

Ivancsics Imre–Fábián Adrián

HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN

INSTITUTIONES JURIS  
DIALÓG CAMPUS TANKÖNYVEK

Ivancsics Imre  
Fábián Adrián

Hatósági  
jogalkalmazás  
a közigazgatásban

Harmadik, átdolgozott kiadás  
© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© A szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

<b>Előszó</b>	11
---------------	----

## **ELSŐ RÉSZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS**

<b>1. fejezet   A hatósági tevékenység és a közigazgatási aktusok</b>	15
1.1. A hatósági tevékenységről általában	15
1.2. A hatósági jogalkalmazás	17
1.3. A közigazgatási aktusok	18
1.4. A közigazgatási aktusok érvényességi feltételei	20
1.4.1. Az általános jogi követelmények	20
1.4.2. A különös jogi követelmények	21
1.5. A hibás közigazgatási aktusok és orvoslásuk	22
1.5.1. A hibás közigazgatási aktusok	22
1.5.2. A hibás aktusok orvoslása	24
<b>2. fejezet   A közigazgatási eljárás fogalma</b>	26
2.1. A közigazgatási eljárás fogalma és fajtái	26
2.2. A hatósági eljárás meghatározása és tagozódása	28
<b>3. fejezet   A hatósági eljárás tételes jogi szabályozása</b>	30
3.1. Szabályozási koncepciók	30
3.2. A hazai tételes jogi szabályozás alakulása	34
3.3. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) előkészítése	39
3.4. Az Ákr. rendszere, tagozódása	41
<b>4. fejezet   Az alapelvek</b>	43
4.1. Az alapelvek szerepe	43
4.2. A jogszerűség elve	44
4.3. A hivatalbóliség elve	45
4.4. A hatékonyság elve	46
4.5. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek	47
4.6. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv	48
4.7. A részvételi elv és átláthatóság elve	48
<b>5. fejezet   A törvény hatálya</b>	50
5.1. A hatósági ügy	50
5.2. Az általános és különös eljárási szabályok viszonya	53
5.3. A szervezeti hatály. A hatóság	55

5.4.	A személyi hatály. Az ügyfél	58
5.5.	Az ügyféli jogutódlás	63
5.6.	Az eljárési képesség	64
5.7.	A képviselő általános szabályai	65
5.8.	A meghatalmazásra vonatkozó szabályok	67
<b>6. fejezet</b>	<b>Alapvető rendelkezések</b>	<b>68</b>
6.1.	A hatáskör	68
6.2.	Az illetékesség	70
6.3.	A hatáskör és illetékesség vizsgálata	71
	6.3.1. Hatásköri és illetékességi vita	72
	6.3.2. Eljárás illetékességi területen kívül	73
6.4.	A nyelvhasználat	73
	6.4.1. Nemzetiségi civil szervezetek és nemzetiséghez tartozó természetes személyek nyelvhasználat	74
	6.4.2. A külföldiek nyelvhasználati joga	75
6.5.	A kizárás	75
6.6.	Megkeresés	77
6.7.	A kapcsolattartás általános szabályai	77
6.8.	Az adatkezelés	78
	6.8.1. Az adatok megismerése és kezelése	78
	6.8.2. Az adatok zárt kezelése	79
6.9.	A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személyek eljárási védelme	79
6.10.	A támogató	80
6.11.	Betekintés az eljárás irataiba	80
	6.11.1. Az iratbetekintési jog	80
	6.11.2. Az iratbetekintési jog korlátai	81
<b>7. fejezet</b>	<b>A kérelemre induló hatósági eljárás</b>	<b>82</b>
7.1.	Kérelem	83
	7.1.1. A kérelem meghatározása	83
	7.1.2. A kérelem tartalma	83
	7.1.3. A kérelem előterjesztése	84
	7.1.4. A hiánypótlás	84
	7.1.5. A kérelem visszautasítása	85
7.2.	Az eljárás fajtái	85
	7.2.1. Az automatikus döntéshozatali eljárás	86
	7.2.2. A sommás eljárás	86
	7.2.3. A függő hatályú döntés	87
	7.2.4. A teljes eljárás	88
7.3.	A kapcsolódó eljárás	88

---

7.4.	Az eljárás megszüntetése és felfüggesztése	89
7.4.1.	Az eljárás megszüntetése	89
7.4.2.	Az eljárás felfüggesztése	90
7.5.	Az ügyintézési határidő és a határidő-számítás	91
7.5.1.	Az ügyintézési határidő	91
7.5.2.	A határidő túllépése	92
7.5.2.1.	A közigazgatás hallgatása	92
7.5.2.2.	A határidő túllépése	94
7.5.3.	A határidő számítása	94
7.5.4.	Az igazolási kérelem	95
7.6.	A szakhatóság közreműködése	96
7.6.1.	A szakhatósági eljárás és állásfoglalás	96
7.6.2.	Az előzetes szakhatósági állásfoglalás	97
7.7.	Az idézés	98
7.7.1.	Az idézés általános szabályai	98
7.7.2.	A megjelenési kötelezettség	98
7.8.	A tényállás tisztázása	99
7.8.1.	A tényállás tisztázása és a bizonyítás	99
7.8.2.	Az ügyfél nyilatkozata	102
7.8.3.	Az irat	102
7.8.4.	A tanú és a hatósági tanú	104
7.8.5.	A szemle	105
7.8.6.	A szakértő	106
7.9.	A tárgyalás	107
7.10.	A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel	108
7.11.	Az eljárás akadályozásának következményei	108
7.12.	Az eljárási cselekmények rögzítése	109
<b>8. fejezet</b>	<b>A hatóság döntései</b>	<b>110</b>
8.1.	A döntésekről általában	110
8.2.	A döntés formái	112
8.3.	A döntés tartalma	113
8.4.	A döntés véglegessége	115
8.5.	Azonnali végrehajthatóság	116
8.6.	Az egyezség jóváhagyása	117
8.7.	Hatósági szerződés	117
8.8.	A döntés közlése	119
8.8.1.	A döntés közlésének általános szabályai	119
8.8.2.	A kézbesítésre vonatkozó szabályok	121
8.8.3.	A kézbesítési meghatalmazott	121
8.8.4.	A hirdetményi közlés	122
8.9.	A döntés kijavítása és kiegészítése	123

<b>9. fejezet   A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás</b>	124
9.1.  Közös szabályok	124
9.2.  Hatósági bizonyítvány	124
9.3.  Hatósági igazolvány	125
9.4.  Hatósági nyilvántartás	125
<b>10. fejezet   A hatósági ellenőrzés</b>	127
<b>11. fejezet   A hivatalbóli eljárás</b>	130
11.1.  A hivatalbóli eljárás sajátosságai	130
11.2.  Az eljárás megindítása	131
<b>12. fejezet   Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai</b>	132
12.1.  A hatósági intézkedés	132
12.2.  Az ideiglenes intézkedés	133
12.3.  A biztosítási intézkedések	133
12.4.  A zár alá vétel és a lefoglalás	134
<b>13. fejezet   Jogorvoslat</b>	136
13.1.  Elméleti alapvetés	136
13.2.  A panaszjog	137
13.3.  A döntés véglegessége és a jogorvoslatok	140
13.4.  A jogorvoslati rendszer kiépítése	142
13.5.  Az Ákr. jogorvoslati rendszere	144
13.5.1.  A hatályos szabályozás vázlata	144
13.6.  A közigazgatási per	146
13.6.1.  A közigazgatási per	146
13.6.2.  A közigazgatási bíraskodás	149
13.7.  A fellebbezés	155
13.7.1.  A fellebbezés szabályozásának alakulása	155
13.7.2.  A fellebbezés általános szabályai	156
13.7.3.  A fellebbezés különös szabályai	157
13.8.  A döntés módosítása vagy visszavonása	158
13.9.  A felügyeleti eljárás	158
13.10.  Az ügyészi felhívás és fellépés	159
13.11.  A semmisség	160
<b>14. fejezet   Az eljárási költségek</b>	162
14.1.  Az eljárási költségek köre	162
14.2.  Eljárási költségek viselése és előlegezése	163
14.3.  A költségmentesség	165
<b>15. fejezet   A végrehajtás</b>	166
15.1.  A végrehajtási eljárás fogalma és a jogi szabályozás sajátosságai	166
15.2.  A végrehajtható döntések	168
15.3.  A végrehajtás elrendelése és foganatosítása	168



15.4.	A végrehajtás felfüggesztése	169
15.5.	A végrehajtás megszüntetése és a végrehajtáshoz való jog elévülése	170
15.5.1.	A végrehajtás megszüntetése	170
15.5.2.	A végrehajtáshoz való jog elévülése	171
<b>16. fejezet  </b>	<b>Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás viszonya</b>	<b>172</b>
16.1.	Az uniós jog és joggyakorlat hatása a nemzeti közigazgatási hatósági jogalkalmazásra	172
16.2.	A Szolgáltatási irányelv	177
<b>Tájékoztató bibliográfia</b>		<b>181</b>

## MÁSODIK RÉSZ SZABÁLYSÉRTÉSI JOG

<b>1. fejezet  </b>	<b>A szabálysértési jog elméleti alapjai</b>	<b>187</b>
1.1.	A közigazgatási jogi szankció	187
1.2.	A szabálysértési jog fejlődésének történeti áttekintése	188
<b>2. fejezet  </b>	<b>A szabálysértési eljárás tételes jogi szabályozása</b>	<b>191</b>
2.1.	A szabálysértés fogalma, a szabálysértést meghatározó jogszabályok	191
2.2.	Szabálysértési jog szankciórendszere: büntetések és intézkedések	192
2.3.	A szabálysértési eljárás alapintézményei	194
2.4.	A tényállás tisztázása	195
2.5.	Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban	197
2.6.	A szabálysértési eljárás megindulása	199
2.7.	Az általános jogorvoslati eszköz szabálysértési eljárásban: a kifogás	201
2.8.	A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértésekre vonatkozó külön szabályok	202
2.9.	Perújítás szabálysértési eljárásban	202
2.10.	Végrehajtás szabálysértési eljárásban	203
<b>3. fejezet  </b>	<b>Szabálysértési különös rész</b>	<b>205</b>
<b>Tájékoztató bibliográfia</b>		<b>206</b>
<b>Rövidítések jegyzéke</b>		<b>207</b>



## Előszó

A tankönyv megírásakor a szerzők a tananyag szempontjából új szerkesztési elvet követtek. A munka két nagyobb, egymáshoz szorosan kapcsolódó egységből áll, az első rész az általános közigazgatási rendtartást, a második a szabálysértési eljárás alapintézményeit tartalmazza. Azokban az államokban – közöttük hazánkban –, amelyekben sor került a közigazgatási hatóságok működésének átfogó szabályozására, az általános szabályok mellett kisebb-nagyobb mértékben különös, az általánostól eltérő eljárási normákat is létrehozott a jogalkotó. Ezen a szabályozási koncepción alapul a hazai közigazgatási hatósági eljárások tételes joga.

