

A Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület
Elektronikus Szakmai Folyóirata

Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények

2022/II. szám



Keze

Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények

A Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület szakmai-tudományos folyóirata

IMPRESSZUM

Kiadó: Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület (székhelye:1071 Budapest, Damjanich u 44. III/1.)

Kiadásért felelős: Prof. Dr. Boros Anita a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület elnöke

Szerkesztő: Dr. Dúl János

Szerkesztőségi titkár: Dr. Zimányi Róbert G.

Olvasószerkesztő: Dr. Dúl János

Szerkesztőség címe: 1071 Budapest, Damjanich u 44. III/1.

Levelezési cím: keje@keje.hu

Weboldal: www.keje.hu

Borító: Shutterstock.com via PuzzlePix kép felhasználásával készült.

Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények 2022/II. szám.

ISSN 2677-1675

Szerkesztőbizottság:

A szerkesztőbizottság elnöke: Prof. Dr. Boros Anita

Dr. Józsa Fábián

Dr. Gyergyák Ferenc

Dr. habil. Fábián Adrián

Dr. Váczai Péter

Dr. Laza Margit

Prof. Dr. Balázs István külső tudományos tag

TARTALOMJEGYZÉK

Tudományos közlemények

Tanulmányok

- Boros Anita*: A közigazgatási eljárás megjelenése a nemzetközi szakirodalomban – szisztematikus irodalomkutatás 4. oldal
- Vértesy László*: Az államigazgatási eljárás általános szabályainak első kodifikációja, az 1957. évi IV. törvény (Et.) 15. oldal
- Józsa Fábián*: Gondolatok az Et. újraolvasása közben 27. oldal
36. oldal
- Koi Gyula*: A közigazgatási hatósági eljárás első nagy módosított kódexe, az 1981. évi I. törvény, az Ae. Tradíció és változás az államigazgatási eljárás(jog) jogdogmatikai alapkarakterisztikájában 60. oldal
- Szilvásy György Péter*: A közigazgatási eljárás modern kora – a Ket. 68. oldal
- Szólik Eszter – Kovács László – Sáfrán József*: Bizonyítás a közigazgatási eljárásban – a kezdetektől a napjainkig 91. oldal
- Nagy Sándor*: Valami új, valami régi – az elektronikus ügyintézés közigazgatási eljárásjogi törvényeink tükrében 106. oldal
- Siket Judit*: Nincs szabály kivétel nélkül. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kodifikációja 120. oldal
- Csatlós Erzsébet*: A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága

Szemle

- Fábián Adrián* 130. oldal
Gondolatok Ákr. érvényesüléséről

DR. SIKET JUDIT⁵⁷⁷**Nincs szabály kivétel nélkül. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kodifikációja⁵⁷⁸**

Absztrakt

A közigazgatási hatósági eljárások gyorsítására való törekvés folyamatosan áthatja a hatósági eljárás szabályozási koncepcióit, a kodifikációs folyamatokat, különösen élénk ez a kérdés abban az esetben, ha a hatósági eljárások egyes nagyberuházások megvalósításával függenek össze.

A közlemény célja a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel rendelkező beruházások kodifikációjának áttekintése, a szabályozási előzmények ismertetése a rendszerváltozást követő időszakból. Amellett, hogy több beruházás esetében is vizsgálja az eljárások gyorsítását szolgáló megoldásokat, a 2006-os jogalkotásra, a jellemző szabályozási módszerek bemutatására fókuszál. A tanulmány által biztosított szűk keretek a jogintézmény általános jellemzésére, értékelésére nem biztosítanak keretet, csupán annak felvillantására, hogy a szabályozás terén az elmúlt években koncepcióváltás következett be, az eljárások gyorsítására vonatkozó követelményeken túl az anyagi jogi jellegű, elsősorban önkormányzati kompetenciát érintő rendelkezések is megjelentek.

Konklúzióként megállapítható, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé minősített beruházások száma és a minősítés kritériumai alapvetően megváltoztak, a Kormány számára biztosított szabályozási felhatalmazás a széles értelemben vett közérdek szolgálatán túl szűkebb csoportérdekek kiszolgálására is alkalmassá válhatott.

Kulcsszavak: az állam beavatkozásának közhatalmi eszközei, gazdasági közigazgatás, hatósági eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, helyi önkormányzati szabályozási autonómia, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás.

1. Bevezetés

A hatósági eljárásjog kodifikációjának egy kiemelkedően fontos állomása volt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény⁵⁷⁹ megalkotása. A kódex előkészítési folyamatában hangsúlyos elemként szerepelt az Európai Unióhoz való csatlakozás hatásainak beemelése, az összhang megteremtése az Európai Unió tagállamként való működés követelményeivel,⁵⁸⁰ továbbá az eljárások gyorsítására irányuló törekvés.⁵⁸¹ A Ket. elsődleges, keretjellegű hatósági eljárásjogi normaként definiálta önmagát, az általános szabályok elsődlegességének érvényesítésével garanciális keretbe foglalta a különös eljárások szabályrendszerét is. Hatályba lépését követően került sor az egyes európai uniós és hazai költségvetési forrásból megvalósuló, a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró beruházásokkal kapcsolatos különös hatósági eljárásjogi előírások meghatározására.

⁵⁷⁷ Dr. Siket Judit PhD, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet.

⁵⁷⁸ A közlemény a Közigazgatási Eljárásjogi Egyesület 2022. október 11-én megrendezett *65 éves a hazai közigazgatási hatósági eljárási kodifikáció* című közigazgatási eljárási jogi szakmai konferencián elhangzott, azonos című előadás anyaga.

⁵⁷⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

⁵⁸⁰ CSATLÓS Erzsébet (2016): Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének margójára, In BALOGH Elemér szerk.: *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 373-380. 376.

⁵⁸¹ Ket. preambuluma.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsítására és egyszerűsítésére vonatkozó szabályok önálló, törvényi szintű szabályozásban megjelent jogintézményként 2006 óta érvényesülnek.⁵⁸² Törvény határozta meg azokat az objektív kritériumokat, amelyek megalapozták a beruházás ilyen minősítését és azokat az alapvető eljárási szabályokat is, amelyek a gyorsítás és az egyszerűsítés szolgálatában álltak.⁵⁸³ Az eljárások gyorsítása természetesen nem csupán ebben a jogalkotásban követhető nyomon, az eljárási határidők rövidítése, a hatósági eljárások minél gyorsabb lezárásának igénye folyamatosan jelen volt, és napjainkban is áthatja a jogalkotást.⁵⁸⁴

A közlemény e különös szabályok kodifikációs folyamatának áttekintésén túl vizsgálódási körébe vonja a rendszerváltozást követő olyan kiemelkedő nagyberuházásokkal kapcsolatos törvényi szintű szabályozásokat is, amelyek előzményként értelmezhetők a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokra vonatkozó szabályozás kapcsán. Végül kísérletet tesz egy rövid értékelésre, amely arra enged következtetni, hogy a minősítés kritériumainak a változásai és az anyagi jogi jellegű szabályozási elemek sokasodása a közérdek szolgálatán túl szűkebb csoportérdekek kiszolgálására is alkalmassá válhattak, amely folyamat egyértelműen kedvezőtlen tendenciaként, a jogállami megoldásoktól távol állóként értékelhető. Nem célja azonban a tanulmánynak, hogy a jogintézményt részleteiben elemezze, egyes beruházásokat részletesen bemutasson, amint az sem, hogy *de lege ferenda* javaslatot fogalmazzon meg.

