultációs díj mértékének kiszámításához alapul vették a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében meghatározott összeget, mely alapján a díj a szabályzatban rögzített szakértői bruttó óradíjjal [6750 Ft (+ÁFA)] egyezik meg, minden megkezdett óra egy órának számít. A konzultáció időpontjának egyeztetésekor, továbbá konzultáció kezdetén a konzultáció felügyelőségi vezetője tájékoztatja az ügyfelet a konzultációs díj számításának módjáról, és a konzultációs díj várható összegéről. A konzultációs díj megfizetése *a konzultációt megelőzően átutalással, vagy készpénzben* történik. Amennyiben a konzultáció időtartama meghaladja a fizetett mértéket, akkor további személyes befizetés ellenében a konzultáció folytatódik. Az igénylő erről szintén tájékoztatást kap a konzultáció kezdetén. A számla

kiállítása utólag történik, igény esetén közvetlenül a konzultáció után átadják, vagy 8 napon belül postai úton küldik meg.

A *Közép-dunántúli felügyelőség* tájékoztatása szerint a konzultációs díj kiszabásának alapját a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 14. §-a, az Áht. 10. §-a, az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 8. § (4) és (16) bekezdései, valamint igazgatói utasítás képezik.

A konzultációs eljárással vagy díjjal kapcsolatban sem a főfelügyelőséghez, sem a felügyelőségekhez nem érkezett panasz.

Utolsó kérdésem arra vonatkozott, hogy bevezetése óta 2013 márciusáig mekkora bevétele származott a felügyelőségnek a konzultációs díjakból és a plusz bevételt mire fordította.

A beérkezett adatokat az alábbi táblázatban tüntettem fel:

Felügyelőség neve	Konzultációs díjból származó bevétel (Ft)	Felhasználása
Főfelügyelőség	2.106.450	Személyi és dologi kiadások
Észak-dunántúli	7.228.634	Személyi és dologi kiadások
Közép-Duna-völgyi	1.756.843	Költségvetés pótlása
Közép-Tisza-vidéki	1.460.000	Dologi kiadások
Felső-Tisza-vidéki	4.776.540	Működési költségek
Tiszántúli	2.186.033	Dologi kiadások
Észak-magyarországi	2.074.148	Működési költségek
Alsó-Tisza-vidéki	2.010.626	Dologi kiadások
Közép-dunántúli	1.203.000	Működési költségek
Nyugat-dunántúli	632.665	Alaptevékenység ellátása

A szakmai szervezetektől arra a kérdésre vártam választ, hogy részt vettek-e konzultációs eljárásban, van-e tapasztalatuk a konzultációs eljárással kapcsolatban, továbbá érkezett-e hozzájuk panasz vagy bármilyen visszajelzés konzultációs eljárással, díjjal összefüggésben.

A *Magyar Mérnöki Kamara* arról tájékoztatott, hogy a konzultációs eljárás ismert forma a Környezetvédelmi Tagozat részéről, annak kialakításában szerepet is játszottak. A konzultációs eljárás létrejöttének alapvető indokai között kiemelték, hogy a környezetvédelmi eljárás és maga a környezetvédelem is viszonylag új jogterületnek számít, ami a jogterület jellegéből fakadóan több jogág szabályaira terjed ki, ezáltal alapvetően eltér például egy klasszikusnak tekinthető szociális közigazgatási területtől. Az eljárások, mint a környezetvédelmi engedélyezési vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárás, összetett, igen költségigényes, évtizedes múltra aligha visszatekintő procedúrák. Az eljárásban kérelmező oldalon alapvetően mérnökök és nem jogászok vesznek részt. A Tagozat azért igényelte és támogatta ennek a konzultációnak a létrejöttét, mert a tervező mérnökök nem mindig látják át kellő mélységében a jogi és közigazgatási szabályokat. Sok esetben egyszerű hiánypótlások miatt, például egy környezeti hatásvizsgálati eljárásban egy zajtérkép – amely egy oldal rajz és 5 oldal műszaki leírás – egy több száz oldalas dokumentációt tartalmazó kérvény kerül visszaküldésre, teljesen jogszerűen, ezzel azonban lassítva az engedélyezési eljárást. Ez kiegészül azzal, hogy a hiánypótlás miatt esetenként a megbízó elhúzódoan vagy jelentős késéssel téríti meg a tervezőnek az elkészített dokumentáció költségeit, arra hivatkozással, hogy a hatóság szerint a dokumentáció nem felelt meg a követelményeknek.

A Tagozat álláspontja szerint hatékonyabb, gyorsabb és mindkét fél részére jobb egy megelőző egyeztetés után beadott hiánytalan kérelem, mint a gyakran elenyésző hiba miatt fellépő folytonos hiánypótlás és következményei.

Elfogadják, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvény hivatkozott paragrafusa a tájékoztatási kötelezettséget térítésmentesen terheli az eljáró hatóságra, azonban ezek a kérdések általában nem a közigazgatási eljárás alapvető szabályaira, hanem a környezetvédelmi közigazgatási eljárás többlétszabályaira vonatkoznak. Másrészt szigorúan el lehet és el kell határolni a fenti konzultációt a környezeti hatásvizsgálat előzetes konzultációs eljárásától, ami egy jogilag szabályozott eljárás, és ami terjedelmében és minőségében is meghaladja a vizsgált konzultációs eljárást.

Logikailag a felügyelőségek által térítés ellenében kínált egyeztetés a két jogilag szabályozott eljárás között helyezkedik el, jogilag szabályozatlan, azonban az igény igen nagy, ennek költségeit pedig álláspontjuk szerint nem minden adófizető, hanem az érintett ügyfél költségeként lehet és kell elszámolni.

Fentiek miatt a Magyar Mérnöki Kamara javasolja a térítés ellenében történő konzultáció lehetőségének megtartását, javasolva az ezt biztosító jogszabályi háttér kidolgozását, ami megoldhatná a felvetett problémákat.

