

# A közigazgatási e-perek problémái a gyakorlatban

**Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Etv.) preambuluma a törvény céljaként az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítását is rögzítette. Az Etv. az államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok, jegyzők (...) mellett az OBH-t és a bíróságokat is elektronikus ügyintézés biztosító szervként jelölte meg.**

## Felvezetés

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (Pp.) a kötelező elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályai eredetileg 2016. január 1-jével léptek volna hatályba. Az OBH a felkészülést megkezdte, mind a technikai feltételek megteremtésével, mind a belső képzéssel és az interneten elérhető általános tájékoztatással. Már 2015. év elején létrehozta a bírósági elektronikus tájékoztatási és figyelmeztetési rendszert, amelynek használatához az ügyfélkapun történő regisztráció szükséges. A rendszeren keresztül az ügyfelek tájékoztatást kérhetnek ügyük állásáról, így például: ellenkérelem beérkezéséről, a tárgyalás kitűzéséről, szakértői vélemény beérkezéséről, jegyzőkönyv elkészüléséről stb. Ezen felül lehetőség nyílt az elektronikus panaszkezelésre és elérhető az eljárási időtartam kalkulátor.

Ezt követte az ugyancsak az internetes portálon működő „*elektronikus kapcsolattartás a bírósági eljárásokban*” menüpont. Ezen elérhető az e-kapcsolattartásra vonatkozó általános tájékoztató az egyes ügyfajtákban, gyakran ismételt kérdések, illetve részletes tájékoztatás a jogi képviselők, közigazgatási szervek, jegyzők, gazdálkodók, magánszemély ügyfelek részére, valamint elérhető az ÁNYK nyomtatványok. Az Országos Bírósági Hivatal elektronikus portálja folyamatosan frissül.

A Fejér megyei Kormányhivatal által létrehozott Fejér megyei Közigazgatási Kollégiumban a Székesfehérvári Törvényszéket, mint állandó meghívottat a Törvényszék elnökének megbízásából a Törvényszék elnökhelyettese képviseli, aki polgári ügyszakos bíróként gyakorló közigazgatási bíró. A Közigazgatási Kollégium 2015. december eleji ülésén – akkor már ismert volt, hogy a Pp.-nek a kötelező elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályai csak 2016. július 1-jével lépnek hatályba –, ahol a Székesfehérvári közigazgatási bíróság működésének tapasztalatairól tartottam előadást, merült fel a Kormányhivatal és a Törvényszék szakembereinek konzultációs lehetősége, elsősorban a Kormányhivatalnak az elektronikus kapcsolattartásra való minél teljesebb körű felkészülése segítésére.

A szakemberek - felsővezetők, informatikusok, vezető tisztviselők - érdemi megbeszélése 2016. március elején volt a Székesfehérvári Törvényszéken. A tanácskozás után lehetőséget nyújtottunk a Kormányhivatal részére egy próba közigazgatási keresetlevél elektronikus betérjesztésére is, az ügymenet gyakorlatban való megismerése, illetve az esetlegesen jelentkező problémák kiszűrése érdekében.

## Gyakorlati problémák

*A Pp. kötelező e-kapcsolattartásra vonatkozó speciális szabályai gyakorlati problémái:*

A Pp. Hetedik része foglalja össze az elektronikus kapcsolattartás alkalmazásának általános szabályait. *A közigazgatási perek e-kapcsolattartásának speciális szabályait* a XX. fejezet 340/B. §-a rögzíti, a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per elektronikus kapcsolattartási szabályairól a 341/J. §. rendelkezik.

Az általános szabályok közül elsősorban a *Pp. 394/I. § (1) bekezdés a.) pontját* kell kiemelni. A jogalkotó úgy rendelkezett, hogy amennyiben a Pp. a polgári perben a kapcsolattartást valamelyik fél részre elektronikusan kötelezővé teszi, úgy abban az esetben ha a beadványt a fél nem elektronikusan terjeszti elő, a bíróság a

- *keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja,*

- az egyéb beadványban foglalt nyilatkozat hatálytalan, és úgy kell tekinteni, hogy az elektronikus úton kapcsolatot tartó nyilatkozatot egyáltalán nem tesz. Emellett pedig a bíróság pénzbírsággal is sújthatja.