2. Kormányzati intervenció: a gazdasági közigazgatás közhatalmi eszközei

Az állam beavatkozása a gazdasági viszonyokba, a gazdaságirányítási rendszer⁵⁸⁵ működtetése szükségszerű. A gazdasági közigazgatás a közigazgatásnak egy viszonylag elkülönült szegmenseként definiálható, amely a közigazgatás intézményeinek a közérdek érvényesülése érdekében kifejtett tevékenységét foglalja magában, amely hatást gyakorol a nemzetgazdaság működési folyamataira.⁵⁸⁶ Gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg azokat a kereteket, amelyek lehetőséget biztosítanak a kormányzati beavatkozásra, különösen azt, hogy az intervencióra milyen célból, mely jogintézmények útján, milyen eszközökkel és mely jogviszonyokat illetően kerülhet sor.^{587,588}

⁵⁸² 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről (Ngtv.). A törvényt az Országgyűlés 2006. február 13-i ülésnapján fogadta el, rendelkezései a kihirdetését követő 45. napon léptek hatályba.

⁵⁸³ A különös minősítés problematikájával kapcsolatban lásd BARTHA Ildikó (2020): Kinek a közügye? Háttérkép és vitairányok. *Közjogi Szemle*, 13. évf. 2. sz., 28-31. 28-30., HORVÁTH M. Tamás (2020): Pünkösdi Rózsa az ügyfélnek. Tematikus tanulmányok az eljárási jogok elhullásáról. *Közjogi Szemle*, 13. évf. 2. sz., 1-2. 1.

⁵⁸⁴ F. ROZSNYAI Krisztina (2010): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf. 1. sz., 22-30. 24.; F. ROZSNYAI Krisztina – HOFFMAN István – BENCsik András (2021): Az általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak? *Jogtudományi Közöny*, 76. évf. 7-8. sz., 309-318.

⁵⁸⁵ A nemzetgazdaság igazgatásáról, a gazdaságirányítás fogalmi megalapozásáról lásd részletesen: TORMA András (2013): A nemzetgazdaság igazgatása, In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*. Budapest, Complex. 23-58. 25-29.

⁵⁸⁶ PAPP Zsigmond (2007): A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata, In IMRE Miklós szerk.: *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG-ORAC. 31.

⁵⁸⁷ HOFFMAN István (2020): A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása. *Közjogi Szemle*, 13. évf. 2. sz., 22-27. 22-23., 26.

⁵⁸⁸ Az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggő álláspontját az Alkotmánybíróság is kifejtette, lásd 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2014. 468-581.

Megállapítható, hogy amíg az Alkotmány⁵⁸⁹ a gazdaságra vonatkozó rendelkezéseket rendkívül csekély számban tartalmazott, addig az Alaptörvény⁵⁹⁰ széles körben nyit teret a gazdasági típusú szabályozásnak.⁵⁹¹ Az állami gazdaságpolitika alapjait, a tisztességes gazdasági verseny védelmének elvét az Alaptörvény M) cikke rögzíti.⁵⁹² Az állami beavatkozás a verseny- és szerződési szabadság elve mellett szükségképpen alapjogi kérdéseket is érint,⁵⁹³ e jogok alkotmányos korlátok közötti gyakorlásának bemutatása azonban túlmutat a közlemény keretein.

Az államnak a gazdaság működésére gyakorolt hatása, a gazdasági folyamatokba való beavatkozás mikéntjének megítélése⁵⁹⁴ a gazdasági közigazgatás témakörébe tartozik. A gazdaság igazgatásának több klasszikus területe specifikálható, így a versenyigazgatás, a versenyjog, az adóigazgatás, az adójog. Emellett a negatív hatások kiküszöbölése érdekében alakultak ki a gazdasági igazgatás más területei, így a közlemény témája szempontjából is jelentőséggel bíró környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatás, az építésügyi igazgatás, ideértve a területrendezést.⁵⁹⁵ Egy sajátos, elkülönült területként azonosítható a beruházások megvalósítására irányuló kormányzati közigazgatási szerepkör is, amely kapcsán a közhatalmi eszközök, így a jogalkotás és a jogalkalmazás egyes vetületei vizsgálhatók. Megjegyzendő, hogy jelen közlemény a kormányzati jogalkotási szerepkörre helyezi a hangsúlyt, a jogalkalmazás kérdései vizsgálatának – terjedelmi okokra tekintettel – nem adhat teret, úgyszintén nem tér ki az állam tulajdonosi szerepkörére sem.

A Kormány Magyarországon a közigazgatás legfőbb szerveként a gazdasági igazgatási jogviszonyokat illetően is – időről időre ugyan eltérő mértékű, de – meghatározó befolyással rendelkezik. A jelenlegi viszonyok között az állami beavatkozás lehetőségét illetően érvényesülő korlátok az Alkotmánybíróság döntéseinek fényében tanulmányozhatók, azonban ez a kérdés szintén túlmutat a közlemény szabta kereteken.⁵⁹⁶ A szűkebb vizsgálódási területet illetően leszögezhető, hogy a hatósági eljárásjog szabályozási kereteinek kialakítása során, továbbá az építésügyi igazgatásban is érvényesíti a Kormány a szakmapolitikai törekvéseit, más oldalról az aktuálpolitikai jellegű célkitűzések megvalósítása is szerephez juthat. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos jogalkotás arra szolgál példaként, hogy a Kormány számára biztosított mozgástérben a mindenkori politikai, szakmapolitikai ambíciók miként alakítják a közigazgatási hatósági eljárások egyes szabályait, a hatóságok hatásköreit, adott esetben anyagi jogi rendelkezéseket.

⁵⁸⁹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

⁵⁹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁵⁹¹ KUKORELLI István (2020): *Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből.* Budapest, Dialóg Campus. 16-20.

⁵⁹² Értelmezésével összefüggésben lásd többek között: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában. *Jog – Állam – Politika*, 7. évf. 1. sz., 7-25. 8-10.

⁵⁹³ STUMPF István (2020): A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései, In GLAVANITS Judit szerk.: *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései.* Budapest, Dialóg Campus. 215-222.

⁵⁹⁴ Az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatos elvárásokról lásd DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers* 2012/33. 1-21. 2-6.