A *Magyar Építész Kamara* kérdéseimet továbbította a megyei építész kamaráknak. A beérkezett tájékoztatás szerint a konzultáció nem éri el a kívánt célt, amennyiben az ügyintézők csak némán meghallgatnak és beszédek a díjat akkor is, ha egyszerű igennel nemmel megválaszolható a kérdés. A mások részére adott válaszok jogszabályi hivatkozásokat tartalmaznak és nem az egyedi ügyben adott magyarázatot, még kevésbé segítségnyújtást.

A kamara tagjainak tájékoztatása szerint telefonon nem lehet az ügyintézőkkel beszélni, még társhatóságoknak sem sikerül ez, továbbá nem válaszolnak a benyújtott levelekre. Egy építész véleménye szerint „a konzultációs díjjal önmagában nem lenne baj, ha érdemben lehetne tárgyalni a folyamatban lévő ügyről.”

A *Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara* válasza szerint a konzultációs díj problémával nem találkozott, így nincs semmiféle tapasztalatuk ezzel kapcsolatban.

A *Köztisztasági Egyesülés* a konzultációs díj bevezetését közigazgatási hatósági eljárási szempontból, illetve a környezeti információhoz való hozzájutás maradéktalan biztosítása szempontjából egyaránt aggályosnak tartja.

A Ket. alapelvi értelmében az ügyfél jogát, jogos – beleértve a gazdasági – érdekét szem előtt tartva kell eljárnia mind az ügyintézőnek, mind pedig – ezen keresztül – a közigazgatási szervnek (Ket. 1. § (2) bekezdés). A jogos gazdasági érdek körébe beletartozik, hogy – az egyébként is meglehetősen magas – igazgatási szolgáltatási díjak mellett, ne kelljen az ügyfélnek olyan, külön konzultációs díjat fizetnie, ami a jogérvényesítést további anyagi cenzushoz köti. Ez összefügg a Ket. 5. § (1) bekezdésével, amely alapján a hatóságnak biztosítani kell, hogy az ügyfelek jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, illetve a 7. § rendelkezéseivel, amely alapján az ügyfeleknek a legkevesebb költséget kell okozni.

A konzultációs díj kapcsán kétséges az ellenszolgáltatás is, hiszen számos esetben a konzultációnak csak annyi az eredménye, hogy az ügyfél megtudja: adjon be engedély iránti kérelmet (igazgatási szolgáltatási díj) és majd a hatóság elbírálja.

A hatóságnak – véleményük szerint – nem konzultációs díjért végzett kétséges értékű szolgáltatás útján kell biztosítani az egységes jogalkalmazási gyakorlatot, hanem olyan tájékoztató anyagok közreadásával – pl. a felügyelőségek honlapján, bárki számára hozzáférhető módon –, amelyek a jogalanyokat segítik a jogkövető magatartás kialakításában és folyamatos tanúsításában. Ennek képeznék részét az is, hogy a határozatokat azonnal hozzáférhetővé tennék egy információs rendszer keretében (akár anonimizált formában).

Tagszervezeteiktől kapott tájékoztatás alapján megállapították, hogy a területileg illetékes felügyelőség, valamint a főfelügyelőség 6.750 Ft/óra konzultációs díjat kér ügyintézőnként. Sok esetben így van ez akkor is, ha a közszolgáltató a területileg illetékes

környezetvédelmi felügyelőséghez írásbeli kérdéssel fordul. A felügyelőség külön levélben jelezte, hogy az állásfoglalás kiadása csak konzultációs díj megfizetése ellenében lehetséges, megjelölte az erre fordítandó időt, annak mértékét (6.750 Ft + ÁFA /óra/ügy). Jelezte, hogy a felügyelőségnek csak a konzultációs díj befizetését követően áll módjában a kérdésre válaszolni.

A helyi felügyelőségeken viszonylag egyszerűbb, a főfelügyelőségen körülményesen szervezhető meg a konzultáció időpontja. Itt többszöri e-mail próbálkozás, legalább 3 időpont felvetése szükséges. A szóbeli konzultáció során elhangzott kérdések, illetve arra adott válaszok dokumentálása nem történik meg még utólagos e-mail kérésre sem. A helyi felügyelőség általában készít jegyzőkönyvet arról, hogy mi volt a témája, időpontja a konzultációnak, kik vettek rajta részt. Itt a korábban kialakult személyes kapcsolatok következtében jó szakmai párbeszédet lehet folytatni szinte minden esetben. Van olyan felügyelőség, ahol a folyamatban lévő ügyszövhöz kapcsolódó konzultációhoz nem kérnek konzultációs díjat, általános témák esetében viszont igen.

A *Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége* (továbbiakban: szövetség) válaszában jelezte, hogy a szövetség nem folytat olyan tevékenységet, amely során a környezetvédelmi hatóság ügyfelévé válna. Ugyanakkor tagcégeik rendszeresen fordulnak a környezetvédelmi hatóságokhoz, mivel számukra lételem az engedélyek megszerzése, hosszabbítása, illetve egyéb konzultációk lefolytatása. A szövetséghez számtalan szóbeli visszajelzés és panasz érkezett a felügyelőségeken tapasztalható konzultációs eljárással, és az ennek során beszédett konzultációs díjjal kapcsolatban.

A hatékony információ gyűjtés érdekében felmérést készítettek tagjaik, a környezetipar szereplői között a konzultációs díjjal kapcsolatos tapasztalataikról. A felmérés alapján (amelyben való részvétel önkéntes, és nagyszámú volt) készítették el összegzésüket.