Ha kézbe vesszük az új eljárási törvényt, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), azonnal észleljük a címváltozást, továbbá a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (a továbbiakban: Ket.) képest a szabályozás lerövidítését. Az már tartalmi modifikáció, hogy egyszerűsödött a normaanyag, új elemek kerültek a szabályozásba, és egyes jogintézmények jelentős mértékben átalakultak. Az említett körülményeknek tudható be, hogy didaktikai okokból megváltoztattuk a tankönyv szerkezetét. Az első, az alapozó és a hatósági eljárás történetét tárgyaló fejezetek után a tananyag következetesen követi a törvény rendszerét. Ennek az az oka, hogy az Ákr. rövidege ellenére erősen tagolt, és minden egyes szakasz külön címet kapott. Ennek következtében, reményeink szerint, a törvény és a tananyag összhangja megkönnyíti az eligazodást és a felkészülést.

Már a törvény címéből is következtethetünk arra, hogy a hatósági eljárásban az általános szabályok mellett eltérő szabályozásra is szükség és lehetőség van. Ennek keretében az Ákr. öt pontban sorolja fel az úgynevezett kivett eljárásokat, amelyekre nem terjed ki a hatálya. Ezek közül az egyik a szabálysértési eljárás, amelyet a tankönyv második részében dolgoztunk fel. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a szabálysértési eljárás is közigazgatási hatósági eljárás. Továbbmenve, a két eljárásban az egyes intézmények szabályozása hasonló, sőt azonosság is előfordul. Az összehasonlításra is lehetőséget biztosító feldolgozás az ismeretek mellett élményt is nyújthat az olvasónak.

Felhívjuk a Tisztelt Hallgatók figyelmét arra, hogy a tankönyv nem helyettesíti, hanem elősegíti a hatályos joganyag megismerését és elsajátítását.

A szerzők külön köszönetet mondanak Fazekasné dr. Pál Emese tanársegéd asszonynak a kézirat alapos áttekintéséért, megjelentetésre való előkészítéséért.

Pécs, 2018. szeptember

*Fábián Adrián*



**ELSŐ RÉSZ**  
**ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI**  
**RENDTARTÁS**



# 1. fejezet

## A hatósági tevékenység és a közigazgatási aktusok

### 1.1. A hatósági tevékenységről általában

A modern államokban a közigazgatás egyik sajátossága, hogy az általános közigazgatás és a szakigazgatás által biztosítja az állam működéséhez szükséges infrastruktúrát. A sokféle feladatellátás értelemszerűen különböző tevékenységi fajtákon keresztül realizálódik. A tevékenységek vizsgálata, rendszerezése alapján a szakirodalom az egyik legjelentősebb területnek a közigazgatási jogalkalmazói tevékenységet tartja. A közigazgatási jogalkalmazás a jog érvényesítését célzó tevékenység, amelynek során a jogszabályban erre felhatalmazott közigazgatási – tevékenységet végző – szerv a címzettek mint konkrét jogalanyok számára a jogszabályok általános rendelkezései alapján konkrét, egyedi jogalkalmazói aktusban jogot vagy kötelességet állapít meg, módosít vagy szüntet meg, illetve tény, adatot igazol, vagy jogvitát dönt el. Ebből kiindulva jutunk el a hatósági tevékenységig.

A hatósági tevékenységhez a szakirodalom különböző nézőpontokból közelít. Ennek egyik következménye a definíciók és következtetések körében megmutatkozó sokszínűség és a hangsúlyok változása. A megközelítések különösen négy szempont köré csoportosíthatók.

1. A közigazgatási (adott időszakban az államigazgatási) *feladatok felparcellázása* során óhatatlanul megjelent, illetve megjelenik a hatósági tevékenység. Ezt a szerzők szinte kivétel nélkül a közhatalom gyakorlásával kötik össze. Ebben az összefüggésben először a hatósági jogalkotásról és ennek szerepéről kell említést tenni. A törvényesség betartása és a jogbiztonság megköveteli az elemi kérdések egyértelmű tisztázását. Ezek közül kiemeljük a hatósági jogalkotás korlátainak felismerését, a szóba jöhető jogforrások meghatározását, a hatósági jogalkalmazást végző szervek körének pontos kijelölését és az eljárási rend szabályozását. Az említett teendők elvégzése előfeltétele a hatósági jogalkalmazó tevékenység megindításának és folytatásának.

2. *Szervezeti oldalról* nézve mindenekelőtt az tisztázandó, hogy melyek azok a szervek, amelyek hatósági tevékenységet kifejthetnek. A hatósági jogalkotás alapproblémái a jogforrástan körébe tartoznak. A jogalkalmazó szervek vizsgálata pedig a hatóságokhoz vezet el. Magyar Zoltán a közhatalom gyakorlására hivatott egységeket – amelyeket Ereky Istvánnal együtt közintézménynek nevezett – három osztályba sorolta:

1. egységek, amelyek a közhatalom gyakorlásához szükséges „nyers erőszakot” testésítik meg;
2. egységek, amelyek az állam szellemi hatalmát gyakorolják;
3. az előbbieket kiegészítő hivatalok és intézmények.

A hatóságokat és a hivatalokat rendeltetésük alapján a 2. ponthoz kapcsolta, és az előbbit a következőképpen definiálta: „Hatóságokon azokat a nem nagy számú szervezetet értjük, amelyek hatáskörében van központositva az a jog, hogy az állam akaratát konkrét ügyekben erga omnes, jogi érvénnyel és végrehajtható hatállyal kifejezhessék.”<sup>1</sup> Külön kiemelte: „a közhatalom gyakorlása az állam kiváltsága, arra monopóliuma van, tehát az nem fakultatív feladat.”

A fentiek nyomán találkozhatunk a korabeli szakirodalomban tágabb és szűkebb definícióval. Tágabb értelemben a hatóságok közé sorolták mindazokat az állami szervezetet, amelyek közhatalmat gyakoroltak, szűkebb értelemben vett hatóságoknak pedig a hatósági tevékenységet folytató közigazgatási, mindenekelőtt államigazgatási szervezetet tekintették.

Jelenleg szervezeti oldalról nézve a közigazgatásban a következő szervek végezhetnek hatósági jogalkalmazó tevékenységet:

- a központi és területi államigazgatási szervek;
- a helyi önkormányzatok képviselő-testülete és azok meghatározott szervei;
- közttestületek;
- a kvázi közigazgatási szervek;
- jogszabályban feljogosított természetes személyek.

3. A közigazgatási szervek által, illetve közreműködésével létesített *jogviszonyok körében* markánsan *elkülöníthető a hatósági jogviszony*, amely a kifele ható, külső (a közigazgatási szervezeti rendszeren kívülre ható) tevékenység egyik fajtájának realizálása során jön létre.

Ez a jogilag szabályozott kapcsolat a két hagyományos kategóriába nem kényszeríthető bele. Nem sorolható sem az irányítási (felügyeleti), sem a mellérendeltségi jogviszonyok közé. Ez azonban önmagában még nem zárja ki azt, hogy az ügyfél a hatósági eljárás során kiszolgáltatott helyzetbe kerüljön. Innen közelítve a korábbi szabályozás egyes intézményeit okkal érte kritika. Erre is tekintettel az Ákr. szabályozási koncepciója az ügyféli jogállás garanciákkal való megerősítését külön is kiemelte. A jövőben az anyagi és a különös eljárási joganyag további korszerűsítésétől is várható előrelépés.

4. *A hatósági eljárás oldaláról* kiinduló megközelítés már kifejezetten a hatósági jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Úgy véljük, a szabályozásnak mindenekelőtt két igénynek kell megfelelnie. Az első az, hogy az eljárási jog eszközeivel is járuljon hozzá az ügyfelek jogainak és jogos érdekeinek az érvényesíthetőségéhez, vagyis az ügyfelek, amennyiben betartják kötelességeiket, ne kerüljenek méltánytalan vagy kiszolgáltatott helyzetbe.

Ugyanakkor a szabályozás legyen alkalmas az anyagi jogban megjelenített állami, közösségi érdek érvényesítésére is. Azt is el kellene érni, hogy meglegyenek a garanciák a döntésbe foglalt jogok és kötelességek realizálásához.

Összegezeként megállapítható, hogy a szakirodalom a hatósági tevékenységet a közigazgatási szervek kifelé ható, úgynevezett külső (az államilag szervezett társadalom felé irányuló) működési fajták között helyezi el. Más megközelítésben a hierarchián kívüli igazgatásnak két alfajtája van, a hierarchián kívüli jogalkotás és a hierarchián kívüli egyedi aktusok kiadása, amely zömében – de nem kivétel nélkül – a jogalkalmazó és jogérvényesítő tevékenységet jelenti.

<sup>1</sup> MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 209.



## 1.2. A hatósági jogalkalmazás

Ismert, hogy *hatósági jogalkalmazó tevékenységet az adott államon belül nem csak közigazgatási szervek végeznek*. Mellettük bíróságok, ügyészségek és egyéb, erre feljogosított szervek is ellátnak hatósági jogalkalmazási feladatokat. Ennek a tevékenységnek vannak közös elemei. A szóban forgó szervek:

- közhatalom gyakorlására feljogosítottak;
- adott ügyben joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkeznek;
- jogszabályok alapján döntenek, jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, eldöntik a jogalanyok közötti jogvitákat;
- szabályozott eljárási rendben fejtik ki tevékenységüket;
- döntéseik a jog által biztosított eszközökkel kikényszeríthetők;
- a jogsértővel szemben szankciót alkalmazhatnak.

Továbbmenvé: törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet természetes személyt is feljogosíthat hatósági hatáskör gyakorlására. Ugyanakkor *a hatósági jogalkalmazó szervek tevékenységében a különbségek is számottevőek*. Ez különösen megmutatkozik a bírói jogalkalmazás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazása között. Az utóbbi tevékenységet döntően az determinálja, hogy a közigazgatási szervek közfeladatokat látnak el, és ehhez igazodnak az általuk megállapítható jogok és köteleességek, valamint az egyéb egyedi hatósági tevékenységek.

A másik lényeges eltérés az *alkalmazandó joganyagban* van. Ebben kifejeződik a jogrendszer és a jogág sajátossága. A közigazgatási szervek működésük során döntően a közigazgatási és pénzügyi anyagi jogot alkalmazzák.