⁵⁹⁵ LAPSÁNSZKY András – BOROS Anita (2021): A közigazgatási jog gazdasági szerepköre, In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-jog-gazdasagi-szerepkore> [44]-[47]

⁵⁹⁶ Részletesen lásd a szövetségi hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatáról szóló 20/2014. (VII. 3.) AB határozat és a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény egyes rendelkezéseit vizsgáló 32/2015. (XI. 19.) AB határozat elemzése kapcsán tett megállapításait. STUMPF 2020, 218-221.

3. Előzmények

A rendszerváltoztatást megelőző nagyberuházásokra a tanulmány nem tér ki. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kodifikációs folyamatát megelőzően három olyan, nagyberuházásokhoz kapcsolódó törvényi szintű szabályozást is érdemes kiemelni, amelyek hatósági eljárásjogi rendelkezéseket is tartalmaztak, így (1) az 1996-ban megrendezni tervezett Világkiállításához kapcsolódó törvényi rendelkezések,⁵⁹⁷ (2) a Budapest Sportcsarnok újjáépítése,⁵⁹⁸ valamint (3) a gyorsforgalmi közúthálózat közérdekűségére és fejlesztésére⁵⁹⁹ vonatkozó előírások.

Mindhárom témakörhöz kapcsolódó szabályozás bemutatásához felvázolásra kerülnek a szervezeti, hatásköri sajátosságok, valamint a különös eljárási szabályozási elemek. Emellett érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a nemzetgazdasági szempontból különös jelentőségű ügyek szabályozási előzményeként az elemzés körébe vont rendelkezések az érintett helyi, területi önkormányzatokkal való együttműködésre vonatkozó előírásokat is tartalmaztak, hiszen a beruházások soha nem öncélúan, a környezetüktől függetlenül, önmagukért valósulnak meg, hanem kétségteljesen a közérdek, a tágabb közösség szolgálatában. Arra is rá kell mutatni, hogy a beruházások megvalósítása, működtetése a közvetlen környezetére erőteljes hatást gyakorol, ezért kiemelten fontos a helyi önkormányzatokkal való együttműködés követelménye.

3.1. A Világkiállítás

Az előzménynek tekinthető jogi szabályozások közül az első ismertetésre kerülő eset az 1996-ban megrendezni tervezett Világkiállításra vonatkozó szabályozás, amely a nemzetközi kiállításokra vonatkozó egyezmény, illetve az azt módosító jegyzőkönyv⁶⁰⁰ végrehajtásaként került elfogadásra. A Világkiállítási tv.⁶⁰¹ a közigazgatási hatósági eljárások gyorsasága, szakszerűsége, egységessége és a rendezvény sajátos szempontjainak érvényesítése érdekében született, és az alábbi tárgykörökben határozott meg a jogalkotó sajátos hatásköri, eljárási szabályokat.

Szervezeti és hatásköri szempontból kiemelt figyelmet érdemel, hogy a Világkiállítási tv. által a főváros kijelölt területén⁶⁰² valamennyi ingatlant és tevékenységet érintő államigazgatási hatósági ügyben való alapeljárásra a *főjegyző* számára állapított meg kizárólagos hatáskört és illetékességet. Az egységesség és a törvényben rögzített célkitűzések biztosítása érdekében pedig a világkiállítási főbiztost, azaz a Kormány képviselőjét helyezte kiemelt szerepbe. A Világkiállítást környező területet érintő hatósági ügyekben ugyanis a *főbiztos szakhatóságként járt el*, amely azt eredményezte, hogy a főbiztos állásfoglalását kötelező jelleggel érvényesíteniük kellett az eljáró hatóságoknak. A főbiztos szakhatósági állásfoglalását tartalmazó határozata⁶⁰³ ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak nem volt helye.

⁵⁹⁷ 1991. évi LXXV. törvény az 1996. évben megrendezendő Világkiállításról (Világkiállítási tv.).

⁵⁹⁸ 2000. évi XL. törvény a Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről.

⁵⁹⁹ 2003. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről (gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv.).

⁶⁰⁰ 21/1982. (V. 24.) MT rendelet a nemzetközi kiállításokra vonatkozó, Párizsban, az 1928. évi november hó 22. napján kelt egyezmény módosításáról szóló, Párizsban, az 1972. évi november hó 30. napján kelt jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁶⁰¹ Maga az Egyezmény világkiállítást és szakkiállítást különböztet meg. A 3. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy valamely kiállítás akkor minősül világkiállításnak, ha feltárja az emberi tevékenység több szakterületén alkalmazott eszközöket és a megvalósított vagy megvalósítandó fejlődés egészét.

⁶⁰² Világkiállítási tv. Melléklet.

⁶⁰³ A döntés formája a hatósági ügyekben a határozat, a hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok szerint. Lásd az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény az államigazgatási

A szervezeti kérdésekhez tartozott, hogy a Világkiállítás megrendezésével kapcsolatos egyes feladatok ellátására Világkiállítási Tanácsot kellett létrehozni, amelynek elnöke a főbiztos, tíz tagját a Kormány bízta meg. A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a Világkiállítás megvalósításának elengedhetetlen feltétele az érintett önkormányzatok és a Kormány együttműködése, annak érdekében, hogy a Világkiállítás időtartama alatt a Főváros működése zavartalan legyen. Az egyébként is szükséges beruházásoknak összhangban kellett lenniük a Világkiállítás megvalósításával. Ezt az együttműködést szolgálta a Kormány és a Főváros képviselőiből álló Világkiállítási Tanács létrehozása is. A Tanács munkájában a gazdasági szervezetek és a vidéki önkormányzatok – érdekképviselőik útján – tanácskozási joggal vettek részt.⁶⁰⁴

A Világkiállítás területével kapcsolatos egyes eljárások során sajátosságként érvényesült, hogy a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó részletes rendezési terv megállapításához a Világkiállítási Tanács egyetértésére volt szükség, míg a korábban erre a területre elfogadott részletes rendezési tervnek a Világkiállítás területére vonatkozó részéhez utólag be kellett szerezni a Világkiállítási Tanács egyetértését. Az egyes ingatlanok tulajdonjogának, kezelői és használati jogának megszerzése érdekében megegyezés hiányában lefolytatott hatósági eljárások, amint a kisajátítás, helyiséggazdálkodás kezdeményezésében a Programiroda kapott kiemelt szerepet, az állami tulajdonban álló ingatlanoknak a kezelője a Programiroda lett.⁶⁰⁵ A Világkiállítási tv. rendelkezett arról is, hogy a közérdekű cél és a kivételesség fennállását nem a kisajátításra vonatkozó jogszabály, hanem maga a törvény alapján kell, hogy megítélje a kisajátítási ügyben eljáró hatóság. A kisajátítási eljárás gyorsításával kapcsolatban lehetővé tette az egyszerűsített kisajátítási terv használatát, valamint a határozat azonnali végrehajtásáról is rendelkezett.⁶⁰⁶