Arra a kérdésre, hogy mióta érzékelik a felügyelőségeken a konzultációnak ezt a jelenlegi formáját, legtöbbször a 2010-2011-es éveket jelölték meg. Az előző gyakorlathoz képest sokan azt kifogásolták, hogy még az egészen egyszerű, megbeszélést nem igénylő kérdéseikkel sem tudnak közvetlenül telefonon, vagy e-mailben a hatósági ügyintézőhöz fordulni, mivel az ilyen jellegű tájékoztatási lehetőség megszűnt. Postai levélben, vagy a központi e-mail címen ugyan lehet kérdezni, de itt már érvényesül az ügyintézési határidő, esetleg a konzultációs díj is. Ennek következtében *az ügyek elintézése mérhetetlenül lelassult*. Aki pedig konzultáció útján tudja elintézni az ügyét, annak számára ez idővesztés, és a díj miatt többlet költséget jelent.

A konzultációs díj bevezetésével kapcsolatban a tagok azt is jelezték, hogy ez nem egységesen történt meg valamennyi felügyelőségen, kb. ezelőtt fél évre teszik azt az időt, amelytől annak alkalmazása általánosnak, minden felügyelőségre kiterjedőnek tekinthető. Egyes tagok jelezték azt is, hogy a konzultációs díj szedése nem volt ismeretlen 2010 előtt sem, de azt csak néhány felügyelőség, és csak meghatározott ügyekben alkalmazta, ezért sem kapott nagy nyilvánosságot, és nagy felháborodást sem okozott. A visszajelzések alapján a cégek előzőleg rendszeresen konzultáltak a felügyelőségekkel, a díj bevezetése óta azonban ez évi átlagosan 2-3 alkalomra csökkent, de volt olyan visszajelzés is, hogy nem tudták kivárni, amíg időpontot kapnak, így lemondtak róla, mások pedig a díjjal szemben érzett méltánytalanság miatt nem vettek részt konzultáción. Ezen esetekben az ügyek elintézése szintén lelassult, mivel a nem kellő tájékozottság gyakran hiánypótlások előírásához vezetett, ami szintén megnyújtotta az ügyek intézési idejét.

A konzultációs díj beszedésének szabályozási háttere kapcsán a szövetség leírta, hogy a legtöbb vállalkozó nem kapott arról felvilágosítást, hogy milyen jogszabály alapján kell a konzultációs díjat fizetnie. Néhányan arról számoltak be, hogy belső, igazgatói utasításra hivatkoztak az ügyintézők, de – meglepetésre – akadtak olyanok is, akiknél a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási

szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendeletre, vagy a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletre hivatkoztak. A szövetség leírta, az első rendelet nem tartalmaz ilyen tételt – még annak 2012. decemberi módosítása után sem –, a második említett rendelet hatálya pedig a „hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló” eljárásokra terjed ki, és benne alapvetően a felügyelőségek által végzett hatósági mintavétel és laboratóriumi vizsgálatok díjai kerültek meghatározásra. Való igaz, hogy a rendelet értelmében „a mintavételi, laboratóriumi, illetve az egyéb műszeres vizsgálatok körébe nem tartozó, az eljárás során a tényállás tisztázása kapcsán felmerült személyi és dologi költségek mértéke 6750 Ft/óra”, de ez nem általánosan a konzultációra, hanem az adott hatósági eljárás során szükséges konzultációs díjra vonatkozik.

A szövetség tagjainak tájékoztatása szerint az ügyfél általában írásban, gyakran a honlapról letölthető formanyomtatvány kitöltésével kezdeményezi a konzultációt. Van olyan felügyelőség, ahol a konzultációs igény bejelentése után ők küldik ki a konzultációs adatlapot. Kevesebben jelezték azt, hogy a felügyelőség központi e-mail címén is lehet ezt kezdeményezni, ekkor azonban a válaszadás pár naptól akár több hónapig tartó idő intervallumot is jelenhet. Egy-két helyről jelezték, hogy a felügyelőség telefonon is ad időpontot. A kezdeményezés során általában föl kell tüntetni a témakört, a kérdéseket, a konzultáción résztvevők nevét, illetve azt, hogy hány felügyelőségi munkatárs megjelenésére van szükség. Némely esetben jelezték, hogy meg kell jelölni a kérelmező által javasolt lehetséges időpontokat is. Gyakran meg kell határozni azt is, hogy kb. mennyi időt vesz igénybe a konzultáció. A felügyelőség általában azon formában, ahogy a kérelem történt, visszaigazolja a kérelmet, és kijelöli a konzultáció helyét, idejét. Olyan esetről is tudomása volt a szövetségnek, amikor az előre egyeztetett – és kifizetett – konzultációt a felügyelőség lemondta, ami az ügy további csúszásához vezetett (új időpont egyeztetés stb.).

A konzultáció lebonyolítása során a kijelölt ügyintézők esetenként a felügyelőség tárgyalójában vagy egyéb irodahelyiségében fogadják az ügyfeleket, de sokan számoltak be arról is, hogy az előtérben, recepciós vagy fogadó helyiségben kerül sor a megbeszélésre (pl. a főfelügyelőségen is), ahová esetenként az ügyintézőnek hatalmas akta kötegekkel kell megérkeznie. Volt arra is visszajelzés, hogy a kijelölt időponthoz képest 1 órát várakoztatták az ügyfelet. Szinte mindenki beszámolt arról, hogy a megbeszélésről jegyzőkönyv készül, amit vagy ott a helyszínen, vagy később legépelve megkaptak. A visszajelzések alapján a jegyzőkönyv nem mindig a szakmai tartalomról szólt, hanem a konzultációs időtartamról és a résztvevők számáról, ami alapján a konzultációs díj meghatározása megtörténhetett. Többen említették azt is, hogy a körülmények ellenére a felügyelőségi munkatársak együttműködőek, lehetőségeik szerint segítőkészek voltak.