A hatósági tevékenység körében *előbb az eljárási, azután az anyagi jogviszonyok jönnek létre*. „Eljárási jogviszony kialakulása nélkül az anyagi jogi jogviszony egyik oldalán sem lehet alanyi pozícióba kerülni.”<sup>2</sup>

A hatóságok jogalkalmazó tevékenységét többféle szempontból osztályozhatjuk. A tételes jogi szabályozás alapján a főbb hatósági cselekmények a következő csoportokba sorolhatók:

- *A hatósági határozatban* a döntéshozatalra feljogosított szervek jogot és kötelezettséget állapítanak meg, az ügyben *érdemben döntenek*.
- Az eljárás során döntést igénylő kérdésekben *végzést bocsát* ki a hatóság.
- Az eljárás során hozott *intézkedések* lényegüket tekintve a határozatokhoz állnak közel.
- *A szakhatósági állásfoglalás* kialakítása, illetve beszerzése tartalmilag megosztott hatáskörgyakorlást jelent.
- *A hatósági nyilvántartás* határozatnak minősülő produktuma az eljáró szervnek.
- Ugyanez elmondható a *hatósági bizonyítványról és igazolványról*.
- *A hatósági ellenőrzés* a jogszabályban foglaltak betartásának és a hatósági határozatban előírtak követésének a kontrollja.
- *A hatósági felügyelet*, az ellenőrzés eredményeire figyelemmel, döntés kezdeményezésére és/vagy meghozatalára irányulhat.

<sup>2</sup> BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVANCSICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, KJK.

### 1.3. A közigazgatási aktusok

A közigazgatás ténykedésének, cselekményeinek sokféleségéből következően a szakirodalom kifejezetten gazdag a közigazgatási (államigazgatási) aktusokra vonatkozó definíciókban és azok csoportosításában.

Magyary Zoltán a közigazgatás ténykedését vizsgálva a *szakirányú* (különféle szükségletek kielégítésére irányuló), a *szervi* (az előbbieket megvalósítását lehetővé tevő) és a *közigazgatási jogi aktusai* között tesz különbséget. Az utóbbiak többfélék (jogszabály, alanyi jogot teremtő egy- vagy kétoldalú aktus, a közigazgatás magánjogi aktusai stb.). Az egyoldalú közigazgatási jogi aktus vagy egyszerűbben fogalmazva közigazgatási aktus a hatósági tevékenység körében jogi szempontból a legjellegzetesebb, és a legnagyobb számban fordul elő. „A közigazgatási aktusok a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratkijelentései, amelyek közcélok megvalósítását vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.”<sup>3</sup>

A második világháborút követően először Martonyi János és Szamel Lajos foglalkozott behatóan és elméleti igényességgel az aktustannal. A munkájuk nyomán széles körben ismertté vált felfogás szerint az *államigazgatási cselekmények két csoportját indokolt megkülönböztetni*. A cselekmények egyik csoportja *jogi hatás kiváltására irányul*, ezeket nevezzük államigazgatási aktusoknak. Az államigazgatási szervek más cselekményei *önmagukban nem idéznek elő jogi hatást*, vagy ha van jogi következmény, az nem államigazgatási, hanem polgári jogi, illetve munkajogi stb. természetű. A nem jogi hatás kiváltására irányuló cselekmények főbb csoportjai a következők:

- *Az adminisztratív – technikai cselekmények* az aktusok kiadásának előkészítéséhez, illetve a döntés érvényesüléséhez kapcsolódnak. Ide sorolhatók továbbá az ügykezelési cselekmények is.
- *A regisztratív cselekmények* az igazgatás megbízhatóságát és információhoz jutását hivatottak szolgálni.
- A harmadik csoportba a *nem államigazgatási joghatást kiváltó cselekményeket* sorolták.

Berényi Sándor csoportosítása a fentiekől részben eltér, amikor a közigazgatási aktustól elhatárolja az úgynevezett tényleges cselekményeket és a más jogi aktusokat. Álláspontja szerint a tényleges cselekmények csoportjába tartozó, szervező-igazgatási munkáknak nincs jogi hatásuk (döntés-előkészítés, az információgyűjtést elősegítő nyilvántartási és regisztratív cselekmények, az aktus meghozatalához és érvényesítéséhez kapcsolódó műveletek stb.). A más jogi aktusok jellemzője, hogy nem közigazgatási jogi hatást váltanak ki.<sup>4</sup>

Visszatérve a közigazgatási aktus meghatározásához, az előzmények között ismert egy gyakran citált tágabb fogalom: „Az államigazgatási aktus az államigazgatási szerveknek jogi jelentőségű (közelebről jogi hatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező erejű magatartási szabályok előírásában áll, vagy konkrét államigazgatási jogviszony

<sup>3</sup> SZAMEL Lajos (1953): *Magyar államigazgatási jog*. Jegyzet.

<sup>4</sup> SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi.”<sup>5</sup> Az előbbieket normatív, az utóbbiakat konkrét aktusoknak nevezzük. A definíció mutatis mutandis a közigazgatási aktusokra is vonatkozik.

Más megközelítésben: „A közigazgatási aktus (szűk értelemben) a közigazgatás alanynának egyedi ügyben közfeladatok ellátása érdekében kibocsátott, rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozata, amelynek a célja a jogi hatás elérése.”<sup>6</sup>

Az aktusok csoportosításának a szakirodalomban se szeri se száma. Mi a továbbiakban csupán a fontosabbnak ítélt osztályozási szempontokról adunk áttekintést.

- *A jogi jelleg alapján* első lépésként *normatív* (általános) és *konkrét* (egyedi) aktusokat lehet megkülönböztetni. A konkrét aktusok a normák egyedi esetben történő alkalmazását hivatottak biztosítani. Ezek lehetnek a hatósági eljárás során hozott
  - érdemi döntések és
  - eljárási döntések (ide sorolva az intézkedéseket is).

A konkrét utasítások mint irányítási és vezetési eszközök (szervek között és szervek belüli relációban) vehetők számításba. Az ügyfél és a hatóság közötti jogviszonyban nincs közvetlen szerepük. A felügyeleti szerv azonban meghatározott esetekben élhet, illetve köteles élni ezzel a lehetőséggel (például mulasztó szerv eljárásra kötelezése vagy a felügyeleti eljárás keretében kibocsátható utasítás).

- *Területi hatály* alapján országos és partikuláris hatály között teszünk különbséget. Ennek a normatív aktusok esetében van jelentősége. A konkrét aktusok kibocsátásakor a joghatóság és a hatáskör mellett az illetékességnek van meghatározó szerepe.
- *A kibocsátó szerv hierarchikus helyzete* alapján történő csoportosítás csak az államigazgatás területén értelmezhető, az önkormányzati közigazgatás körében nem.
- *A kibocsátó szerv szervezeti formája* szerint egyedi és testületi szervek által hozott aktusok között tehetünk különbséget.
- *Eljárási szempontból* gyakorlati jelentősége különösen annak a különbségtételnek van, amely az általános, illetve a különös eljárási szabályok alkalmazásán alapul.
- A joghoz, pontosabban *a jogi szabályozáshoz való kööttség* alapján el kell határolni egymástól a jogilag kötött és a jogilag kötetlen, szabad belátáson alapuló egyedi aktusokat.

*A szabad belátás vagy diszkrecionális jogkör* eredetileg azt jelentette, hogy a közigazgatási szerv hatáskör hiányában is eljárhatott, illetve döntést hozhatott, ha erre nézve volt kifejezett vagy hallgatólagos felhatalmazása. A szabad belátásnak különböző módjai és fokozatai alakultak ki. A hatósági jogalkalmazás körében a törvényesség és jogbiztonság eszmevilágával a jogi kötetlenség összeegyeztethetetlen. Beláthatatlan káros következményekkel járhat, ha elmosódik a hatósági jogalkotás és jogalkalmazás közötti határ. A fenti értelemben vett diszkrecionális jogkör gyakorlója ugyanis a saját maga által alkotott jogot alkalmazza.

A szabad belátás alkalmazhatóságától meg kell különböztetni és el kell határolni azokat az eseteket, amikor a jogi szabályozás határozatlan fogalmakat használ, illetve az eljáró szerv alternatív rendelkezések között választhat, vagy -tól, -ig határok között dönthet.

<sup>5</sup> LÓRINCZ Lajos szerk. (1998): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, HVG-ORAC.

<sup>6</sup> CONCHA Győző (1905): *Politika. II. kötet. Közigazgatástan*. Budapest, Eggenberger-Grill.

Az utóbbi esetekben ugyanis van jogi szabályozás. Nem közömbös persze, hogy a jogi szabályozás milyen minőségi követelményeknek felel meg, és ad-e közelebbi támpontot a jogalkalmazó számára. Az említett szabadabb mozgási lehetőségeket a szakirodalom *diszkracionális mérlegelésként* is szokta jelölni.

Külön említést kell tenni a *méltányosság gyakorlásáról*, amelyet csak akkor tartunk törvényesnek és elfogadhatónak, ha azt jogszabály megalapozza. Ugyanis ha a döntésnek nincs jogszabályi alapja, akkor az aktus kibocsátására diszkracionális jogkörben kerül sor. Az előbbi elemzések nyomán juthatunk arra a következtetésre, hogy a *hatóság cselekvéseinek csak egy részét tekintjük aktusnak*, illetve aktusjellegű cselekvésnek.

## 1.4. A közigazgatási aktusok érvényességi feltételei

Ahhoz, hogy a közigazgatási aktusok rendeltetésüknek megfeleljenek, az is szükséges, hogy a velük szemben támasztott követelményeknek eleget tegyenek. Ezt a megfelelést alapvetően befolyásolja az aktusok joghoz való kötöttsége. Emellett szerepet játszik még benne az alkalmazáshoz szükséges egyéb feltételek megléte is.

Az aktusokkal szembeni követelményeket vagy másként fogalmazva *az aktusok érvényességi kellekeit* a szakirodalom általában *két csoportba* sorolja.

Eszerint vannak:

- *jogi és*
- *alkalmassági követelmények.*

Már itt jelezzük, hogy a kritériumok merev és egyértelmű elkülönítése nem mindig lehetséges. A jogi hiányosság alkalmassági hiba is lehet, de igaz ez fordítva is. A jogi követelményeket szintén két alcsoportba sorolhatjuk: beszélhetünk általános és különös jogi kellekekről.

### 1.4.1. Az általános jogi követelmények

A szakirodalmi megközelítésekben két kiindulópont fedezhető fel. A szerzők egy része azt tartja fontosnak, hogy a közigazgatási szerv (kvázi közigazgatási szerv) felhatalmazást kapott közigazgatási feladat ellátására. Mások a hatósági jogkör létét tekintik elsődleges követelménynek, mert ennek hiányában jogi hatás kiváltására alkalmas aktus nem jöhet létre. A *joghatóság*, amelyet nemzetközi hatáskörnek is neveznek, azt jelenti, hogy adott közigazgatási hatósági ügyben mely ország közigazgatási hatósága jár el. A joghatóság megléte alapkövetelménye az eljárás megindításának.

A *hatáskör gyakorlása* (adott esetben konkrét hatósági jogkör) eljárási szempontból jog és kötelezettség, tehát nem szabadon választott lehetőség. *A hatóságokhoz hatáskört csak jogszabály telepíthet.* A hatáskör biztosítása további előfeltétele az eljárás megindításának.

A harmadik általános előfeltétel *az illetékesség*, amelyet általában a közigazgatási szerv működési területe határoz meg. Ebből következően az illetékesség az azonos hatáskörrel rendelkező szervek közötti munkamegosztást jelenti. Kivétel a kijelölés mint sajátos illetékességi ok.