Az eljárások gyorsítását illetően a jogalkotó az *eljárási határidők lerövidítésének* a módszerét alkalmazta. Az általános, az Áe-ben rögzített szabályoktól a következő eltérésekre adott lehetőséget a jogalkotó a főjegyző által lefolytatott hatósági eljárásokban. Lerövidítésre került az általános eljárási, elintézési határidő; mind az első-, mind a másodfokú határozatot a kérelem előterjesztésétől, illetve az eljárás hivatalból történő megindításától számított tizenöt napon belül kellett meghozni.⁶⁰⁷ Szintén rövidebb határidőt állapítottak meg a szakhatósági eljárásokra, hiszen a szakhatóság a megkeresést követő nyolc napon belül köteles volt teljesíteni mind elsőfokon, mind másodfokon.⁶⁰⁸ Az elsőfokú határozat elleni fellebbezést a határozat kézbesítésétől számított nyolc nap alatt lehet előterjeszteni.⁶⁰⁹

3.2. A Budapest Sportcsarnok újjáépítése

A Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló törvényt annak érdekében fogadta el az Országgyűlés, hogy egyszeri és rendkívüli lehetőséget biztosítson az 1999 decemberében tűzvész sújtotta Budapest Sportcsarnok újjáépítéséhez. Más jogalkotói szemléletet képviselt a törvényi szabályozás, mint az előzőekben tárgyalt Világkiállítási tv., mivel rendelkezései nem módosították az egyébként alkalmazandó jogszabályokat, hanem a feltétlenül szükséges

eljárás általános szabályairól (Áe.) 42. § (1) A közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoz.

⁶⁰⁴ Világkiállítási tv. 6. §.

⁶⁰⁵ Világkiállítási tv. 4. § A Programiroda a rendező Kormány képviseletében járt el.

⁶⁰⁶ Világkiállítási tv. 10. § (3) bek.

⁶⁰⁷ Áe. 15. § (1) Az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől, illetőleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül kell meghozni. Világkiállítási tv. 12. § (3) bek. a) pontja.

⁶⁰⁸ Áe. 21. § (1) A szakhatóság a megkeresést – ha jogszabály másként nem rendelkezik – tizenöt napon belül köteles teljesíteni. A teljesítésre megfelelő határnap is megállapítható. Világkiállítási tv. 12. § (3) bek. b) pontja.

⁶⁰⁹ Áe. 62. § (2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a fellebbezést a határozat közzétételétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Világkiállítási tv. 12. § (3) bek. c) pontja.

pontokon és mértékben, kizárólag az újjáépítés idejére és csakis azzal kapcsolatban engedélyezett eltéréseket. Időbeli korlátot jelentett, hogy maga a törvény arról is tartalmazott rendelkezést, hogy mikor veszti hatályát a szabályozás. A rendkívüli helyzet által megkívánt, a konkrét beruházáshoz kapcsolódó *egyszeri jogi szabályozás* a kihirdetéstől számított három év elteltével *ex lege* hatályát veszítette.

A törvény nem rendelkezett sem az általános szabályoktól eltérő szervezetekről, sem pedig sajátos szervezeti kompetenciatelepítésről. Ebben a körben mindössze az eljáró szerv mulasztásának esetére tartalmazott szabályozást, amennyiben az eljáró közigazgatási szerv mulasztása esetére a felettes szerv eljárását írta elő.⁶¹⁰

Kétféle szabályozási módszert követett, egyrészt az eltérések egy része csak egy-egy ponton különbözött az általánosan követendő szabályoktól, erre példaként említhető az ügyek elintézési határidejének rövidítése. A hiánypótlás kibocsátására és teljesítésére vonatkozó határidőt is lerövidítette a törvény. Az építésügyi hatósági eljárásra egyébként irányadó hatvan napos, egy alkalommal harminc nappal meghosszabbítható eljárási határidőt – tekintettel az előzetes szakhatósági vélemények beszerzésének kötelezettségére és az előzetes konzultációra – tizenöt napban állapította meg, a határidőhosszabbítás lehetősége nélkül.⁶¹¹ Más esetekben egyértelműen meghatározta azt az – általában rövidebb időtartam alatt lefolytatható – eljárási rendet, amelyet alkalmazni kellett pl. a kivitelező kiválasztása során a közbeszerzési törvény tárgyalásos eljárásra vonatkozó rendelkezéseit rendelte alkalmazni. Ugyanezzel a szabályozási módszerrel élt a jogalkotó az építésügyi-műszaki tervdokumentáció előkészítése esetére is, a meghívásos tervpályázat kiírása vonatkozásában, mivel az ilyen jellegű sport- és kulturális létesítmény tervezésében csak néhány tervező rendelkezhetett a megfelelő felkészültséggel, a szükséges gyakorlattal. Előírta a tervezési versenypályázat alkalmazási kötelezettségét, ez esetben mindössze a határidő tekintetében alkalmazott gyorsítást, a három hónapos benyújtási határidőt két hónapra rövidítette.⁶¹²

A hatósági eljárások mielőbbi befejezése érdekében a törvény előtérbe helyezte az *előzetes szakhatósági eljárást*. Az építető számára kötelezően előírta, hogy be kell szereznie a szakhatóságok, közművek és a kéményseprő-ipari szervezet nyilatkozatát a hatósági eljárás megindítását megelőzően, ezzel is gyorsítandó az építésügyi hatóság eljárását. A felsorolt szervezeteknek – a határidő meghosszabbításának lehetősége nélkül – tizenöt napon belül kellett nyilatkozniuk, ennek elmulasztása esetén a hozzájárulást megadottnak kellett tekinteni.⁶¹³

Az érintett önkormányzattal való együttműködést illetően az ifjúsági és sportminiszter kapott felhatalmazást arra, hogy a Budapest Sportcsarnok újjáépítésével összefüggésben és kizárólag ahhoz kapcsolódóan – Budapest Főváros XIV. kerület (Zugló) Önkormányzatával egyetértésben – rendeletben engedélyezze a törvény szabályainak alkalmazását a helyszínt képező ingatlan szomszédos, önkormányzati vagy állami tulajdonban álló ingatlanra is. Fontos kiemelni, hogy e miniszteri rendelet különös érvényességi kellékeként a helyi önkormányzat egyetértését írta elő a jogalkotó. Tekintettel arra, hogy a Sportcsarnok működése komoly parkolóhely igényt is támasztott, a parkolási lehetőség megteremtésére figyelemmel, a helyi önkormányzati parkolási rendeletének előkészítéséhez pénzügyi fedezet biztosítását is előírta; a szükséges közlekedési vizsgálatok költségeinek legalább ötven százalékát az Ifjúsági és Sportminisztérium fedezte.⁶¹⁴

A jogorvoslati lehetőséget tekintve az építésügyi hatóság elsőfokú, a kérelemnek helyt adó határozata esetében kizárta a fellebbezést, és azt végrehajthatónak nyilvánította. A bírói

⁶¹⁰ Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 8. § (2) bek.