A díjfizetés módja – az hogy miként érvényesítik az egyes felügyelőségek a díjat – nagyon változó. A visszajelzések arra mutatnak, hogy egyre több helyen térnek át arra, hogy a díj befizetését már a konzultáció megkezdésekor igazolni kell, amennyiben a lefolytatott konzultáció időtartama miatt végül magasabb lesz a díj, azt utólag, vagy helyben kell kiegyenlíteni. Más esetekben a díj a konzultáció után a helyszínen fizetendő, míg megint más esetekben utólag számlázzák ki. Szinte mindenki megemlítette, hogy a számla kiállítása megtörtént, bármelyik formában is fizettek. Volt, hogy ezt sürgetni kellett. Előfordult olyan eset is, hogy e-mailen küldött konzultációs válaszokért is számlázott a felügyelőség.

A konzultáció díja általában a megkezdett órák, illetve a konzultációban részt vevő felügyelőségi dolgozók számától függ. Legtöbbször 6-7000 Ft + ÁFA/óra/fő körüli összeget jelöltek meg. Sok felügyelőség 6750 Ft/óra/fő + ÁFA díjat alkalmaz, ez feltétlenül emlékeztet a 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletben meghatározott díjra, amely azonban nem alkalmazható az adott esetben.

A szövetség levele szerint több felügyelősnél a díj 10.000 Ft +ÁFA/óra/fő. A legmagasabb tarifa esetén néhányan jelezték, hogy az ügyintézők száma nem számít, csak az időtartam. Egy felügyelőség esetében jelezték, hogy a már ügyirat számmal rendelkező (folyamatban lévő) esetekben nem kellett konzultációs díjat fizetni.

A konzultáción részt vevő felügyelőégi munkatársak számára vonatkozóan általában 2-5 főt jelöltek meg. Általános a minimum 2 fő részvétele, amely a műszaki ügyintéző és egy jogász megjelenését jelenti. Bonyolultabb, több szakterületet átfogó ügyekben több a jelenlévők száma. Ritka esetekben akár egy fő részvételével is lebonyolítható a konzultáció. A vállalkozók úgy ítélik meg, hogy a konzultáción részt vevők száma tekintetében általában nem tapasztaltak indokolatlanságot. 1-2 ügyben jelezték, hogy nem volt szükség annyi képviselőre, amennyi megjelent, illetve egy esetben jelezték, hogy nem volt beleszólásuk, hány fővel jelenjen meg a felügyelőség.

A szövetség a tagjaitól megkérdezte azt is, hogy a konzultáció során megkapták-e a vállalkozók a szükséges szakmai színvonalú tájékoztatást, illetve ez előre vitte-e az ügyüket. Nagyon eltérő válaszok születtek. Kb. a válaszolók egyharmada elégedett a konzultáció eredményével, de többen vannak azok, akik nem, vagy csak részben. Több esetben a felügyelőség előre jelzi, hogy a folyó ügygel kapcsolatban nem ad információt, kizárólag általános kérdésekben hajlandó felvilágosítást adni, de előfordult az is, hogy a felügyelőség felhívta a figyelmet, hogy az ott elhangzottak a felügyelőségre semmilyen kötelezettséggel nem járnak. A szövetség olyan visszajelzéseket is kapott, hogy a konzultáció formális volt, az ügyintézők nem foglaltak érdemben állást, vagy ha erre mégis szükség volt, azt javasolták, tegyék föl kérdéseiket írásban.

Többen azt kifogásolták, hogy a konzultáció eredménye nem befolyásolta érdemben ügyük előre haladását, illetve olyan esetek is előfordultak, hogy az ott elhangzottak (és jegyzőkönyvbe vett megállapodások) nem köszöntek vissza a határozatban, vagy éppen ellentétes döntés született. Többen utaltak arra is, hogy az ügyintézők átlag életkora – és ezzel szakmai tapasztalata – az elmúlt években olyan mértékben lecsökkent, hogy egy, a szakmában régebben tevékenykedő szakemberhez képest alig rendelkeznek szakmai tudással, ezért nem képesek a jogszabályoknak megfelelő véleményt, illetve javaslatot adni.

Egyes ügyfelek évről évre csökkenő szakmai színvonalúnak jellemezték a felügyelőségek szolgáltatásait. A konzultációkon kb. fele-fele arányban készül tartalmi jegyzőkönyv, nem egy esetben csak akkor, ha az ügyfél ezt külön kérte. A válaszadók közül többen kiemelték, hogy nincs más választásuk, ezt az utat kell járni, mert több felügyelőségen más megoldás egyszerűen nincs, vagy pl. egyes projektekkel kapcsolatos egyeztetések esetén, ahol komoly időszorítás van, még mindig ez a leggyorsabb út. Ugyanakkor azt is kiemelik, hogy sokszor egy telefonnal is el lehetne intézni az ügyet a hosszadalmas és költséges konzultációkkal ellentétben. Az ügyben született határozatokban csak igen ritkán utalnak az egyeztetésen elhangzottakra.

A szövetség összefoglalva tagjainak véleményét azt írta, hogy az érintett ügyfelek legnagyobb része ezt az eljárást igazságtalannak és méltánytalannak tartja a következők miatt: Úgy érzik,

- az igazgatási-szolgáltatási díj megfizetésével jogot kellene kapniuk arra is, hogy az ügyük előrehaladását segítő konzultációhoz egyszerűen és gyorsan hozzájussanak,
- a felügyelőségnek elsősorban szolgáltatni kellene, ez az eljárás nem ügyfélbarát,
- az eddigi egyszerűbb kommunikációt biztosító csatornák megszüntetésével rákényszerítették az ügyfélre ezt a költséges megoldást,
- sok esetben szükségtelen a konzultációnak ez a formája, vagy nem elég hatékony, nem segíti elő az ügyek gyorsabb elintézését,
- az ügyek intézése ettől – és még számos más tényező miatt is – indokolatlanul lelassult.