Itt is megemlíjtük azt az egyetlen esetet, amikor a hatályos szabályozás joghatóság, hatáskör és illetékesség hiányában is kötelezővé teszi a közigazgatási szerv fellépését. „*A hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.*” [Ákr. 106. § (1) bekezdés] Az intézkedésnek azonban van jogszabályi alapja, nevezetesen az Ákr. hivatkozott rendelkezése.

Az általános jogi követelmények közé sorolandó, hogy az eljáró szerv (személy) *akarathatározása birtokában* legyen, továbbá az eljáró személy rendelkezzen cselekvőképességgel, ne erőszak vagy fenyegetés hatása alatt hozza meg a döntést, ne álljon fenn a tévedés vagy megtévesztés esete.

Tévedésnek is felfogható, hogy a fél kérelmére indítható eljárásban kérelem hiányában jár el és hoz döntést a közigazgatási szerv. Ez esetben azonban a tévedés közelebbről a hatáskör hiányát jelenti. Érvényességi feltételnek tekintendő *a joghoz való kötöttség*. Itt visszautalunk arra, hogy jogalap hiányában érvényes jogok és kötelezettségek nem állapíthatók meg.

A követelmények közé sorolandó, hogy *az aktus technikailag és jogilag lehetséges eredmény elérésére irányuljon* (például bontási kötelezettség előírása esetén álljon rendelkezésre megfelelő idő, nem létező jogalanyt ne kötelezzen, illetve ne juttasson joghoz a hatóság stb.).

Hatósági ügyekben különösen jelentős, hogy az aktust *jogilag meghatározott rendben* bocsássák ki. (E tekintetben közömbös, hogy általános vagy különös eljárási normák határozzák meg a működést.) Az eljárási hibák súlyukat tekintve eltérőek, ezért a hiányosságok megszüntetése is különböző formában valósítható meg.

Végül egyes szerzők általános jogi követelménynek tekintik, hogy *az aktusnak határozottnak és érthetőnek kell lennie*. Hibás tehát az az aktus, amely zavaros, értelmezhetetlen vagy többféleképpen értelmezhető, nem ismerhető meg belőle a döntés stb. Megjegyezzük, hogy az ide sorolható hiányosságok egy része közel áll az alkalmassági fogyatékoságokhoz.

#### 1.4.2. A különös jogi követelmények

Ezeknek a teljes körű feltérképezése meghaladja egy tananyag kereteit. Tekintettel arra, hogy egyes ügycsoportok, illetve ügyek intézéséhez kapcsolódnak, ezért különösek, azaz különbözőek.

A leggyakrabban előforduló esetek a következők:

- *a döntést több szerv együttesen hozza meg* (megosztott hatáskörgyakorlás, például szakhatóság részvétele az eljárásban);
- jogszabály előírhatja, hogy *a döntés meghozatala előtt valamely szerv* (szervek) *véleményét ki kell kérni*, vagy *javaslatát be kell szerezni*;
- a döntés *más szerv előzetes hozzájárulásához* vagy *utólagos jóváhagyásához is köthető*;
- államigazgatási szerv döntését a jogi szabályozás *a felettes/felügyeleti szerv előzetes felhatalmazásához kötheti*.

Amennyiben a fenti követelmények nem valósulnak meg, szintén hibás aktusok jönnek létre. A testületi szerv döntéshozatali eljárásának egyes lehetséges fogyatékoságai is ide sorolhatók (például a döntéshozatali eljárás szabályainak megsértése).

Az alkalmassági követelmények körébe tartozó kritériumok azt a célt szolgálják, hogy *az aktus alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére*. Ezek közül a következőket emeljük ki: az aktus legyen egyértelmű, világosan szerkesztett és pontos. Tartalmazzon határozott útbaigazítást a döntés realizálására, a jogok gyakorlására és a kötelességek teljesítésére. Az e körben előforduló hibák jogi fogyatékoságokhoz is vezethetnek. A szakirodalomban alkalmassági követelményként megjelent az az igény, hogy az aktus a végrehajtásra kötelezetteknek ne állítsa olyan feladat elé, amelyet a célhoz viszonyítva csak aránytalan megterheléssel és költséggel tudnak teljesíteni.

Más megközelítésben „az alkalmassági követelmények azt jelentik, hogy a kívánt cél elérésére megfelelőnek kell lennie a közigazgatási aktusnak”. Ezek a követelmények az igazgatástudomány törvényszerűségei alapján állíthatók fel (az optimális megoldás kiválasztása, minimális ráfordítás, maximális eredmény stb.).

Alkalmassági követelmények a döntés rendelkező részével és az indoklással szemben egyaránt fennállnak. Aligha alkalmas a cél elérésére az az indoklás, amely a hatóság akaratkinyilvánítását nem támasztja alá.

## 1.5. A hibás közigazgatási aktusok és orvoslásuk

### 1.5.1. A hibás közigazgatási aktusok

Ebbe a körbe soroljuk azokat a közigazgatási aktusokat, amelyek a velük szemben támasztott követelményeknek nem felelnek meg. *A hiba jellege alapján lehet jogi és/vagy alkalmassági, súlyát tekintve pedig lényeges és kevésbé lényeges*. Amennyiben jogi hibában szenved az aktus, ez általában súlyos fogyatékoságot jelent, és érvénytelenséget eredményez. Ugyanakkor az alkalmassági hiányosság az esetek döntő többségében korrigálható, az aktus a kívánt joghatás elérésére még alkalmassá tehető.

Itt jutunk el a *semmisség* problémájához, amelynek értelmezése körül számos vitapont jött létre. Ezek áttekintése nyomán két általános következtetés vonható le. Vannak olyan közigazgatási aktusok, amelyek hibáikból eredően egyértelműen *alkalmatlanok a megcélzott jogi hatás kifejtésére*, és a hibáik, súlyuk miatt *nem is orvosolhatók*. Ezeket nevezzük semmis aktusoknak.

Egyetértés van a tekintetben is, hogy a semmisség a közigazgatási aktusok esetében nem értelmezhető a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai szerint. Nem lehet tehát alkalmazni a következő normát: „A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség; a szerződés semmisségét a bíróság hivatalból észleli.” [Ptk. 6:88. § (1) bekezdés] A közigazgatási *aktus csak meghatározott eljárás lefolytatása nyomán nyilvánítható semmissé*.

Kilényi Géza a legismertebb nézetek elemzése nyomán a hibás aktusokat a következő csoportokba sorolta:

- semmis és megtámadható, illetőleg
- semmis és orvosolható, végül
- semmis és megsemmisíthető

aktusok.<sup>7</sup>

A csoportosítás azzal egészíthető ki, hogy a semmis és orvosolható aktusokat az egyik tankönyv szerzője egyaránt érvénytelen aktusoknak tekinti. A magunk részéről a továbbiakban a hibás aktusokat semmis és orvosolható felosztásban tárgyaljuk.

Visszatérve a semmisség problémájára, a tudományos irodalom az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) átfogó felülvizsgálata előtt joggal minősítette a szabályozás „legjelentősebb tartalmi fogyatékoságának, hogy nem rendelkezett a jogerős államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról”.<sup>8</sup> 1981-ben a törvényalkotó tett egy ellentmondásos kezdő lépést, és két semmisségi okot beiktatott az Áe.-be. Ehhez képest a Ket., illetve a hatályos szabályozás a semmisségi okokat jelentősen kibővítette.

A *semmis aktusokat* általában két csoportba sorolja a szakirodalom:

- nem létező,
- megsemmisítendő.

A *nem létező megjelölés ellentmondásos*, ugyanis csak az lehet hibás – kisebb-nagyobb mértékben – ami létezik. Ettől azonban vonatkoztassunk el, és tegyük magunkévá azt a felfogást, amely szerint a nem létező aktusnak olyan súlyos a hibája, hogy *úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna*. A nem létező aktushoz érvényes jogi hatás nem köthető. Elvileg ezért a végrehajtása megtagadható. Létezését azonban mégis el kell fogadni, mert a semmissé nyilvánításnak ez az előfeltétele.

A *semmiségi okok* meghatározását illetően a szakirodalom az Áe. szabályozását szűkre szabottnak ítélte meg, és a bővítést folyamatosan szorgalmazta. A szakirodalomban a leggyakrabban megfogalmazott bővítési célkitűzések a következőkben foglalhatók össze:

- joghatóság, hatáskör vagy illetékesség hiánya;
- a döntést hozó testület határozatképtelensége, illetve az érvényes döntéshez szükséges számú szavazat hiánya;
- a döntéshozatalra való jogosultság hiányának különböző esetei (például az eljáró személy nem járhatott el a szerv nevében stb.);
- a döntéshez szükséges belátási képesség hiánya;
- a döntéshozóval szemben alkalmazott kényszer vagy fenyegetés, amely közvetlen hatással volt a meghozott döntésre;
- a jogszabályban meghatározott forma mellőzése, amennyiben a jogszabály azt semmisségi okká minősíti;
- a súlyos eljárási törvénysértés, amely a szabályozás szerint semmisségi ok;
- ha a meghozott döntésre bűncselekmény közvetlen hatással van, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését a bíróság jogerős ítélettel megállapította.

<sup>7</sup> KILÉNYI Géza (1999): *A közigazgatási eljárási jog átfogó tudományos elemzése. Az Áe.-be foglalt szabályok továbbfejlesztésének problematikája*. Budapest.

<sup>8</sup> FICZERE Lajos – SZALAI Éva (1998): Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálatának kapcsán. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 7. sz.

A szabályozás azonban ezeket csak részben akceptálta. (A tételes jogi szabályozás elemzésére a döntés-felülvizsgálatok körében visszatérünk.)

A semmisség következményeiről kétféle szakmai vélemény alakult ki. Az egyik felfogás szerint *az aktus törvényességét vélelmezni kell*, és a semmisség megállapítása meghatározott eljárás lefolytatása után következhet be. Ismert azonban olyan nézet is, amely szerint különösen súlyos hiba esetén (például joghatóság vagy hatáskör vagy illetékesség hiánya stb.) nem szükséges az aktus semmisségének megállapítása, mert a döntés eleve semmis, azaz nem létező. „A nem létező aktusok végrehajtását az érdekeltek megtagadhatják, állami kényszereszközök végrehajtásuk érdekében nem alkalmazhatók.”<sup>9</sup> Ez a felfogás azonban a gyakorlatban alkalmazhatatlan.

A *megsemmisítendő aktus* lényegét tekintve semmis döntés. Érvényességét azonban addig vélelmezni kell, amíg a döntési kompetenciával rendelkező szerv nem semmisíti meg. A hiba tehát ez esetben sem orvosolható. Erre tekintettel a megsemmisítendő aktus megjelölést tartjuk a pontosabbnak. (Egyes szerzők az ide sorolható döntéseket megsemmisített aktusnak tekintik.)

A két csoport közötti különbség abban mutatkozik meg, hogy a semmis aktus keletkezésétől fogva semmis; a megsemmisítendő aktus pedig a megsemmisítéstől kezdve érvénytelen. Ennek a megkülönböztetésnek azonban valójában csak elméleti szempontból van jelentősége.