⁶¹¹ Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 8. § (1) bek.

⁶¹² Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 3-4. §.

⁶¹³ Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 5. §.

⁶¹⁴ Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 13. § (2) bek. b) pontja.

utat nyitotta meg jogorvoslatként, a megváltoztatás jogát is biztosította az eljáró bíróság számára.⁶¹⁵

3.3. A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló törvény⁶¹⁶

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamatában kiemelt célként jelentkezett – többek között – a hazai közúthálózatnak az egységes európai közlekedési hálózatba történő bekapcsolása. Az Európát átszövő hálózatokhoz kapcsolódni képes közlekedési hálózat gyors megvalósításának szolgálatában állt a gyorsforgalmi közúthálózatról rendelkező törvény elfogadása. A jogalkotó speciális rendelkezéseket határozott meg a közúthálózat fejlesztéséhez rendelkezésre álló pénzügyi források számbavételére, a különböző államigazgatási hatósági és a polgári peres eljárás szabályaira vonatkozóan. A törvény időbeli hatályát egy meghatározott időszakra vonatkozóan állapította meg, a 2007. december 1-jéig megvalósítandó gyorsforgalmi utak létesítésére, azaz tervezésére, előkészítésére és megvalósítására tartalmazott eredetileg rendelkezéseket.⁶¹⁷

Szervezeti oldalról a környezetvédelmi eljárásokat illetően a Környezetvédelmi Főfelügyelőséget ruházta fel elsőfokú hatósági jogkörrel, biztosítva azt, hogy ezen eljárások mindegyike folyamatosan és zavartalanul egy szervezet keretében kerülhessen lefolytatásra. Jogorvoslati fórumként a törvény a Főfelügyelőség vezetőjét jelölte ki.⁶¹⁸ Az építésügyi eljárásra, valamint a kisajátítási eljárásra vonatkozóan speciális hatáskör telepítésről nem rendelkezett.

Az eljárási kérdéseket illetően kiemelendő, hogy az egységesség biztosítása érdekében a *kérelmezői* pozícióba a tervezés és az építés vonatkozásában a minisztert⁶¹⁹ helyezte a jogszabály. Az *építetői* pozíciót illetően kizárólagosságot határozott meg, egy állami tulajdonú, részvénytársasági formában működő gazdasági társaság személyében, csupán a koncessziós szerződéssel érintett utakat kezelte kivételként.⁶²⁰ A törvény az *együttműködési kötelezettséget* is előírta az eljárásban hatáskörrel rendelkező hatóságoknak és az építetőknek azzal, hogy folyamatosan kötelesek voltak tájékoztatni egymást az eljárások állásáról.⁶²¹ A törvény az érintett hatósági eljárásokat időbeli keretek közé szorította, kizárta a határidő meghosszabbításának lehetőségét, és azonnal végrehajthatónak minősítette az építési hatóság másodfokú döntését.⁶²² A helyi önkormányzatok és a lakosság megfelelő tájékozottságának biztosítása érdekében a törvény előírta, hogy az építetőknek *lakossági fórumokat* kellett tartania, emellett a hatóság számára *közmeghallgatási kötelezettséget* írt elő a részletes engedélyeztetési szakaszban.⁶²³

A gyorsforgalmi utak nyomvonalába tartozó ingatlanok tulajdonának megszerzési módjaként elsődlegesen az adásvételt, másodlagosan a kisajátítást írta elő, illetve meghatározta, hogy az e célból kezdeményezett kisajátítás közérdeket szolgál, a hatóság a közérdek fennállását nem vizsgálhatta.⁶²⁴

⁶¹⁵ Budapest Sportcsarnok újjáépítéséről szóló tv. 11. § (1) bek.

⁶¹⁶ A törvény a kézirat lezárásának időpontjában is hatályos, rendelkezéseinek elemzésére a 2004. január 1 – október 6. között hatályos szöveg szolgált alapul.

⁶¹⁷ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 2. § (1) bek.

⁶¹⁸ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 9. § (1) bek., 10. § (2) bek.

⁶¹⁹ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 5. § (1) bek.

⁶²⁰ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 4. § (1) bek.

⁶²¹ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 10. § (1) bek., 11. §.

⁶²² A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 14. §.

⁶²³ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 5. § (4) bek., 8. § (3) bek.

⁶²⁴ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 7. §.

A törvény előírásokat tartalmazott a kisajátítási határozat,⁶²⁵ továbbá a környezetvédelmi és az építési engedélyezési eljárásra vonatkozó határozat⁶²⁶ bírósági felülvizsgálatára nézve. Mindkét esetben érvényesíteni kellett azonban, hogy a bíróságnak negyvenöt napon belül tárgyalást kellett tartania.

A következő fejezet azt vizsgálja, hogy mennyiben szolgáltak mintaként az előzőekben röviden ismertetett *gyorsítási megoldások* a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos új törvényi rendelkezések megalkotása során.

4. Indokolt volt-e az önálló törvényi jogalkotás?

4.1. A szabályozás szükségessége

Magyarország 2004. május 1-jén vált az Európai Unió tagállamává, ettől az időponttól kezdve nyílt meg a lehetőség teljes körben az európai uniós források igénylésére és felhasználására.⁶²⁷ Az általános vélekedés szerint – nem csupán Magyarországon, hanem az Európai Unió más tagállamaiban is – azonban a nagyberuházások engedélyeztetésének, megvalósulásának időszükséglete hosszadalmasnak bizonyult, amelynek egyik oka a *hatósági eljárások elhúzódása*. Az a tény, hogy a hatósági eljárások indokolatlanul hosszúvá nyúltak, veszélyeztethette a források felhasználását, amely akár károkozásra is alkalmat adhatott, ezáltal a közérdek érvényesülése sérülhetett. Ezen esetleges hatások és következmények kiküszöbölését célozta a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokra vonatkozó szabályozás. A szabályozás kiváltó okaként megfogalmazásra került az is, hogy az egymásra épülő hatósági eljárási szakaszok, az indokolatlan párhuzamosságok meghosszabbítják az egyes fejlesztések, beruházások előkészítési idejét. Az eljárásokban részt vevő hatóságok költségeit felesleges ismétlések és párhuzamosságok növelik. A hatósági engedélyezés bonyolultsága, költség- és időigényessége ily módon könnyen a *fejlődés gátjává* válhatott.⁶²⁸

A szabályozási eszközök megválasztása során nagyon lényeges korlátot jelentett, hogy az eljárás során sem az európai uniós, sem pedig a hazai jogrendben szabályozott *alapvető jogok nem csorbulhattak*, az alkalmazott megoldások kizárólag *az eljárások gyorsítását, a határidők rövidítését* és a közigazgatási hatósági *kapacitások bővítését* kellett, hogy lehetővé tegyék. Megjegyzendő, hogy az eljárási szabályok mind a hatósági eljárási, mind pedig a bírósági felülvizsgálati szakasz gyorsítását célozták, amelyhez – kiemelten a közigazgatási eljárási szakban – biztosítani kellett az erőforrásokat, hogy valóban gyorsabbá váljon maga az eljárás. Érdekes lehet felidézni a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokra vonatkozó törvényjavaslat kodifikációs folyamatában az Országgyűlés előtti vitában elhangzott legfőbb érveket, amelyek befolyásolták a törvényalkotás folyamatát. A képviselői aggályok megnyilvánultak mind a szabályozás formájával, mind pedig az alkotmányos esélyegyenlőség sérelmével összefüggésben. Herényi Károly (MDF) szerint

⁶²⁵ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 8. §.