A konzultációs ügy kapcsán az érintettek rávilágítottak a felügyelőségeken és a főfelügyelőségen folyó szakmai munka további hiányosságaira, az ügyintézés lassúságára, a felügyelőségek gyakorlati munkájának színvonal-csökkenésére, a jogszabály értelmezések felügyelőségek közötti eltéréseire, szakmai gyengeségére.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- A környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII.27.) KvVM rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosza az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.⁵

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.⁶

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszeret testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁷ Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A tájékoztatás és a konzultáció elkülönítése

A szövetség levelének ismeretében elgondolkodtató, hogy sem a VM-hez, sem a felügyelőségek vezetőjéhez nem érkezett panasz a konzultációs díjjal kapcsolatban.

Álláspontjuk szerint ugyanis – szemben a VM válaszában kifejtettekkel – a Ket. szerinti tájékoztatás nem különül el a teljesen szabályozatlan, minden felügyelőségnél eltérő módon értelmezett konzultációtól, továbbá a rendszer úgy anyagi-, mint eljárásjogi szempontból átláthatatlan.

A VM álláspontja szerint a konzultáció lényege elsősorban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakmai kérdések megválaszolása, nem pedig a jogszabályok tartalmának az ismertetése. E válasz alapján arra lehet következtetni, mintha a Ket. 5. §-ban előírt tájékoztatási kötelezettség a hatóság részéről csak eljárásjogi ismeretek átadására szorítkozna, szakmai anyagi jogi ismeretekre nem, holott ilyen korlátozás nem szerepel a Ket-ben. A Ket. szerinti tájékoztatási kötelezettség a jogok és kötelezettségek összességére és valamennyi ügyféli jog gyakorlásának előmozdítására vonatkozik akár eljárásjogi, akár anyagi jogi szakmai jogszabály írja elő.

⁵ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁶ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

A VM szerint a konzultációs kérelem irányulhat iránymutatásra, módszertani kérdésekre, szakmai információk átadására. Álláspontom szerint ugyanakkor mind az iránymutatás, mind a módszertani kérdések megválaszolása, szakmai információk nyújtása beletartozik az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdításába, így az a hatóság kötelezettsége. Ugyanígy a hiánypótlások értelmezése is – amely a felügyelőségek szerint gyakran témája a konzultációknak – már egy megindított eljárás része és így az ügyféli jogok előmozdítását szolgálja, azaz a hatóság számára jogszabály által előírt kötelezettség.

A VM válasza szerint a konzultáció eljáráson kívül, még az eljárás megindítása előtt történik. Ezzel szemben a gyakorlatban a folyamatban lévő eljárások esetén is lehet konzultációt igényelni és csak két felügyelőség szabályozása zárja ki, hogy megindult eljárás esetén lehessen konzultációt tartani.

Egyetértek a VM azon megállapításával, hogy egy megfelelő instrukciók mentén kidolgozott engedélykérelemmel a hiánypótlási felhívások száma és ezzel az eljárás időigénye csökkenthető. Álláspontom szerint a tájékoztatás csak látszólag teher a hatóság számára, ám ha ezzel felesleges eljárási cselekmények maradnak el, az összességében lényegesen növeli a hatékonyságot és végső soron idő- és szakemberóra nyereséget és gyorsabb eljárásokat eredményez. Ebből azonban nem következik, hogy ezért az információ átadásért a hatóság anyagi ellenszolgáltatást kérhet.

2 .A konzultációs eljárás és díj bevezetése és jogi alapja

A beérkezett iratokból megállapíthatóan az egyes felügyelőségeken különböző időpontoktól vezették be a konzultációs eljárást és díjfizetési kötelezettséget. Legkorábban az Észak-dunántúli felügyelőségen majd a főfelügyelőségen kellett a tanácsadásért fizetni. Ezt követően 2012. év során eltérő időpontoktól⁸ számítanak fel díjat a felügyelőségeken a konzultációért.

A beérkezett tájékoztatásokból az is látható, hogy a konzultációs eljárás és díjfizetési kötelezettség jogi alapjaként eltérőek a hivatkozások. A legtöbb felügyelőség az Áht. 7. § (2) bekezdés a) pontját, valamint a (3) bekezdést⁹ jelölte meg, mint a konzultációs eljárásra felhatalmazást adó jogszabályt. Álláspontom szerint ez a jogszabály nem ad alapot a konzultációs eljárásra.

Egyrészt a költségvetési szerv tevékenysége e jogszabályi hivatkozás szerint „nem hasznoszerzés céljából végzett tevékenység” lehet. Bár az Áht. nem határozza meg a haszon, a hasznoszerzés fogalmát, a gazdasági életben haszonnak tekintik azt az előnyt, ami általában pénzbeli többletként jelenik meg. Itt a felügyelőségeknek plusz bevétele származik a konzultációból, amit dologi és működési kiadásokra fordítanak, tehát hasznuk származik belőle.

Másrészt az Áht. szerint „kivételesen” és a „szabad kapacitást” lehet a nem kötelezően végzett tevékenységre fordítani. Ahogy az egyik felügyelőség levelében írta, a konzultáció

⁸ Konzultációs díj bevezetésének időpontja: Észak-dunántúli felügyelőség 2011. március 16.; Főfelügyelőség 2011. július 11.; Közép-Tisza vidéki felügyelőség 2012. január 17.; Felső-Tisza-vidéki felügyelőség 2012. február 1.; Észak-magyarországi felügyelőség 2012. február 15.; Tiszántúli felügyelőség 2012. július 1.; Alsó-Tisza-vidéki felügyelőség 2012. október 1.. A többi felügyelőség a pontos időpontról nem tájékoztatott és a felügyelőség honlapjáról sem állapítható meg.