*Az orvosolható aktusok* legfontosabb tulajdonsága, hogy *kisebb súlyú hibában szenvednek*, és a fogyatékoság nem eredményez szükségszerűen megsemmisítést. Másként fogalmazva, a közigazgatási szerv döntése a kívánt joghatás kiváltására alkalmassá tehető.

Az orvoslás különböző formákban valósulhat meg. A kisebb hibák az aktus kijavításával, kiegészítésével (kicserélésével) korrigálhatók. Ezt bármely döntést hozó közigazgatási szerv saját hatáskörében eljárva megteheti, ha a jogi szabályozás erre lehetőséget biztosít.

Módosítással (megváltoztatással) az aktus egyes elemeinek a hibái orvosolhatók. Ebből következően a jogorvoslati rendszer kialakításában az ide kapcsolódó jogintézményeknek meghatározó szerepük van. A módosítás (megváltoztatás) a tételes jogi szabályozásban korlátozható, illetve különböző feltételekhez köthető.

### 1.5.2. A hibás aktusok orvoslása

A fentiekből következik, hogy a hibák megszüntetéséhez két irányból kell közelítenünk; az egyik a semmissé nyilvánítás, a másik az orvoslás. A két jogintézménynek közös sajátossága, hogy mindegyik a jogsértő állapot megszüntetését hivatott biztosítani. Ezek jogi rendezését szolgálja *a jogorvoslati és aktus-felülvizsgálati rendszer*, amelynek keretében elsődlegesen a következők szabályozandók.

*Ki, illetve mely szerv kezdeményezheti a semmissé nyilvánítást és az orvoslást.* Elvileg kezdeményező lehet az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője, akire nézve az aktus rendelkezést tartalmaz, az eljáró szerv és felügyeleti szerve, továbbá más erre feljogosított szerv (például állami ellenőrző szerv, bíróság, ügyészség stb.).

<sup>9</sup> PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.



Egyértelműen tisztázandó, hogy *a kezdeményezést mi alapozza meg*, mire lehet hivatkozni. A szóba jöhető megoldások a tárgyi jog és/vagy az alanyi jog, valamint a jogos érdek vélt, illetve valós sérelme. Az utóbbiak általában az ügyfélnek, illetve az eljárás egyéb résztvevőjének a jogorvoslathoz való jogát alapozzák meg.

További kérdés, hogy *mely szerveknek van hatásköre a felülvizsgálat elvégzésére*, azaz a semmissé nyilvánításra, illetve a módosításra (a megváltoztatásra). Ilyen szerv lehet a döntést hozó és felügyeleti szerve, illetve a közigazgatási szervezeti rendszerbe nem tartozó más szerv (általában bíróság vagy más e célból létesített szerv).

Szorosan idekapcsolódik *a fórumrendszer kiépítése*, a jogorvoslati fokozatok meghatározása, továbbá a jogorvoslati lehetőségek egymáshoz való viszonyának tisztázása. Szabályozást igényel, hogy *a felülvizsgálatra feljogosított és kötelezett szerv hatásköre mire terjed ki*. Közelebbről a kasszáció (megsemmisítés) és reformáció (megváltoztatás) szabályainak megalkotása a feladat.

## 2. fejezet

### A közigazgatási eljárás fogalma

#### 2.1. A közigazgatási eljárás fogalma és fajtái

Magyary Zoltán a közigazgatási eljárás fogalmát az eljárás általános fogalmából vezette le. „Az eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Eljárási jogon a *közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük.*”

A szakirodalmi és a tudományos igényű megközelítések a közigazgatási eljárás fogalmának meghatározásakor általában a hatósági jogalkalmazó tevékenységből, közelebről a közigazgatási aktusokból indulnak ki. Akár normatív, akár konkrét aktusról van szó, minden aktus létrehozása több-kevesebb előkészítő cselekvést igényel. Ezeknek a cselekvési mozzanatoknak egymásutánja és egymáshoz való kapcsolódása, a közigazgatási aktus megszületésének és végrehajtásának rendje adja meg a közigazgatási eljárás szűkebb értelemben vett fogalmát. E *szorosabb értelemben* tehát, a *közigazgatási eljárás a közigazgatási szervek azon cselekvéseinek rendszere, amelyeket normatív vagy konkrét aktus kibocsátása és érvényesítése érdekében és annak során végeznek.*

*Tágabb értelemben* viszont a közigazgatási eljárás fogalma alá tartozik a *közigazgatási szervek valamennyi cselekvésének a rendje.* Tehát azoké a cselekvések is, amelyeknek eredménye nem közigazgatási aktus (mint például a szerven belüli konkrét utasítás kibocsátása végett foganatosított cselekvések, amelyek terméke nem a társadalom felé irányul, hanem a közigazgatáson belüli közszolgálati aktus). Az eljárás e tágabb értelemben magában foglalja a közigazgatási szervek egymással való kapcsolatait és az egyes szerveken belül alkalmazott munkamódszereket is.

A közigazgatási jogtudományban széles körben elterjedt az a nézet, hogy a közigazgatási eljárás a közigazgatási szervek azon cselekvéseinek rendjét kell csak érteni, amelyeket az ügyfelek (természetes és jogi személyek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek) jogait és kötelességeit érintő *konkrét döntések kibocsátása* érdekében végeznek. Ennek az egyoldalú és ezért hibás felfogásnak az egyik oka az lehet, hogy e cselekvési rendnek, az úgynevezett hatósági (külső) eljárásnak a közigazgatás törvényessége, az ügyféli jogok védelme szempontjából valóban elsőrendű jelentősége van. Ebből azonban nem következik az, hogy az eljárás fogalma azonosítható lenne a hatósági (külső) eljárással.

Az utóbbi évtizedekben a közigazgatási eljárással (eljárásokkal) foglalkozó szakirodalomban egyre gyakrabban találkozunk a *közigazgatási eljárás több irányból közelítő, egyfajta komplexitásra törekvő definiálásával*, pontosabban körülírásával.

Lőrincz Lajos a közigazgatási eljárás fogalmához három irányból közelít:

- *Közigazgatási (hatósági) eljárás alatt egyrészt a polgárok ügyeinek intézését értjük.* Ennek során az egyik alapvető kérdés, hogy a polgárok és más jogalanyok mikor fordulhatnak a hatósághoz, illetve mikor kötelesek erre, továbbá mi alapozza meg a hatóság hivatalból történő fellépését. További fontos penzum annak tisztázása, hogyan alakulnak az ügyféli jogok és köteleességek, valamint az ezekhez tartozó garanciák.
- *Az eljárás másrészt döntés-előkészítő tevékenységként is felfogható.* A közigazgatási eljárás *politikai jelentése* a döntés-előkészítés során *az érdekegyeztetésben fejeződik ki*, amely arra hivatott, hogy megelőzze a formális jogi eljárásokat. Az eljárás *szervezési fogalma* a racionális döntés-előkészítéshez vezető eljárásokat foglalja magában. Végül a közigazgatási eljárás *a cselekmények jogilag szabályozott előírását is jelenti.*
- *Az eljárás mint a közigazgatási aktusok kiadására irányuló cselekmények rendszere* közelebről azt jelenti, hogy az eljárás körébe tartoznak mindazok a tevékenységek, amelyek kötődnek a döntéshozatalhoz. A szerzők egy része szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy az eljárás nem ér véget a döntéshozatallal, hanem magában foglalja az aktus realizálását, a különböző módokon megvalósuló végrehajtást. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy az aktusok egy részének fenti értelemben vett végrehajtása fogalmilag kizárt (például a hatósági bizonyítvány, igazolvány vagy nyilvántartás tartalmát nem lehet végrehajtani, kikényszeríteni).

A szerzők mintegy tíz definíciót (körülírást) gyűjtöttek össze a különböző hazai és külföldi tankönyvekből, kézikönyvekből. Ezeknek egy része értelemszerűen nem hozható közös nevezőre. Néhány *következtetés* levonásáig azonban eljuthatunk:

- Gyakorinak mondható a kettős – tágabb és szűkebb – meghatározás.
- Az aktuscentrikusság több definíciót is jellemez.
- Az eljárás mint meghatározott cselekvési rend értelmezése szintén gyakran megjelenik.
- A szűkebb meghatározásokban szinte mindig szerepel a közhatalmi, hatósági jelleg hangsúlyozása.
- Végül több szerző is fontosnak tartja az eljárásban részt vevő jogalanyok együttműködésének kiemelését.

Az egyetemi tankönyvek és jegyzetek szerzőinek jelentős része a közigazgatási eljárás szűkebb (szűkített) fogalmán keresztül jut el a hatósági eljáráshoz. Általánosan elfogadott az a tagozódás, amely szerint *közigazgatási eljárás alatt a hatósági eljárást, a belső eljárást és az ügyvitelt értjük.*

A magunk részéről a közigazgatási eljárást gyűjtőfogalomnak tekintjük, annak három egymással gyakran érintkező fajtáját különböztetjük meg. Ezek:

- Az imént már említett *hatósági (külső) eljárás*, amelynek eredménye a közigazgatási szerven kívülre ható konkrét, egyedi közigazgatási aktus, illetve más egyedi hatósági beavatkozás. Az ilyen aktus rendeltetése az ügyfél részére jog biztosítása vagy köteleesség megállapítása. Továbbá ennek az eljárásnak a keretében végeznek

- a közigazgatási szervek az ügyfelek részére hatósági adatigazolást, nyilvántartást, és gyakorolnak hatósági ellenőrzést, illetve felügyeletet.
- *A közigazgatási szervek egymás közötti (belső) eljárása*, amelyen azon kapcsolatok formáit értjük, amelyeket a közigazgatás működése során az egymásnak alá- és fölérendelt vagy más függőségi kapcsolatban álló, illetve mellérendeltségi viszonyban levő közigazgatási szervek tartanak fenn egymással, mind a normatív és a konkrét aktusok kibocsátása, mind az egyéb közigazgatási tevékenység eredményes ellátása végett.
  - *Az ügyvitel* (szerven belüli eljárás), amely olyan, *nem aktusjellegű cselekményekből áll*, amelyeket egy-egy közigazgatási szerven belül végeznek mind aktusok létrehozása, mind pedig a közigazgatási szerv egyéb cselekményei rendjének biztosítása érdekében. Az ügyvitelnek sajátos és elkülöníthető része az iratkezelés.

A közigazgatási eljárásnak ez a tagolása nem jelenti azt, hogy a háromféle eljárás mindig külön-külön folyik, és egymástól élesen elhatárolódik. Ellenkezőleg: csak kivételes jelenség az, hogy a közigazgatási tevékenység során nem kapcsolódnak össze. Tipikus eset például az, hogy a hatósági (külső) eljárás lefolytatása közben szükség van belső eljárási cselekményre (például az ügydöntő és a szakvéleményt adó szerv kapcsolatára). Ügyviteli cselekmények végzésére minden hatósági ügyben szükség van. Máskor, például a szervek közötti konkrét utasítás kiadásánál, csak az ügyviteli és a belső eljárási cselekmények elvégzésére kerül sor.