⁶²⁶ A gyorsforgalmi közúthálózatról szóló tv. 15. §.

⁶²⁷ BODNÁR Péter (2021): A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű hatósági ügyek mint a nemzetgazdaság igazgatásának jogalkalmazási eszköze. *Miskolci Jogi Szemle*, 16. évf. 1. Különszám, 43-52. 44-45.

⁶²⁸ Az állítás alátámasztására lásd Általános indokolás a 2006. évi LIII. törvényhez, 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről 6. pont, 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról I.2. pont, 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről, 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról, különösen 2. sz. melléklet 2. f) pontja.

„[A] kiemelt jelentőségű beruházások eljárását ugyan törvény dönti el, azonban azok körének és egyes ebben eljáró hatóságoknak ennél alacsonyabb rendű jogforrás, a kormányhatározat (sic) lesz a meghatározója, ... [E]zek felvetik annak a lehetőségét, hogy a kormány egyes ügyeknek preferenciát ad, és közvetlen kormányzati befolyásolás lehetőségét teremti meg, ez azonban az alkotmányos esélyegyenlőség szabályait is sértheti”.⁶²⁹

Megfontolandónak ítélte meg, hogy az ügyek csoportját törvényben vagy annak mellékletében határozzák meg. Lezsák Sándor (MDF) az esélyegyenlőséggel kapcsolatos aggályoknak adott hangot, amikor a „kettős mérce gyakorlatát” erősítő megoldásként hangsúlyozta azt, hogy

„... az előterjesztés előnyben részesíti a hatósági eljárások folyamán a nagyberuházókat, míg a kisebb beruházókra, a kis- és közepes méretű vállalkozókra változatlanul hatósági procedúrák sokasága leselkedik”.⁶³⁰

Amint a kiragadott példákban is látható, a kivételes jellegű, önálló törvényi szabályozás indokoltsága megkérdőjeleződött már a törvényalkotás folyamatában is, emellett felmerült a bizalmatlanság a Kormány felhatalmazásának terjedelmét illetően szintén. A döntő érvnek azonban az önálló törvényalkotás mellett a hazai és uniós források minél gyorsabb és minél költséghatékonyabb megvalósítása bizonyult.

4.2. A gyorsítás szolgálatában álló szabályozási módszerek

Az Ngtv. szabályozása merített azokból a megoldásokból, amelyek az előzményként már megjelent, nagyberuházásokra vonatkozó, a 3. pontban részletesen ismertetett szabályozásokban érvényesült. A szabályozás módszereként az építésügyi engedélyezési eljárások felgyorsítása és a hatósági működés hatékonyságának növelése érdekében a módosító rendelkezések elfogadása követhető nyomon.

Az új kivételes szabályrendszer módosította a 2005. november 1-jén hatályba lépett új eljárási kódexet, a Ket.-et is, mivel a kiemelt beruházások esetében a jogalkotó lehetőséget kapott arra, hogy az elsődlegesen alkalmazandó eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapítson meg néhány fontos eljárásjogi kérdésre vonatkozóan, így a hiánypótlásra, a kézbesítésre, az ügyfél tájékoztatására, a hatáskörre, az illetékességre, a szakhatóság közreműködésére.⁶³¹ A Ket. rendelkezéseinek ezen kiegészítése a törvény hatálya alá tartozó ügyekben biztosítani volt hivatott a hatóság gyors, ugyanakkor hatékony eljárását. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a Ket. mint mögöttes eljárási szabályrendszer érvényesült a privilegizált eljárásban nem szabályozott kérdésekben a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű olyan hatósági ügyekben, amelyek az általános eljárási kódex hatálya alá tartoztak.

⁶²⁹ Országgyűlési Napló 2006. január 31. 284. szám <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2022-4/20022006-145264/2005-evi-teli-rendkivuli-ules-1BBFCB/2006-január-31-284-szam-1BD07B/a-nemzetgazdasagi-szemponthol-kiemelt-jelentosegu-beruhazasok-megvalositanak-gyorsitasarol-es-egyszerusiteserol-szolo-torvenyjavaslat-altalanos-vita-1BD1CD/herenyi-karoly-1BD22C/> (Letöltés dátuma: 2023. 01. 04.)

⁶³⁰ Országgyűlési Napló 2006. január 31. 284. szám <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2022-4/20022006-145264/2005-evi-teli-rendkivuli-ules-1BBFCB/2006-január-31-284-szam-1BD07B/a-nemzetgazdasagi-szemponthol-kiemelt-jelentosegu-beruhazasok-megvalositanak-gyorsitasarol-es-egyszerusiteserol-szolo-torvenyjavaslat-altalanos-vita-1BD1CD/lezsak-sandor-1BD2C8/> (Letöltés dátuma: 2023. 01. 04.)

⁶³¹ Ngtv. 12. § (3) bek., BOROS Anita – PATYI András szerk. (2019): *A hazai közigazgatási eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus. 83–84.

Az Ngtv. rendelkezései a speciális szabályok alkalmazását csak abban a körben tették lehetővé, amikor az adott ügy gyors és hatékony eldöntése az eljárást kezdeményező ügyfélén túl az egyéb érintettek széles köre számára is fontos gazdasági, társadalmi érdeknek minősült, a közérdek szolgálatában állt. Annak megítélésére, hogy melyek lehetnek ezek a beruházások, a jogalkotó a Kormány számára széleskörű mérlegelési lehetőséget biztosított, ugyanis csak a *minősítéshez* elengedhetetlen objektív ismérveket határozta meg. Ezek az ismérvek a törvény elfogadásának időszakában igen szűk körben kerültek meghatározásra, így (1) a részben vagy egészben európai uniós támogatásból, (2) központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, és legalább ötmilliárd forint teljes költségigényű, vagy legalább ezer új munkahely megteremtését biztosító beruházás.⁶³² A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások ily módon két csoportot alkottak a finanszírozás oldaláról. Egyrészt a Kormány kiemelt jelentőségű ügynek minősíthette az Európai Unió által a Kohéziós Alapból és a strukturális alapokból finanszírozott beruházások hatósági engedélyezési eljárásait. A kiemelt jelentőségű ügyek második csoportját azon hatósági engedélyezési eljárások alkották, amelyek költségvetési támogatások felhasználásával valósultak meg, és akár uniós, akár hazai költségvetésből finanszírozták, megfeleltek a fenti objektív kritériumoknak, ezáltal kiemelt nemzetgazdasági jelentőséggel bírtak.