⁹ Áht. 7. § (2) A költségvetési szerv tevékenysége lehet

a) alaptevékenység, amely a létrehozásáról rendelkező jogszabályban, alapító okiratában a szakmai alapfeladatoként meghatározott, valamint a (3) bekezdés szerinti, nem hasznoszerzés céljából végzett tevékenység,

b) vállalkozási tevékenység, amely hasznoszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

(3) A költségvetési szerv a rendelkezésére álló kapacitásokat szakmai alapfeladata ellátására használhatja. Kivételesen az időlegesen szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre is hasznosíthatja.

miatt a hatósági munkától vonják el a munkatársakat, ami minden bizonnyal más felügyelőségeken is így történik, hiszen a hatóságnál az ügyintézői létszámkeret bővítésére – az újabb feladat ellenére – nem került sor. Ennek lehet a következménye, amit a szövetség tagszervezetei is panasztak, hogy az ügyek intézése lelassult.

A konzultációs szolgáltatás és díj jogi alapjaként jelölték még meg a felügyelőségek a konzultációs szabályzatot, illetőleg az igazgatói utasítást. Mind a szabályzat, mind az utasítás olyan szervezeten belüli szabályozási eszköz, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező, de külső, nem a szervezethez tartozókra sem jogot, sem kötelezettséget nem állapíthat meg, így jogalapként nem szolgálhat.

A Kvt. 110. § (13) bekezdésében felhatalmazást kapott a miniszter, hogy az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben állapítsa meg az igazgatási szolgáltatási díj fizetésére kötelezett eljárásokat, *igazgatási jellegű szolgáltatásokat* és bejelentéseket, továbbá *a fizetendő díj mértékét*, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokat, továbbá a felügyeleti díjjal kapcsolatos részletes szabályokat. Ennek eredményeként született a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII.27.) KvVM rendelet, amely azonban a konzultációs szolgáltatási díjról nem rendelkezik.

A konzultációs díj összegének meghatározásakor többen utaltak a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendeletre, melynek hatálya azonban csak a főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek hatáskörébe tartozó, *hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló* környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárásokra terjed ki, tehát konzultációs szolgáltatással kapcsolatban nem alkalmazható.

3. A konzultációs eljárás

3.1. Az eljárás kezdeményezése

A beérkezett iratok szerint nem egységes a felügyelőségek eljárása arra vonatkozóan, hogy ki és milyen ügyekben kezdeményezhet konzultációt. A felügyelőségek többségének válasza szerint konzultációs lehetőség biztosítására vonatkozó igénytel bármely természetes személy, jogi személy, gazdálkodó szervezet fordulhat a felügyelőséghez, annak nem feltétele az ügyféli jogállás. Vannak felügyelőségek, ahol meghatalmazással igazolt képviselő is kezdeményezhet konzultációt. Ugyanakkor két felügyelőségnél az ügyféli jogállás kizáró ok, tehát csak a hatósági, illetve szakhatósági eljárás megindítását megelőzően kerülhet sor konzultációra.

Egységes volt a felügyelőségek álláspontja abban a tekintetben, hogy a felügyelőségek nem kezdeményeznek konzultációt. Amennyiben azonban megítélésük szerint az igényelt tájékoztatás túlmutat a Ket. 5. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettségen, felhívják a figyelmet a konzultációs szolgáltatás lehetőségére.

Érdekes kérdés, hogy mit tekintenek a felügyelőségek a tájékoztatási kötelezettségen túlmutató kérdésnek, milyen témában, tárgyban ajánlják fel a konzultációt. Megegyezett a felügyelőségek álláspontja, miszerint a konzultáció a Ket.-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettséget meghaladó, elsősorban szakmai kérdések megválaszolásához, a konzultációt kérő szakmai döntéseinek meghozatalához nyújtott segítség (szolgáltatás). Az eljárás közbeni konzultációk keretében rendszerint a hiánypótlási felhívások értelmezése történik. Emellett az egyik felügyelőség válasza szerint a gyakorlatban konzultációra szakmai ismeretek átadása, adatszolgáltatás teljesítése, adatlapok elérhetősége, letöltése, kitöltése, benyújtása, dokumentáció összeállítása érdekében kerül sor.

A Ket. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást

szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A Ket. Kommentár¹⁰ szerint ez a kitanítási kötelezettség nem szorítkozik az írásbeli érintkezésre, még kevésbé a határozatban foglalt figyelem felhívásokra (pl. a fellebbezés lehetőségéről való tájékoztatásra.) Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, a szükségeshez képest minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség van. A megfelelő jogi tájékoztatásra nem csupán az ügyfél, hanem a potenciális ügyfél is igényt tarthat, aki épp a kapott tájékoztatás nyomán válik – vagy éppen nem válik – ügyféllé. Eszerint tehát a még ügyféli státusszal nem rendelkező „érdeklődőt” is megilleti a Ket. szerinti tájékoztatás.

Álláspontom szerint a hiánypótlási felhívások értelmezése mindenképpen beletartozik az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdításába, azaz a Ket. 5. § (1) bekezdésébe.

Emellett nem hagyható figyelmen kívül a közigazgatási eljárás másik fontos alapelve, a Ket. 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott együttműködési kötelezettség. Eszerint a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az *ügyféllel való együttműködés* követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.

A konzultációs eljárásra vonatkozó felügyelőségi szabályok és gyakorlat azt mutatja, hogy a konzultációs igény teljesítését a felügyelőségek diszkrecionális jogkörébe tarozónak tekintik. Mind a hatóságok, mind a szakmai szervezetek szükségesnek tartják az olyan ismeretekhez való hozzájutást, ami megalapozza a leendő ügyfelek döntéshozatalát, mert a megalapozott döntés hozzájárul és javítja a későbbi hatósági eljárás hatékonyságát. Mivel a jelenlegi gyakorlat alapján az információhoz jutás a hatóságok döntésétől függ, nincs olyan kialakított rendszer mely mindenki számára egyformán biztosítaná az információhoz való hozzáférés jogát, az ilyen jellegű információhoz jutás korlátozott. Az információhoz jutás korlátozottsága diszkriminációt hoz létre a leendő ügyfelek között, hiszen az információhoz jutástól függ, hogy milyen hatékony lesz a későbbi hatósági eljárás.