## 2.2. A hatósági eljárás meghatározása és tagozódása

A hatósági eljárásnak nincs általánosan elfogadott definíciója. A megközelítések a hazai szakirodalomban viszonylag hosszú időn keresztül két irányból indultak ki. Egyrészt a hatósági eljárást az államigazgatási szervek sajátos cselekvési formájának tekintették, másrészt az aktusok kibocsátásának rendjét értették hatósági eljárás alatt.<sup>10</sup> Mindez visszavezethető az aktuscentrikusságra, amely a tételes jogi szabályozást is determinálta 1981-ig. Lassan azonban tért hódított az a felfogás, amely az egyedi hatósági aktusok kibocsátásának rendje mellett a hatósági jogalkalmazás egyéb formáira is tekintettel van a hatósági eljárás meghatározásakor.

A közigazgatási anyagi jog egy részének alkalmazása nélkülözhetlenné teszi az erre feljogosított szervek (hatóságok) közhatalmi jogosítványokkal való felruházását. Ezt a közösségi, valamint az ügyféli jogok és jogos érdekek érvényesítése egyaránt indokolja. Jogállami keretek között a közhatalmi fellépésnek azonban van egy előfeltétele, a jogi szabályozottság, amely a hatósági eljárás alapelemeire is ki kell, hogy terjedjen. „A közigazgatási eljárási jog azokat a jogi normákat tartalmazza, amelyek a közigazgatási szervek hatósági eljárási cselekményeit szabályozzák. Ezek a normák *az eljárási jog garanciális jellegénél* fogva részletesen rendezik a közigazgatási jogviszonyok mindkét oldalán álló jogalanyok (hatóság és ügyfél) jogait és kötelességeit.” A közigazgatási eljárási jog, a joganyag nagyságrendje és heterogén jellege miatt, nem sűrítethető be egy kódexbe. Ennek következtében a hazai szabályozás a hatósági ügyek jelentős részére kiterjedő *általános*

<sup>10</sup> VEREBÉLYI Imre (1999): *Miért és hogyan reformálható az államigazgatási eljárási kódex*. Budapest.

*eljárési szabályokat magában foglaló általános közigazgatási rendtartásból és a különböző ágazatokra vonatkozó különös eljárési normákból áll.*

Az általános szabályokat magában foglaló Ákr. három eljárési szakaszra tagozódik:

1. Az első szakasz az *alapeljárás* – amelyet elsőfokú eljárásnak is szokás jelölni – az eljárás megindításától az elsőfokú döntés meghozataláig, illetve a hatósági ellenőrzés, felügyelet lezárásáig tart.
2. A második, nem szükségszerűen bekövetkező szakasz a kérelemre vagy hivatalból induló *jogorvoslati eljárásokat* foglalja magában.
3. A *végrehajtási eljárás* sem az alapeljárást, sem pedig a jogorvoslati eljárást nem követi automatikusan. Az önkéntes teljesítés elmaradása azonban mindkét megelőző szakaszban a teljesítés kikényszerítéséhez vezethet.

## 3. fejezet

### A hatósági eljárás tételes jogi szabályozása

#### 3.1. Szabályozási koncepciók

A közigazgatási hatósági eljárás értelemszerűen egyidős a hatósági tevékenységgel, hiszen annak mindig valamilyen rendben kellett folynia. Más kérdés az, hogy a polgári jogállamiság eszméjének uralkodóvá válásáig ez a rend az egyes közigazgatási feladatokat ellátó szervek igen eltérő gyakorlatán alapult, ezt követően kezdett elterjedni a tételes jogi szabályozás. Mindamellett az egyes államokban a közigazgatási eljárás és eljárásjog kialakulása, valamint fejlődése jelentős mértékben eltért egymástól, alapvetően országspecifikus. A tételes jogban megmutatkozó jellegzetességek alapján azonban kínálkozik lehetőség a modellezésre. Ismert az a csoportosítás, amely az eljárásjog fejlődésének angolszász és kontinentális útját különbözteti meg, figyelemmel az európai jogfejlődésen belül az egyes államok sajátosságaira. A szerzők a közigazgatási eljárásnak három modelljét vázolják fel.

A közigazgatási eljárásnak az *angol közigazgatásban* háromféle értelmezése van: egyrészt jelenti a diszkrecionális döntési jogkör gyakorlásának eljárási rendjét. Ebben a vonatkozásban nem jogi, illetve eljárásjogi, hanem politikai vagy technikai fogalomról van szó, másodsor jelenti az igazságszolgáltatás-szerű eljárást, amely már jellegzetesen jogi fogalom és tulajdonképpen az igazságszolgáltatási modell közigazgatási szerveknél való, némileg egyszerűsített alkalmazása. Végül a bíróságoknak a közigazgatási döntések feletti jogorvoslati jogkörben való eljárására utal, amely eljárás az angol jog szerint nem magánjogi eljárás, hanem teljes egészében a közigazgatási jog területére tartozik. A második világháború után a közigazgatás szervezetének és működésének kiterjedése azzal a következménnyel is járt, hogy napirendre került a közigazgatási eljárás szabályozása. Közel másfél évtizedes előkészítés után 1971-ben megszületett a törvény a közigazgatási döntőbizottságokról és a közmeghallgatásról. A közigazgatási szervezeten belül, a minisztériumok felügyelete alatt a *közigazgatási döntőbizottságok (administrative tribunals)* jogorvoslati fórumként működnek. Döntéseik a bíróság előtt megtámadhatók.

Az Amerikai Egyesült Államokban az angol mintát követve alakult a közigazgatási ügyek intézése. 1946-ban azonban megalkották a Szövetségi Közigazgatási Eljárási Törvényt a szövetségi közigazgatási szervekre vonatkozóan. A tagállamok részére egy eljárási modell törvényt dolgoztak ki, amely alapján a tagállamok többsége megalkotta saját közigazgatási eljárási törvényét.

A *francia közigazgatási eljárás* élesen elkülönül az igazságszolgáltatástól, bár az utóbbi alapelvei hatnak a közigazgatási eljárásra, amely döntően a nyomozati elvre épül, és fontosnak tartja az ügyféli jogok védelmét. Eljárási szempontból a döntéshozatal áll a középpontban. Az előkészítés jogi szempontból irreleváns, a közigazgatás a politika területéhez tartozik. Az aktus viszont már jogi probléma, és kapcsolódnak hozzá jogintézmények (érvé-

nyesség, kibocsátás, jogorvoslat stb.). Az aktusok két csoportba sorolhatók: a közigazgatási szervezeten belül és a bíróság előtt megtámadható aktusok csoportjába.

2016. január 1-jén lépett hatályba Az ügyfelek és a közigazgatás kapcsolatainak törvénykönyve (Code des relations entre le public et l'administration). A Parlament 2013 végén felhatalmazta a Kormányt, hogy a címben jegyzett tárgykörben gyűjtse össze a hatályos jogszabályokat (beleértve a törvényeket is) és a precedenseket, továbbá az egyszerűsítés jegyében végezze el a szükséges módosításokat. Az eredmény egy erősen tagolt (könyv, cím, fejezet, szekció, alszekció szerkezetű) kompiláció folyamatos sorszámozással, amelyben nem különül el a törvények és a végrehajtó hatalom döntéseinek számozása: a megkülönböztetés úgy történik, hogy a szám előtt van egy D jelzés, ha rendeleti szintű, és egy L, ha törvényi szintű a szabályozás. A törvény hatálya kiterjed az állami közigazgatásra, a területi egységekre (települések, megyék, régiók) és közintézményeiknek közigazgatására, valamint egyéb közjogi és magánjogi szervekre, amelyek közérdekű feladatokat látnak el. Néhány fejezet- és szekciócím: a hatóság megkeresése és a kapcsolattartás szabályai, az irat tartalma, a hatósági formanyomtatványok, kontradiktórius eljárás, aktusok hatálya, jogszerű hallgatás, a közigazgatási iratokhoz való hozzáférés, kötelező előzetes hatósági jogorvoslat (mielőtt az ügyfél bírósághoz fordulna), bírói jogorvoslati lehetőségek.

*A német és az osztrák modell* a saját közigazgatási eljárásjogra alapoz, amely elhatárolódik az anyagi jogtól, és elsődleges rendeltetése a törvényesség biztosítása. Ebben a rendszerben az alanyi jogok védelme másodlagos, és főleg a közigazgatási bíróságokra hárul. Az alanyi jogok végső védelme külön közigazgatási bíróságok igazságszolgáltatásként felfogott eljárása útján történik, de a törvényesség általános védelme is alapvető fontosságú. Ez a bírói eljárás maga nem a közigazgatási jog része. A közigazgatási eljárás tehát csupán a klasszikus (vagy kevésbé klasszikus) közigazgatási szervek jogokat érintő aktusainak a kiadására vonatkozó eljárásjogot öleli fel.

A közigazgatás hatósági eljárásának szabályozása az európai kontinensen az úgynevezett liberális jogállamokban kezdetben úgy történt, hogy egy-egy tipikus ügyre vagy ügycsoportra nézve egy jogforrásban *összefoglalták az anyagi jogi és a fontosabbnak tartott, különösen az állampolgári jogok védelme szempontjából garanciális jelentőségűnek minősített eljárási szabályokat*. Ehhez képest fejlettebb megoldásnak mondható az a 19. század végén Európában meghonosodott gyakorlat, hogy egy-egy ügycsoportra nézve *külön-külön jogforrásba foglalták az anyagi jogi és az eljárási jogi szabályokat*. Ez egyben az eljárás behatóbb, részletesebb szabályozását is magával hozta, és pedig rendszerint a polgári eljárásjogi intézmények egy részének az átültetése révén, amelyeket az adott közigazgatási szükségletnek megfelelően átalakítva iktattak be az egyes speciális eljárási szabályrendszerekbe (gyámügyi eljárás, kisajátítási eljárás, anyakönyvi eljárás stb.).

E kétféle szabályozási mód termékeként létrejött egy terjedelmes és heterogén joganyag, amelyen belül azonban érzékelhető volt számos eljárási intézmény lényegileg azonos tartalommal és formában való ismétlődése. Ezeknek (például a jogorvoslati rendszernek) *egy törvénybe történő összefoglalása* volt a közigazgatási eljárási jog fejlődésének következő szakasza. A fejlődést azután egyes országokban betetőzte *a hatósági eljárás általános szabályainak teljes körű, az eljárás minden szakaszára kiterjedő kodifikálása*. Ezeknek a sorát Spanyolország nyitotta meg 1889-ben kibocsátott eljárási törvényével. A hazai jogfejlődés szempontjából azonban az 1925-ben megalkotott osztrák közigazgatási eljárási törvény jelentőségét kell kiemelni.