A kötelező elektronikus kapcsolattartás bevezetésére átmeneti időszak nélkül került sor, így a fenti rendelkezés súlyos szankció a szabályozást kevésbé követő, elsősorban gazdasági társaságokra nézve. (Az ügyvédi kamara igyekezett időben felkészíteni az ügyvédeket a módosításra.)

A Pp. 394/I. § (1) bekezdés a.) pontja szankciója miatt, annak alaptörvény ellenességére hivatkozva, a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság *kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.* Az Alkotmánybíróság a III/1476/2017. számú döntésével a jogszabályhely alaptörvény ellenességének megállapítására irányuló kezdeményezést visszautasította. Lényegében arra a gyakorlatra hivatkozott, hogy a támadott jogszabálynak, jogszabályi rendelkezésnek közvetlenül a döntést megalapozónak kell lenni, amely jellegnek a kezdeményezés indoklásából egyértelműen ki kell derülnie. *A jogintézmény lényege ugyanis éppen konkrétságában rejlik, jelesül abban, hogy a bíró által feltett kérdést konkrét jogvita és nem általánosságban, a jogrendben fellelhető alkotmányos diszharmónia generálja.* Az adott kezdeményezés alapját képező eljárásban pedig konkrétan már nem kellett alkalmazni a kifogásolt jogszabályhelyet.

A közigazgatási perekben mind a jogi képviselőknek, mind a gazdasági szervezeteknek egy további alapvető szabályra is figyelni kell, mégpedig arra, hogy mikor indult a közigazgatási eljárás. A Pp. 340/B. § (1) bekezdés értelmében ugyanis a 2016. július 1-jével, illetve azt követően indult közigazgatási eljárásokban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló perekben kell alkalmazni a kötelező elektronikus eljárás szabályait. (Meg kell jegyezni, hogy a hatályos Pp. 340/B. § (1) bekezdésének szövege a mai napig a 2016. január 1-jei dátumot tartalmazza és csupán a Pp.397/I.§. (1) bekezdés b.) pontjából derül ki az alkalmazás dátuma, vagyis a hatályosulás időpontját a módosítás nem emelte be az érintett jogszabályi környezetbe.)

A közigazgatási perekben az általános szabályokkal egyezően kötelező a kapcsolattartás a jogi képviselővel eljáró félnek, valamint a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezetnek, ami azt jelenti, hogy meghatározott úrlapon, úrlap benyújtási támogatási szolgáltatás igénybevételével kell benyújtani a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási szervhez. Ellenkező esetben a már fent említett szabály értelmében a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül elutasításra kerül.

Ebben az esetben merül fel a Pp. egy másik általános szabályának, a Pp. 132. §-ának az alkalmazása. Ennek bírói gyakorlata a mai napig nem egységes. Ezt jelzi, hogy ebben a kérdésben a polgári kollégiumvezetők országos értekezlete másként foglalt állást, mint a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok többsége.

A Pp. 132. § arra ad lehetőséget, hogy amennyiben a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül a Pp. 130. § alapján elutasította, a keresetlevél beadásának jogi hatályai fennmaradnak, amennyiben a végzés jogerőre emelkedését követő 30 napon belül az ügyfél a keresetlevelet - annak hiányait pótolva ismét benyújtja. *A szabály azonban hangsúlyozottan csak a Pp. 130. § alapján elutasított keresetlevelekre vonatkozik, az elektronikus kapcsolattartás szabályait mellőző keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításról szóló 394/I. §.-ra nem.*

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot is magába foglaló Dél-dunántúli Regionális Kollégium álláspontra az, hogy a Pp. 132. § alapján nem lehet ismételt benyújtani a keresetlevelet az e-közigazgatási perekben, amennyiben az a 394/I. §. (1) bekezdés a.) pontja alapján került elutasításra.