3.2. Az eljárás lebonyolítása

Eltérő gyakorlat mutatkozik abban is, hogy készül-e jegyzőkönyv, vagy bármilyen emlékeztető a konzultáción elhangzottakról. A felügyelőségek többségénél vagy nem szabályozott a kérdés vagy csak az ügyfél kérelmére rögzítik a tanácsadás lényegét.

Ezzel szorosan összefüggő kérdés, hogy jelent-e valamilyen előzetes állásfoglalást vagy köti-e a hatóságot a konzultáción kifejtett tanács, szakvélemény. A legtöbb felügyelőség válasza szerint semmilyen kötöttséget nem jelent számára a konzultáción elhangzott vélemény. Az egyik felügyelőség a 60/1992. (XI.17.) AB határozatra hivatkozott, miszerint *a konzultáción elhangzottak kötelező jogi erővel nem rendelkező tájékoztatásnak minősülnek*, és az eset összes körülményeinek mérlegelésével lefolytatott közigazgatási hatósági (szakhatósági) vagy szakigazgatási eljárásban a felügyelőséget – és a konzultációs szolgáltatást igénybevevőt – nem kötik, különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárást a később benyújtandó iratanyag és dokumentáció alapján folytatják le, így a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom.

Fontos kiemelni, hogy a fent hivatkozott AB határozat nem általában vonatkozott a kiadott állásfoglalásokra, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott *minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó*, jogi iránymutatást tartalmazó leiratokat, körleveleket, útmutatókat, iránymutatásokat, állásfoglalásokat és egyéb informális jogértelmezések kiadását és az ezekkel való iránymutatás gyakorlását nevezte alkotmányellenesnek. Ezen AB határozat nem vonatkozik és nem is vonatkozhat olyan tanácsadói/szakértői szolgáltatásra, amelyet anyagi ellenszolgáltatás fejében nyújt a hatóság.

¹⁰ A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára; Szerkesztő: Dr. Petrik Ferenc hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. 54-55.o.

Álláspontom szerint ez a tisztességes eljárás és szakmai hitelesség kérdését veti fel, tekintettel arra, hogy a konzultációt kezdeményező és azon részt vevő személy vagy szervezet anyagi és időbeli ráfordítása ellenében joggal várja el, hogy a hatóság a konzultáción olyan hiteles tájékoztatást, tanácsot adjon, amelyet ha követ az ügyfél, akkor – változatlan jogszabályi környezet esetén – gyorsabban és sikeresen intézheti az ügyét. Az egyik felügyelőség szerint azért nem kötik a felügyelőséget a konzultáción elhangzottak, mert a konzultáció során nem ismert még a teljes műszaki tartalom. Ugyanakkor a konzultáción az ügyfél nem döntést vár a hatóságtól, hanem tájékoztatást arról, hogy milyen feltételek, kötelezettségek teljesítése esetén kaphat engedélyt, illetve várható pozitív döntés az ügyében.

A szövetség válaszelevele szerint többen azt kifogásolták, hogy a konzultáció eredménye nem segítette érdemben ügyük előre haladását, illetve olyan esetek is előfordultak, hogy a konzultáción elhangzottak és jegyzőkönyvbe vett megállapodások nem köszöntek vissza a határozatban, vagy éppen ellentétes döntés született. Álláspontom szerint a konzultációval kapcsolatos kifogások egyik oka az eljárás szabályozatlanságából ered, hiszen mást ért és mást vár el az ügyfél a konzultációtól, mint amit a hatóság gondol és nyújt konzultáció címén.

3.3 A konzultációs díj megfizetése: A felügyelőségektől kapott tájékoztatások szerint 6750 Ft+ ÁFA/óra/fő a konzultációs díj összege, amelyet többségében a konzultáció végén, de három felügyelőségnél a konzultáció előtt kell megfizetni. Vannak felügyelőségek, ahol az írásban feltett kérdésekre adott válaszok esetén is konzultációs díjat számolnak fel.

3.4. A konzultációs eljárás szabályozása: A beérkezett iratokból megállapítottam, különbség mutatkozik abban is az egyes felügyelőségek között, hogy szabályozták-e a konzultációt, illetve ez milyen dokumentumban történt és megtalálható-e a felügyelőség honlapján. Vizsgálatunk azt mutatja, hogy a felügyelőségek többségénél található külön szabályozás. Ez konzultációs szabályzat, illetve igazgatói utasítás néven történt, ez azonban nem minden esetben található meg a felügyelőség honlapján, azaz nem mindig érhető el az ügyfelek számára. Egy-két felügyelőség csak egy tájékoztatást tett közzé a honlapon és külön nem szabályozta a konzultációs szolgáltatást.

3.5. A konzultációs eljárás hasznosságának megítélése: A szövetség a tagjaitól arra a kérdésre is választ várt, hogy megfelelő szakmai színvonalú volt-e a konzultáción elhangzott tájékoztatás, illetve ez előbbre vitte-e az ügyüket.

A válaszolók kb. egyharmada volt elégedett a konzultáció eredményével, de többen voltak azok, akik nem vagy csak részben. Olyan visszajelzéseket is kaptak, hogy a konzultáció formális volt, az ügyintézők nem voltak tájékozottak az üggyel kapcsolatban, illetve nem foglaltak érdemben állást, vagy ha erre mégis szükség volt, azt tanácsolták nekik, hogy tegyék föl a kérdéseiket írásban.

Panaszként fogalmazódott meg a szövetség tagjai részéről az is, hogy a konzultációs eljárás bevezetése óta telefonon nem lehet az ügyintézőket elérni, így az egyszerűen megválaszolható kérdésekre sem kaphatnak telefonon választ, pedig így időt és pénzt takaríthatnának meg a vállalkozások és a hatóság is.