Az általános közigazgatási eljárási törvény létezése esetén is *mellőzhetetlen* egyes ügycsoportokra, illetve sajátos ügyekre nézve *speciális szabályok kibocsátása*. Ennek magyarázatát a közigazgatási hatósági tevékenység sokféleségében találjuk meg. Az *általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának* különösen kétféle változata ismeretes:

- *Az eljárás általános szabályai az elsődleges jogi normák, és a bennük foglaltaktól eltérő és kiegészítő speciális szabályokat csak olyan kérdésekben lehet kibocsátani, amelyekben ezt az általános szabályok kifejezetten megengedik (vagy előírják).*
- *Az általános eljárási normarendszer másodlagos jogforrás.* Az általános rendelkezéseket tehát csak akkor lehet és kell alkalmazni, ha valamely ügyre, ügycsoportra nézve az adott kérdést különös eljárási szabály nem rendezi.

Azokban az államokban, ahol létezik általános eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárási jog ennek rendelkezéseiből és a speciális eljárási szabályokból tevődik össze. Másutt viszont csak az egyes ügyekre, illetve ügycsoportokra vonatkozó különös eljárási szabályokból áll a normarendszer.

Mivel számos, egymástól eltérő alkotmányos rendszerű államban létezik általános közigazgatási eljárási törvény, amelyet évtizedek óta sikeresen alkalmaznak, tisztán akadémikus jellegű az a kérdés, vajon lehetséges-e általános közigazgatási eljárási szabályok megalkotása. Ezért az utóbbi évtizedekben a vita nem erről folyik, hanem arról, hogy célszerű-e a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának ehhez a módjához folyamodni.

*Az általános közigazgatási eljárási törvény megalkotásának ellenzői* főleg a következő érvekkel operálnak. A közigazgatás eredményessége és hatékonysága érdekében *nem helyes a közigazgatási szerveket általános eljárási szabályokkal megkötni*, mert az ilyen szabályok nem képesek kellően idomulni az eltérő természetű közigazgatási ügyekhez. Ezt az állítást a tapasztalat cáfolja. Csupán annyi fogadható el belőle, hogy – mint már jeleztük – az általános eljárási törvény mellett mellőzhetetlen különös eljárási szabályok megalkotása is.

*A törvényesség biztosítékait* nem a közigazgatási eljárás szabályozásában, hanem egyfelől *az anyagi jogi szabályozásban*, másfelől pedig *a közigazgatás feletti bírói ellenőrzésben* (közigazgatási bíraskodásban) *kell keresni*. Ennek a felfogásnak a hirdetői főleg azoknak az országoknak a jogtudósai közül kerülnek ki, amelyekben általános vagy legalábbis igen széles körű a közigazgatási határozatok bíróság előtt való megtámadhatósága. E nézet képviselői egyébként nemcsak az általános eljárási törvény ellen foglalnak állást, hanem rendszerint a speciális eljárási szabályok létjogosultságát is csak igen szűk körben fogadják el. Ezt azzal indokolják, hogy az ügyfelet az érdekli, hogy a döntés az ő anyagi jogát ne sértse, és közömbös neki, hogy a számára megfelelő aktus milyen eljárásban születik. Ez azonban nem bizonyított tétel, hanem pusztán feltevés, amely sebezhető például azon a ponton, hogy az emberek nagy többségének igénye van arra, hogy egyes közigazgatási ügyekben széles körű és eljárási jogszabályban biztosított bizonyítási joggal rendelkezzenek.

*Az általános eljárási törvény, sőt a speciális eljárási szabályozás is akadályozza a hatóságot* abban, hogy egy-egy ügyben *a legcélszerűbb módon folytassa le az eljárást*. Elegendő tehát az ügycsoport (ügyszak) anyagi jogi szabályozásakor a hatáskörrel és az illetékességről rendelkezni, a többit az eljáró hatóságra kell bízni. Szerintünk ez a nézet a hatóságok gyakorlatából előálló eljárási jog burkolt elismerése. Mivel egy-egy ügycsoportban (ügyszakban) eshetőleg



több száz hatóságnak van hatásköre és illetékessége, a szabályozatlanság rengetegféle eljárást és egyben eljárási jogbizonytalanságot eredményez, ami egyébként történetileg igazolt tény.

*Az igazgatásnak anyagi értelemben több területen szabadnak kell lennie, és ezt eljárási szabályokkal való korlátozása gátolná. Nyilvánvaló, hogy ez az érv egyfelől a törvényességgel össze nem egyeztethető úgynevezett szabad belátás érdekében került a mérleg serpenyőjébe, másfelől pedig nem az általános eljárási kódex, hanem általában az eljárás szabályozottsága ellen szól.*

Annak ellenére, hogy az általános közigazgatási eljárási kodifikációval szembeni elméleti megfontolások nem kellően alátámasztottak, a világ országainak jelentős részében általános közigazgatási eljárási törvény nincsen. Az angol jogrendszerű országokban ennek magyarázata főleg abban rejlik, hogy ezekben a kontinentális értelemben vett közigazgatási jog és közigazgatási jogalkalmazás viszonylag későn, a 20. század elején kezdett kialakulni. Addig a joguralom (rule of law) a bírósági jogszolgáltatást állította a jogalkalmazás centrumába, ami azt is jelentette, hogy a közigazgatásra ugyanaz a jog vonatkozott, mint bárki másra. Vita esetén pedig a bíróság döntött. Ezt követően jöttek létre a speciális közigazgatási szervek, a *közigazgatási döntőbizottságok* mint *jogorvoslati fórumok*. Ezek jellemzője – amint erre korábban már utaltunk – az *igazságszolgáltatás-szerű működés*. A sajátos jogfejlődésnek tudható be, hogy a közigazgatási eljárás definiálása is eltér a kontinensen kialakult meghatározásoktól. Az olyan írott jogrendszerű államokban, ahol a közigazgatási jog a közönséges jogtól elkülönült, az eljárás többnyire a speciális anyagi jogi szabályokhoz csatlakozó sajátos eljárási szabályokkal rendezett, és a sokféleségben az egységet a közigazgatási bíróság elvi irányító tevékenysége teremti meg.

Az általános eljárási kodifikáció viszonylagosan visszafogott elterjedtségében közrejátsszik az is, hogy *a létező eljárási törvények tartalmilag igen eltérő képet mutatnak*, ami arra vall, hogy nemzetközi méretekben tudományosan nem eléggé tisztázott az általános eljárási kodifikáció tárgya. A hatósági eljárás kodifikálásnak egyik modellje, az osztrák törvény a hatósági eljárás tényleges folyamatára van tekintettel, de a végrehajtási eljárást külön törvény rendezi. A spanyol eljárási törvény közelebb áll egy általános közigazgatási rendtartáshoz, mint egy hatósági eljárást rendező törvényhez. Az egyik legújabb eljárási törvény, a Német Szövetségi Köztársaság törvénye szerkezetileg nem követi az eljárás menetét, meg van tűzdelve elméleti fogalmakkal (például közigazgatási aktus, közigazgatási szerződés stb.), és egyes különleges eljárásokat is szabályoz. Mindezen közreható tényezők dacára az eljárás kodifikáltságának igénye az írott jogrendszerű államok javarészában folytonosan napirenden van.

*A közigazgatási eljárás és az eljárási jog nem azonos fogalmak.* Az eljárás cselekvések egymásra épülése, az eljárási jog pedig az ezekre vonatkozó szabályok rendszere. Hibás tehát minden olyan törekvés, amely a közigazgatás hatósági eljárását a reá vonatkozó jogi szabályozáson keresztül törekszik meghatározni.

Főleg azokban az országokban, ahol általános közigazgatási eljárási törvény létezik, felmerült az a gondolat, hogy az eljárási jogot a közigazgatás anyagi jogától elkülönült, önálló jogágnak lehet-e tekinteni. Azok, akik szerint az eljárási jog így is felfogható, főleg a büntető és a polgári anyagi jog, illetve a nekik megfelelő perrendtartások analógiáját használják érvként. Az ekörül kibontakozott vita praktikus vetülete csupán az, hogy az eljárási

jog önálló tudománynak minősüljön-e, és ennek megfelelően az egyetemi és egyéb oktatásban önálló főtárgy legyen-e.

Az államigazgatási eljárás szabályozását illetően *Magyarországon az első világháború után évtizedeken át* szinte egyeduralmat élvezett az a Concha Győző által megfogalmazott nézet, hogy az eljárás általános jellegű szabályozása nem lehetséges, mert általános eljárás sem képzelhető el. Egyedül Sigmond Andor, az első számottevő eljárási monográfia szerzője képviselt – nem kellő egyértelműséggel kidomborítva – ettől eltérő felfogást.<sup>11</sup> Munkássága azonban hatástalan maradt, mivel nem tartozott a közigazgatási jogtudomány pozicionált művelői közé.

E kérdésben is fordulatot hozott a Magyar Zoltán vezette tudományos iskola. Magyar ugyanis azt vallotta, hogy mind a közigazgatás jogszerűsége, mind pedig annak eredményessége nem kis mértékben függ az eljárás lehetséges mértékig egységes, átfogó szabályozásától. Ez az álláspontja nem utolsósorban azon nyugodott, hogy a közigazgatás törvényessége kizárólagos biztosítékeként nem fogadta el a közigazgatási bíraskodást, hanem a közigazgatás hatalmi túlsúlyával és önkényével szemben az eljárás szabályozásában is védelmet keresett.

A Magyar-iskola és név szerint Valló József produkálta a közigazgatás racionalizálásának programja keretében a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának elméleti megalapozását és az azon nyugvó törvénytervezetet is (csak az alapeljárásra kiterjesztve, 1937).<sup>12</sup> A néhány évvel később készült tervezetet már magyarázattal is kiegészítette.<sup>13</sup> Munkái azonban olyan időszakban készültek, amikor a közigazgatási hatósági eljárás törvényi szintű szabályozása nem keltette fel a jogalkotók érdeklődését. Mélyreható tudományos elemzéseket felölelő és mai szemmel nézve is sok tekintetben becses törvénytervezete ezért nem emelkedett soha törvényé. Ugyanerre a sorsa jutott Szitás Jenő törvénytervezete is,<sup>14</sup> amely Vallóéhoz képest jóval rövidebb és egyszerűbb volt, és ebből az okból túlságosan keretszerű. Ezért a törvényesség és az ügyféli jogok védelmére jóval kevésbé lett volna alkalmas, mint Valló műve.

## 3.2. A hazai tételes jogi szabályozás alakulása

A hazai történelmi előzmények között a szakirodalom az első modernizációs lépésnek a *közigazgatási és igazságszolgáltatási eljárások elválasztását*, az igazságszolgáltatás államosítását tekinti (1869). Ezt követően a törvényhatósági, majd a községi törvényekben jelentek meg eljárási normák. A fejlődés folyamatában jelentős lépés volt a *pénzügyi közigazgatási bíróság* intézményesítése (1883), majd a *Közigazgatási Bíróság létrehozása* (1886).