A Pp. idézett rendelkezései általános gyakorlati problémái mellett a konkrét e-perekben az e-közigazgatásban dolgozók képzése és ennek nyomán felkészültségük, az elektronikus kapcsolattartás technikai feltételeinek biztosítása kap szerepet.

#### **Konkrét esetek**

*Az e-közigazgatási perek néhány konkrét problémája:*

A 2016. július 1-je vagy azt követően indult közigazgatási eljárásokban a jogerős határozatok ellen benyújtott keresetlevelek - a jelen írás témája mentén - akkor lehetnek szabályosak ha a

közigazgatási határozat jogorvoslati tájékoztatója megfelelő, az ÁNYK űrlapok elérhetőek a közigazgatási szervek internetes oldalain és a rendszer teljes egészében működik.

Milyen problémákkal találkozunk a keresetlevelek első megvizsgálásakor?

*a./ a nem megfelelő jogorvoslati tájékoztató*

A kisebbik hiba, amikor a jogorvoslati tájékoztató a korábbi formula mellett (postai úton, ajánlott küldeményként) tájékoztatást ad a keresetlevél kötelező elektronikus benyújtásról. Az ilyen együttes tájékoztató tipikusan a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottságánál fordul elő és bizonytalanságot okozhat az ügyfeleknél. A bizonytalanságot azonban feloldja, hogy a határozatok indokolásának utolsó bekezdése egyértelműen rögzíti a jogi képviselők és a gazdálkodó szervezetek kötelezettségét a keresetlevél elektronikus benyújtására. (Az már más kérdés, hogy az általában ismert módon kezdődő jogorvoslati tájékoztatót az ügyfél végig olvassa-e. Mondhatjuk, hogy előfordul, hogy nem, mert ez is okozott keresetlevél elutasítást.)

Komolyabb hiba, amikor a közigazgatási szerv egyáltalán nem ad tájékoztatást a keresetlevél elektronikus benyújtására vonatkozó kötelezettségről.

Az Etv. értelmében, de a helyes és méltányos bírói gyakorlat értelmében sem, a téves jogorvoslati kioktatás miatt az ügyfeleket hátrány nem érheti. Ezt a gyakorlatot folytatja a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is. Azonban számos elsőfokú közigazgatási bíróságnál lényegében a „jogszabály nem tudása nem mentesít” szemlélet érvényesült, így több másodfokú döntéssel találkozhatunk, ahol a törvényszékek tanácsa hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság döntését, utalva a hiányos jogorvoslati tájékoztatóra.

Itt kell kitérni a *Pp. értelmező rendelkezései közül a 396. §-ra*, amely a Pp. alkalmazásában a gazdálkodó szervezetek fogalmát határozza meg. Aszerint a gazdálkodó szervezetet vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni egyebek mellett a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyesület, valamint az *alapítvány gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is*. Miután vélhetően a közigazgatási szervek a jogorvoslati tájékoztató megadásakor

nem mérlegelik, hogy adott esetben az ügyfél (pl. az alapítvány) a Pp. szempontjából gazdálkodó szervezetnek minősül-e, ezért célszerű teljes körben megadni a tájékoztatást, vagyis a gazdálkodó szervekre vonatkozóan is, azon elv mentén, hogy a többre a kevesebb is benne van.

A Magyar Államkincstár jogerős határozata, amellyel egy családi napközit működtető alapítványt kötelezett a költségvetési támogatás visszafizetésére, nem tartalmazta a gazdasági szervek kötelezettségét a keresetlevél elektronikus benyújtására. Jelen esetben az ügyfelet nem érte a jogorvoslat hiányosságából eredő késedelem miatti hátrány sem, tekintettel arra, hogy – legalább is a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság értelmezésében - az alapítvány költségvetési támogatási ügyét csak nagyon tágran lehet a gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolatként értelmezni, így a keresetlevél benyújtása szempontjából nem minősül gazdálkodó szervezetnek.