A szabályozásnak ezt a módszerét, nevezetesen azt, hogy nem a törvényben kerültek felsorolásra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel bíró beruházások, hanem a Kormány számára biztosított a minősítési kompetencia, az indokolta, hogy törvényi szintű szabályozásban általános jelleggel nem határozható meg a kiemelt jelentőséggel bíró ügyek köre.⁶³³ Utalni kell arra is, hogy a Kormány – a számára biztosított diszkrecionális jogkörben alkotott – rendelete ellen érdemi jogorvoslati lehetőség nem biztosított, így az, aki jog- vagy érdeksérelmet szenved el, magával a Kormányrendelettel szemben nem, csak a végrehajtása nyomán kiadott közigazgatási döntésekkel szemben élhet jogorvoslati jogával.

A Kormány azonban nemcsak a minősítésre kapott hatáskört, hanem *szervezeti kérdésekről* is jogosult volt dönteni, lévén, hogy szervezetalakítási jogköre az államigazgatási szerveket, azok hatásköreit és illetékességét illetően átfogó. A hatósági eljárás lefolytatására a Kormány a beruházást nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé minősítő rendeletében egyedileg jelölte ki az eljáró közigazgatási szerveket, a hatóságokat és a szakhatóságokat. Ha a Kormányrendelet nem rendelkezett külön az eljáró közigazgatási hatóságról, szakhatóságról, az ügyben egyébként másodfokon eljáró szerv járt el elsőfokú engedélyező hatóságként.⁶³⁴ A Kormány tehát s közigazgatás legfőbb szerveként mérlegelési lehetőséget kapott az eljáró hatóság, szakhatóság kijelölésére is, így a mérlegelés során figyelembe vehette egyrészt a területileg illetékes szervnél jelentkező munkateher mértékét, illetőleg a magas szintű szakmai hozzáértés biztosításának lehetőségét.

A hatósági eljárások *gyorsítását szolgáló eljárási rendelkezések* a következőkben összegeezhetők. Az Ngtv. hatálya alá tartozó hatósági ügyekben általában a *soron kívüli eljárás* szabályait kellett alkalmazni, az általános ügyintézési határidő nem haladhatta meg a hatvan napot. A hatósági ügyben eljáró szerv vezetője élhetett ugyanakkor az ügyintézési határidő meghosszabbításának lehetőségével, amelyet legfeljebb harminc napban állapíthatott meg.⁶³⁵ Megjegyzendő, hogy *a környezetvédelmi hatósági ügyekben* – amelyek elbírálása hosszabb időt vehet igénybe a beruházásokkal összefüggő környezeti hatások körültekintő vizsgálata miatt – ezeket *a rövidített eljárási szabályokat nem kellett alkalmazni*, így nyilvánvalóan a környezetvédelmi hatósági ügyekre alkalmazandó különös szabályok érvényesültek.⁶³⁶ A

⁶³² Ngtv. 1. § (1) bek.

⁶³³ Ngtv. Részletes indokolás az 1. §-hoz.

⁶³⁴ Ngtv. 2. § (1) bek.; BOROS – PATYI 2019, 157.

⁶³⁵ Ngtv. 3. § (1)-(2) bek.

⁶³⁶ Ngtv. 3. § (3) bek.

határidő-rövidítés nemcsak az eljáró hatóságok rendelkezésére álló határidők lerövidítését érintette, hanem a *szakhatóságok* eljárását is. Eljárásukra vonatkozóan tizenöt napos határidőt határozott meg, a meghosszabbítás lehetőségét azonban a Ket. szabályozásához képest rövidebb határidővel, nyolc nappal tette lehetővé, továbbá mentesítette a szakhatóságot az azonos eljárások ismételt lefolytatása alól.⁶³⁷ Itt is meg kell jegyezni, hogy a környezetvédelmi hatáskörben eljáró szakhatóságra a rövidített határidő nem vonatkozott.⁶³⁸ Korlátozásra került a *hiánypótlásra* történő felhívás lehetősége is, amely szintén az eljárási határidő elhúzóását küszöbölhette ki.⁶³⁹ Kiemelt jelentőséget tulajdonított a szabályozás a beruházó, valamint az eljáró hatóság és a szakhatóságok közötti *együtműködésnek*, az *előzetes egyeztetésnek*, amelyre még az engedély iránti kérelem benyújtása előtt, azaz az eljárás megindulása előtt sor került.⁶⁴⁰ A *bírósági felülvizsgálat* rendjét illetően az Ngtv. kizárólagos illetékességet állapított meg a Fővárosi Bíróság számára, a szakszerűség és a gyorsaság biztosítását célozta az a rendelkezés, amely előírta a kötelező jogi képviseletet.⁶⁴¹ A bíróság előtti eljárásra vonatkozóan rövidített határidők érvényesültek a keresetlevél bírósághoz történő továbbítására, a szakhatóság perbehívására, a beavatkozás lehetőségére, a keresetváltoztatásra, a hiánypótlásra.⁶⁴² Az eljárás során szünetelésre nem kerülhetett sor.⁶⁴³ Kizárta a közigazgatási határozat bíróság által történő megváltoztatását és a bíróság határozatával szembeni rendes jogorvoslatot is.⁶⁴⁴

Az Ngtv. a Ket. viszonyrendszerében privilegizált eljárásnak minősült. Fontos utalni azonban arra is, hogy a jelenleg hatályos hatósági eljárási kódex⁶⁴⁵ megszüntette a privilegizált eljárásokat oly módon, hogy a korábban privilegizált eljárások egy részét átemelte a kivett eljárások közé, más részét pedig egyszerűen törölte, meghagyva azonban azt a lehetőséget, hogy az Ákr. rendelkezéseivel összhangban álló, kiegészítő, részletező szabályokat ágazati jogszabály – a miniszteri rendelet kivételével – tartalmazhasson. Ez a szabályozási technika érvényesül az Ngtv. vonatkozásában is.⁶⁴⁶

4.3. Konceptióváltás a kiemelt jelentőség megítélésében

Az Ngtv. jelenleg is hatályos, a kihirdetését követő közel tizenhét évben azonban több mint ötven alkalommal került módosításra. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással minősítés objektív feltételeit illetően folyamatosan bővült, más megfogalmazás alapján fellazultak a minősítés szabályai. A módosításokat illetően részletes elemzés elvégzésére a közlemény jelen formájában nem biztosít teret, az alábbi táblázat tartalmazza a kihirdetéskor meghatározott jogcímek, illetőleg a kézirat lezárásának időpontjában hatályos jogcímek összefoglalását.