Annak ellenére, hogy a VM-hez és a felügyelőségek vezetőihez nem érkezett panasz a konzultációs eljárással, illetve díjjal kapcsolatban, a szövetséghez érkezett olyan vélemény is, hogy „amennyiben a környezetvédelmi problémák megoldása közös célja a szakmában tevékenykedő szakértőknek és felügyelőségeknek, úgy a konzultációs díj éppen az ellenkező hatást váltja ki: senki sem fog konzultálni a hatósággal, ha fizetni kell érte. Az egész teljesen abszurd: a hatóság előír, követel, bírságol, és a szükséges egyeztetésért is fizetni kell. A hatósági munka hatékonyságát nagymértékben visszaveti a konzultációs díj.”

Általános véleménynek tekinthető az is, hogy 2013. január elsején nagyon sok ügýtípusnál 40-60%-al emelték az igazgatási szolgáltatási díjat, továbbá kiterjesztették újabb

ügyekre, így a szövetség tagjai indokolatlannak, igazságtalannak és méltánytalannak tartják a még ezen felül fizetendő konzultációs díjat.

A minisztérium és a felügyelőségek válaszaikban hangsúlyozták, hogy a konzultáció nem kötelező, ugyanakkor az ügyfelek úgy érzik, hogy a konzultációs eljárás és díj bevezetése óta még kiszolgáltatottabbak lettek a hatóságnak, tekintettel arra, hogy a felügyelőségek minden alkalmat megragadnak – gyakran a felügyelőség hibájából adódó helyzetet is – a konzultációs eljárásra és a díj beszedésére.

Összefoglalás

Az ügyfelek igénye nyomán életre hívott konzultációs szolgáltatás célja a hatósági eljárás gyorsítása, eredményességének növelése, valamint egyedi ügyekben olyan szakmai információk átadása volt, amely adott esetben könnyebbé teheti a kérelmezők, tervezők munkáját.

A konzultációs szolgáltatás bevezetése nem jogszabályi felhatalmazás alapján történt, így nem került sor számos koncepcionális kérdés tisztázására. A konzultáció életre hívását nem gondolták át, és nem történt egységes, központi szabályozás arra vonatkozóan, hogy a Ket. alapelveinek – a tájékoztatási és az együttműködési kötelezettségnek – a figyelembe vételével mikor kerülhet sor konzultációra, ki végezze ezt a tevékenységet és ki fizessen érte díjat.

Álláspontom szerint a jogi szabályozás hiánya vezet oda, hogy a konzultáció a gyakorlatban – a hivatalomhoz érkezett beadványok többsége szerint – a hatósággal történő párbeszéd ellehetetlenítésére, az eljárások elhúzódására, a hatósági munka színvonalának csökkenésére és az ügyfelek anyagi terheinek növekedésére vezetett, mindazonáltal úgy vélem – különös tekintettel a környezetvédelmi eljárások összetettségére – hogy a megfelelően szabályozott konzultációs eljárás/szolgáltatás az ügymenet gyorsítását és egyszerűsítését szolgálja.

A konzultációs szolgáltatás kapcsán fontos lenne tisztázni, hogy a Ket. tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget előíró alapelve a hatósági eljárásban milyen körű és tárgyú tájékoztatást jelent és ehhez hogyan kapcsolódhat – egy esetlegesen díjfizetéssel járó – konzultációs szolgáltatás. A jelenlegi állapot a tisztességes eljáráshoz való jog követelményébe ütközik. Egyrészt a jogi szabályozás hiányában nem kiszámítható, másrészt a hatóságra annak gyanúja vetülhet, mindent megtesz annak érdekében, hogy egyre több ügyfél igényelje a konzultációt, mivel a felügyelőség anyagilag érdekelt a minél nagyobb bevétel elérésében, végül, de nem utolsó sorban, a konzultáció semmiképp sem történhet a hatósági munka rovására.

Álláspontom szerint a konzultációt végző szervezet nem lehet a hatóság, főképp az a hatóság, amely egyben az ellenőrzési és szankcionálási feladatokat is ellátja. A hatósági feladatokat ellátó szervezetet el kell választani az állami tanácsadó, konzultációt nyújtó szervezettől, és emellett mindenképpen megvizsgálandó kérdés, hogy a napjainkban alkalmazott nagyon magas igazgatási szolgáltatási díjak mellett szükség van-e konzultációs díjra, és ha igen, milyen mértékűre.

Fontos kiemelni, hogy a vállalkozókat egyébként is sújtó anyagi terhek mellett az újabb fizetési kötelezettséggel járó konzultációt az ügyfelek egy része nem tudja, más része pedig nem akarja felvállalni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a felügyelőségek jogszabályi felhatalmazás hiányában vezették be a konzultációs eljárást, önkényesen állapították meg és szabták ki a konzultációs díjat, alakították ki az eljárás – egyes felügyelőségeken jelentősen eltérő – az lefolytatásának szabályait. A vizsgálat tapasztalta állapot egyaránt sérti a tisztességes eljáráshoz való jog feltétlen érvényesülését és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a vidékfejlesztési miniszterrel együttműködve*, a jelentésben rögzített szempontok és megállapítások figyelembevételével

- értelmezze a Ket. tájékoztatási és együttműködési kötelezettséget előíró alapelvének, a hatósági gyakorlatot alakító tartalmát;
- határozza meg a felügyelőségeken bevezetett konzultációs szolgáltatás tartalmát;
- vizsgálja felül a konzultációs díj szükségességét és annak mértékét, a konzultációs eljárás és a hatósági munka összeegyeztethetőségének lehetőségét, valamint
- állapítsa meg a konzultációs eljárás köztisztviselői létszám- és költség igényét;
- a vizsgálatok eredményének tükrében pedig kezdeményezze a konzultációs eljárás szabályainak rendeleti szinten való rögzítését.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.