*b./ a benyújtás technikai módjára vonatkozó pontatlan tájékoztatás*

A másodfokú hatóság fogyasztóvédelmi ügyben arról tájékoztatta az ügyfelet, hogy a keresetlevelet elektronikusán a „kormanyablak.kh.gov.hu” honlapon keresztül, elektronikus űrlap használatával nyújthatja be a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalához. A Székesfehérvári Járási Hivatal hivatali kapujára benyújtott keresetlevél azonban nem ért célba (annak ellenére, hogy a fájl nevéből egyértelműen megállapítható volt, hogy a fogyasztóvédelmi osztály a címzett). Az elsőfokú hatóság azt a javaslatot tette a másodfokú hatóság felé, hogy az ügyfelet arról célszerű tájékoztatni, hogy az elektronikus keresetlevelet a Járási Hivatal illetékes főosztályának hivatali kapujára célszerű megküldeni.

*c./ egyéb technikai, értelmezési problémák*

A mezőgazdasági földforgalmi ügyekkel kapcsolatban néhány települési önkormányzatnál merült fel technikai probléma azokban az eljárásokban, amikor az Agrárgazdasági Kamara állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló képviselő-testület határozata ellen kívánt a Kamara jogi képviselője elektronikusán keresetlevelet benyújtani.

Előfordult hogy az űrlapot ugyan elkészítette az önkormányzat, de az nem került feltöltésre a honlapra.

Volt hogy az űrlap ugyan feltöltésre került, de a hivatal informatikai rendszere nem működött megfelelően.

Olyan jegyzői álláspont is volt, hogy az ezen típusú ügyekben a keresetlevelet nem a hivatal, hanem az OBH honlapján elérhető K02 nyomtatványon kell benyújtani (*Ezzel szemben azon ténylegesen a helyi önkormányzatokról szóló törvény 139. §-a szerinti, a Kormányhivatal által önkormányzat határozatának felülvizsgálatára vonatkozó keresetet lehet benyújtani*).

Végül találkoztunk olyan jogértelmezéssel is, miszerint az Etv. 108. §-a értelmében a helyi önkormányzatnak csak 2018. január 1-től kell az ügyek elektronikus intézését biztosítani. (*Ténylegesen az Etv. 108. § (2b.) bekezdése azt írja elő, hogy 2017. december 31-ig - a főszabálytól eltérően - a bíróságokkal történő elektronikus kapcsolattartás során a Pp. és az Etv. arra vonatkozó rendelkezései az irányadók.*)

A konkrét földforgalmi perekben, miután a Kamara jogi képviselője a keresetlevél elektronikus benyújtásának lehetetlenségére hivatkozott, az eljáró bíró a Fejér megyei Kormányhivatalhoz fordult állásfoglalásért. A Kormányhivatal az érintett önkormányzatok jegyzőjével tisztázta a helyes eljárást és a jegyzők korrigálták korábbi álláspontjukat. A jelzett perekben a bíróság ezek után elfogadta a jogi képviselő igazolási kérelmét, miszerint a keresetlevél a nyitva álló határidőben elektronikus úton nem volt benyújtható az adott települési önkormányzatnál.

A bíróságok már az Etv. hatálybalépése előtt is azon az állásponton voltak, hogy amennyiben az eljárási szabályok az elektronikus utat megkövetelik, úgy az üzemeltetőnek biztosítania kell annak zavartalan működését. Ilyen jellegű problémák korábban mezőgazdasági támogatási ügyekben fordultak elő, pl. a támogatás benyújtására kötelező elektronikus felületet nem lehetett elérni a meghatározott határidőig, de hasonló esetek közlekedési igazgatással összefüggő perekben is merültek fel. Amennyiben az ügyfelek valószínűsíteni tudták, hogy az elektronikus rendszer nem működött, a bíróság kimondta, hogy az üzem és

működési zavarok az ügyfelet nem hozhatják hátrányba.