⁶³⁷ Ngtv. 5. § (1) bek., 6. § (2) bek., a szakhatósági eljárás rövid határidejével kapcsolatos problematikával összefüggésben lásd BOROS – PATYI 2019, 179.

⁶³⁸ Ngtv. 5. § (2) bek.

⁶³⁹ Ngtv. 6. § (1) bek.

⁶⁴⁰ Ngtv. 4. §.

⁶⁴¹ Ngtv. 8. § (1) bek.

⁶⁴² Ngtv. 8. § (2)-(6) bek., 9. § (1) bek.

⁶⁴³ Ngtv. 9. § (2) bek.

⁶⁴⁴ Ngtv. 10. § (1)-(2) bek.

⁶⁴⁵ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.).

⁶⁴⁶ Ákr. 8. § (3) bek.

*A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé minősítés kritériumainak változása
2006. és 2023.*

2006	2023
<ul style="list-style-type: none"> - európai uniós támogatásból megvalósítandó, <i>vagy</i> - központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, <i>és</i> - legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű <i>vagy</i> - legalább 1000 új munkahely megteremtését biztosító beruházás. 	<ul style="list-style-type: none"> - európai uniós támogatásból megvalósítandó, - központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, - a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű, - egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó, - legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító, - környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő, - kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, bemutatásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, <i>vagy</i> - nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, - Étv.⁶⁴⁷ szerinti rozsdáövezeti akcióterületen megvalósítandó, valamint a rozsdáövezeti akcióterület fejlesztésének előkészítését szolgáló <i>vagy</i> azt elősegítő beruházás.

Forrás: saját szerkesztés a jogszabály alapján.

A Kormány által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé minősített beruházások száma jelentős növekedést mutat,⁶⁴⁸ amely megalapozhatja azt a feltételezést, hogy gazdaságpolitikai szempontok mellett, az eredeti jogalkotói célkitűzést szem elöl tévesztve, 'egyes érdekcsoportok aktuális igényei' is befolyásolják egy-egy beruházás kiemeltté minősítését.⁶⁴⁹ Az Ngtv. rendelkezéseinek átlényegülése nem csupán a jogcímek kibővülését eredményezte, hanem az eljárások gyorsításának eszköztára mellett az anyagi jogi jellegű

⁶⁴⁷ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

⁶⁴⁸ BARTHA 2020, 29.

⁶⁴⁹ BORDÁS Péter (2020): Egy vita margójára. *Közjogi Szemle*, 13. évf. 2. sz. 3-6. 5.

szabályozások is megjelentek, felülírva különösen az önkormányzati normákat, a helyi építési szabályokat, amely az önkormányzati szabályozási autonómia kérdését is érinti. A Kormány szerepe ezen a területen is illeszkedik az általános centralizálási tendenciába, különösen az államigazgatási feladatok centralizálását foglalja magában.⁶⁵⁰

A Kormány minősítésre vonatkozó rendeleteinek áttekintésére nincs ehelyütt lehetőség, azonban megjegyzendő, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelten kezelt beruházással minősítés lehetőségével 2006 és 2009 között mindössze huszonegy esetben élt a Kormány, olyan ügyekben, mint például a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások,⁶⁵¹ vagy a budapesti 4-es metróvonal Kelenföldi pályaudvar-Bosnyák tér közötti szakasza megvalósítása.⁶⁵² 2010 után radikális expanzió következett be, ma már ez a szám meghaladja a másfélezret, köztük több olyan beruházás is kiemelt minősítést kapott, amelyek szubjektív megítélése messze nem éri el azt a jelentőséget, amely nemzetgazdasági szempontból jelentősnek, a széles értelemben vett közérdeket szolgáló beruházásnak lenne tekinthető.⁶⁵³

5. Következtetés helyett

A nagyberuházások megvalósítása kétségkívül a közérdek szolgálatában áll, ebben a kontextusban a hatósági eljárások gyorsítására vonatkozó általános eljárási szabályok és a nemzetgazdaság szempontjából kiemelten fontos beruházásokra vonatkozó különös eljárási szabályok hatékonyságának megteremtése és érvényesítése elvitathatatlan fontossággal bír. A közösség érdekeinek szolgálata azonban nem csupán centralizáltan érvényesíthető, ebben a folyamatban kiemelt fontossággal bírnak a helyi önkormányzatok, a helyi közhatalom gyakorlóit, a helyi közösség érdekeinek legjobb ismerőit.

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően szükségszerűen merült fel az igény, hogy a nagyberuházások megvalósításához, a hatósági eljárások lefolytatásához olyan szabályozási környezet kerüljön kialakításra, amely illeszkedett az uniós pénzügyi szabályokhoz, az egyes projektciklusok sajátosságait figyelembe véve a határidőben történő megvalósítást szolgálták. Áttekintve az egyes nagyberuházásokra vonatkozó korábbi eljárási jogi szabályozási elemeket, megállapítható, hogy az Ngtv. szervesen épült a korábbi nagyberuházások esetében alkalmazott megoldásokra.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással minősítést megalapozó jogalkotás során felmerült aggályok a jogintézmény érvényesülése során alaposnak bizonyultak, bár ezeknek a problémáknak a mélyebb elemzésére a tanulmány szűk keretei között nem kerülhetett sor. További vizsgálódást tesz szükségessé a megvalósult beruházások tipizálása, egyes beruházásokkal kapcsolatos jogi problémák vizsgálata, az Alkotmánybíróság és a felsőbb bírósági joggyakorlat elemzése, amely megfelelő alátámasztást

⁶⁵⁰ BORDÁS 2020, 4.

⁶⁵¹ 73/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet a Budai Palota kulturális, turisztikai fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról.

⁶⁵² 89/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a budapesti 4-es metróvonal Kelenföldi pályaudvar-Bosnyák tér közötti szakasza megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról.

⁶⁵³ Lásd példaként: 314/2022. (VIII. 11.) Korm. rendelet a Budapest XIV. kerületében komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és a beruházás kiemelten közérdekű beruházással nyilvánításáról; 710/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet egyes karcagi sportinfrastruktúra-fejlesztésekkel kapcsolatos beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról; 504/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet az Ózdi Járási Hivatal új irodaépület és kormányablak, valamint kapcsolódó parkoló kialakítását célzó beruházás megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról.

nyújthat a jövőre nézve kidolgozható javaslatokhoz. A minősítési jogcímekeket illetően bekövetkezett koncepcióváltás azonban azt a kérdést veti fel, hogy a jogintézmény fenntartása a jelenlegi formájában indokoltnak tekinthető-e, betöltheti-e azt rendeltetését, amelyet a jogalkotó 2006-ban ennek a jogintézménynek szánt.