A kötelező elektronikus perekben a Pp. 394/G. § (10) bekezdése alapján az OBH az internetes honlapon rendszeresen közlésezi azokat a napokat, amelyeknek során legalább 4 órán át nem üzemelt a kézbesítési rendszer vagy az OBH hivatali rendszere, miután az így kiesett nap nem számít bele a bíróság által meghatározott határidőbe.

### A jelen és a Jövő

A fentiekben vázolt gyakorlati problémák a közigazgatási jogorvoslati eljárást követően lényegében 2017. II. negyedévtől merültek fel és elmondhatjuk, hogy az elektronikus kapcsolattartás szabályainak követése a közigazgatási perekben lassan készségi szintűvé válik, ezzel egy újszerű eljárási rend épült be a jogalkalmazásba. *Figyelmünket most már az előttünk álló újabb kihívásokra irányíthatjuk*, hiszen 2018-tól mind a közigazgatási szerveket, mind a közigazgatási bíróságokat érintő új eljárási jogszabályok lépnek hatályba.

Az Ákr., a Kp. és a Pp. alapvető szabályainak elsajátítása és alkalmazása mellett apróságként jelentkezik a jogorvoslati tájékoztatók tartalmi változása a közigazgatási bíróságok illetékessége és hatásköre vonatkozásában. Mégis már itt utalok arra, hogy célszerű a jogorvoslati tájékoztatók új formuláit időben kidolgozni, amelyekben nem csak azt jelöljük meg, hogy keresettel lehet élni a közigazgatási bírósághoz, hanem azt is, hogy konkrétan melyik regionális vagy helyi közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el a perben, különös tekintettel arra, hogy a 2018. január 1. után benyújtott keresetlevelekre, már a Kp. szabályait kell alkalmazni. A rossz helyre címzett keresetlevelet ugyanis a bíróság nem egyszerűen továbbküldi, hanem az áttételről fellebbezhető végzésben kell határozni, ami a keresetlevél elbírálásának elhúzóódásához vezet. Emellett pedig a hatóságnak ahhoz a bírósághoz kell megküldeni a keresetlevelet, amelyikhez az ügyfél címezte, akkor is ha nem a megjelölt bíróság az illetékes vagy hatáskörrel rendelkező.

\*\*\*

A VEAB 2017. október 13-i konferenciájára készült korreferátumok megjegyzik, hogy a gyakorlatban az elektronikus ügyintézés egyelőre je-



lentős többletmunkával jár. Ugyanez elmondható a bíróságokra is, ahol még párhuzamosan működik az elektronikus és a papír alapú iratkezelés. Adott esetben lehet, hogy valamennyi fél elektronikus kapcsolattartásra kötelezett, mégis minden beadványt kinyomtatunk, más esetben a papír alapon érkezett iratokat szkenneljük. A munka megkönnyítésére az OBH-nak 2017. év elején nyílt lehetősége a bíróságok rendelkezésére bocsátani több nagy kapacitású szkennelő, illetőleg nyomtató gépet.

A gyakorló szakemberek hozzászólásából az is kiderült, hogy egyelőre ragaszkodunk a matériához, a kézzel fogható papír alapú anyagokhoz és nehéz elképzelni, hogy idővel a helyiségek sokaságát megtöltő irattárak is digitalizálásra kerülnek.

Miután pedig a Facebook is említésre került – mint az elektronikus kapcsolattartás egy formája –, az elektronikus, digitalizált világ fejlődésének sebességére és térnyerésére befejezésül egy, a Facebookon terjedő riportból (jövőkutatói jöslatból) idéznék:

„2030-ra a számítógépek okosabbak lesznek, mint az emberek”. *Gerd Leonhard* jövőkutató szerint pedig „a jövő már itt van, de legtöbbször még nem vettük észre”. „A mennyországot, de a poklot - *értelmezésem szerint a káoszt* - is elhozhatja az emberiségnek a jelenleg zajló technológiai forradalom; minden attól függ, hogyan működünk együtt, hogyan haladunk együtt előre”.

**MÜLLERNÉ HRADSKY ERZSÉBET**