A magyar jogalkotásban *általános eljárási szabályok felállítására az első kísérlet az 1901. évi XX. törvénccel történt*. Ez a külső eljárás kérdései közül csak a határozatok

<sup>11</sup> SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala, tekintettel a törvényhatósági közigazgatásra*. Budapest, Athenaeum.

<sup>12</sup> VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

<sup>13</sup> VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

<sup>14</sup> SZITÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás. A korszerű közszolgálat útja*. Budapest, Belügyminisztérium.

kézbítésével és a jogorvoslatokkal foglalkozott. A belső ügyvitelt illetően felhatalmazásokat adott a belügyminiszternek a szabályozásra, ami az 1902-ben megjelent vármegyei, illetőleg gyámügyi ügyviteli szabályzatok keretében történt meg. Az említett törvényt több mint negyedszázadon át alkalmazták, bár hamarosan kiderült, hogy egyfelől hiányos, másfelől pedig nem csökkenti, hanem növeli a bürokratizmust. *A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk* – meghirdetett egyszerűsítési céljával ellentétben – még rontott a helyzeten, mert lényegében fenntartotta az ügyintézés centralizációját, és emellett nem kielégítően szabályozta a hatósági fokozatokat, a hatáskör és illetékesség vizsgálatát, a hatóságok egymás közti érintkezését, valamint a jogorvoslatokról való lemondást. Néhány évvel később az 1933. évi XVI. törvénycikk a fórumrendszer egyszerűsítésével át akart térni az egyfokú fellebbevitel elvének általánossá tételére, a törvénynek ez a része azonban sohasem lépett hatályba. Az 1929. évi XXX. törvénycikk alkalmazása így a második világháború utáni időre is átnyúlt. Egyes rendelkezéseit a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, majd az állampolgárok bejelentéseiről szóló 1954. évi I. törvény, a még érvényben maradtakat pedig első általános államigazgatási eljárási törvényünk, az 1957. évi IV. törvény helyezte hatályon kívül.

Az 1950. évi I. törvény rendelkezései közül tárgyunkat illetően ki kell emelnünk annak 65. §-át, amely szerint a Minisztertanács a helyi államigazgatási eljárás szabályait a helyi tanácsok rendszerének megfelelően rendelettel állapítja meg. Az 1950. évi I. törvényt azonban hatályon kívül helyezték, még mielőtt az eljárási szabályok megalkotására sor került volna. A második tanácstörvény, az 1954. évi X. törvény 66. §-a már csak a jogorvoslati rendszer szabályozását írta elő.

Az 1950 és 1954 közé eső években *kormányrendeleti szinten csak néhány eljárási jogintézmény szabályozása valósult meg*, így a tanácsi végrehajtó bizottságok idézési joga, valamint a határozatoknak az érdekeltekkel való közlésének és kézbesítésének módja.

1954-ben az Országgyűlés megalkotta a lakossági bejelentések intézéséről szóló *1954. évi I. törvényt (Panasztörvény)*, amely intézményesítette az úgynevezett korlátlan panaszjogot, a gyenge alapon nyugvó törvényesség erősítése céljából. Ez azt jelentette, hogy a lakosság számbeli és fórumbeli korlátozás nélkül fordulhatott az állami (beleértve a tanácsi) szervekhez panasza kivizsgálása és elbírálása végett. (A panaszáradatot a hivatalok egy része a mai napig nem dolgozta fel.) A szabályozás jogtörténeti jelentősége abban van, hogy ezzel kezdetét vette a panaszjog gyakran változó tartalmú szabályozása.

1954-től kezdve élénk elméleti vita alakult ki az államigazgatási eljárás átfogó kodifikálásáról. 1956 nyarán elkészült az erre vonatkozó törvényjavaslat, amelyet az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága 1957 márciusában és májusában, teljes ülése pedig 1957. június elején vitatott meg és fogadott el. Az *1957. évi IV. törvénnyé* vált (a továbbiakban: *Et.*) az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló jogszabály kihirdetése 1957. június 9-én történt meg a *Magyar Közlönyben*. A kilenc fejezetbe foglalt 98 §-ból álló törvény 1957. október 11-én lépett hatályba.

Az *Et.* nem nagyszámú és nem nagy horderejű módosítással és kiegészítéssel közel negyed évszázadon keresztül a gyakorlatban bevált. 1981-ig tíz törvénymódosításra került sor. Ezek döntő többségét azonban szervezeti változások indokolták. A több mint két évtized alatt az *Et.* értelmezésére a Minisztertanács Tanácsi Hivatala a 3270/1966. számú Kormányhatározatban foglalt felhatalmazás alapján a Legfőbb Ügyészséggel egyetértésben *129 értelmező állásfoglalást* bocsátott ki. Idővel a törvény módosítását az is indokolta, hogy

az értelmező állásfoglalások egy része a törvénybe beépíthető legyen. Ennél azonban fontosabb volt, hogy az államigazgatás változásaihoz a törvényt hozzá kellett igazítani, egyes fogyatékosait ki kellett küszöbölni, és több tekintetben kiegészítésre szorult. A törvény felülvizsgálatának előkészítése során, a korabeli hivatalos megítélés szerint, beigazolódtott, hogy a felsoroltak miatt nincs szükség újrakodifikálásra, hanem a jelzett célok a törvény módosításával is elérhetők. Ez olyan módon történt meg, hogy lényegileg fenntartható volt az 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek túlnyomó hányada. Ennek a megoldásnak a legnagyobb előnye az volt, hogy nem veszett el mindaz a tapasztalat, amelyet az államigazgatási apparátus az eljárási törvény közel negyedszázados alkalmazása közben szerzett. A módosított törvény gyakorlati használhatóságát kívánta a törvényhozás előmozdítani azzal, hogy a módosításokat (és kiegészítéseket) az eredeti törvény hatályban maradt szabályaival egységes szövegben (1981. április 16-án) tárgyalta meg és fogadta el. Mivel az 1957. évi IV. törvény hatályban tartott szabályainak és módosító szabályainak egységes szövegét maga a törvényhozás állapította meg, azaz az egységes szöveget emelte törvényerőre, *formailag új törvényt hozott: az 1981. évi I. törvényt az államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (*a továbbiakban: Áe.*). Ennek a ténynek a praktikus jelentősége abban állt, hogy a jogalkalmazás során nem kellett és elvileg nem is lehetett az Et.-ből hatályban maradt szabályokra az Et. szabályaiként hivatkozni, hanem azokra – csakúgy, mint a módosító és kiegészítő szabályokra – az Áe. rendelkezéseiként kellett utalni. Ennek az igénynek azonban a tételes jogi szabályozás nem minden esetben felelt meg.

Az Áe.-t az 1981. évi 25. törvényerejű rendelet 1982. január 1-jén léptette hatályba. Az Áe. hatálybalépéséről szóló törvényerejű rendelet igen sok jogszabályhely módosításával, illetve hatályon kívül helyezésével törekedett az Áe. és az érintett jogszabályhelyek közötti ellentmondást megszüntetni.

A hatályba léptető törvényerejű rendelet kibocsátásával nem ért véget az a jogalkotási folyamat, amelyet egy ilyen nagy horderejű kodifikáció szükségképpen kivált. Az utolsó lépcsőben ugyanis a minisztertanácsnak és a minisztériumoknak (országos hatáskörű államigazgatási szerveknek) ki kellett adniuk a megfelelő ágazatok (alágazatok) új vagy módosított részletes eljárási szabályait mindazokban a kérdésekben, amelyekben az Áe. a saját szabályaitól való eltérést megengedte, illetve amelyekben az Áe. másodlagos jogforrás volt. Ennek a feladatnak az elvégzése már az Áe. hatálybalépése előtt elkezdődött, következetesen azonban soha nem valósult meg.

Ezt követően közel egy évtizeden keresztül a jogalkotás folyamata alig érintette az Áe.-t. A rendszerváltás azonban a hatósági eljárási jogot is alapjaiban érintette. A hatósági eljárást illetően közvetve jelentős változásokat hozott *a helyi önkormányzatokról* szóló 1990. évi LXV. törvény által, hogy *felhatalmazta a helyi igazgatás új típusú szerveit az önkormányzati hatósági ügyek intézésére*, illetőleg az államigazgatási eljárás szabályainak megfelelő alkalmazására. Ezt követően minden évben sor került az Áe. módosítására, illetőleg egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésére. Ezek köréből három törvényről külön is szót kell ejteni. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről rendelkező 1991. évi XX. törvény (*hatásköri törvény*) elvégezte a legszükségesebb karbantartási feladatokat. Alapjaiban változtatta meg a jogorvoslati rendszert az 1991. évi XXVI. törvény, amely *a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát terjesztette ki*. Végül a köztiszt-

viselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény azért érdemel kiemelés, mert a vegyes rendelkezései között szereplő egyik bekezdés közvetlenül érintette az Áe. szervei hatályát: „[a]hol jogszabály államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet [...] kell érteni.” [1992. évi XXIII. törvény 72. § (6) bekezdés]

Utalni kell azonban arra, hogy a rendszerváltást követően az eljárási joganyag korszerűsítésének szándéka a kormányzati célkitűzések között hamar megjelent: már 1992-ben szerepelt az elvégzendő feladatok között. A kezdeményezés azonban elbizonytalanodott, következésképpen eredmény sem született.

Az érdemi előrelépésre 1999-ig kellett várni, amikor a közigazgatás továbbfejlesztésének az 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről rendelkező 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat előírta, hogy felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkára kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre. Az átfogó felülvizsgálat és az új eljárási törvény megalkotásának indokai röviden összefoglalva a következők voltak:

Az Et.-nek, illetve az Áe.-nek nem minden rendelkezése avult el. Ezért szem előtt tartandó a megőrizve meghaladás elve. Ugyanakkor lehetőség nyílik az eredendő fogyatékoságok megszüntetésére (például semmisségi okok szűk köre, garanciák mellérendelése az ügyféli jogokhoz) és a jogorvoslati rendszerben (a felülvizsgálati kérelem kiiktatása következtében) keletkezett űr betöltésére az újrafelvételi kérelem intézményesítésével. Átfogóan felül kell vizsgálni a jogorvoslati fórumrendszert (az államigazgatási és az önkormányzati fórumokat egyaránt). Az ország nyitottá válásához hozzá kell igazítani a közigazgatási szervek hatósági tevékenységét is. Elő kell segíteni az eljárás gyorsítását, valamint a végleges döntés elhúzódásának megakadályozását.

A szabályozási koncepció alapján készített előterjesztést megtárgyalta a Kormány, és a következő prioritásokat határozta meg:

- fenn kell tartani a közigazgatási hatósági eljárásfajták három kategóriába sorolását (általános, szubszidiárius szabályok és kivett eljárások), az elsődleges szerep az általános szabályozásé;
- az alapvető garanciák a kivett eljárásokban is érvényesüljenek;
- kiemelt feladat az ügyféli jogok fejlesztése és az ügyfelek terheinek csökkentése;
- a lakosságot tömegesen érintő, speciális szakértelmet nem igénylő ügyek ügyintézési határidejét lehetőleg lényegesen csökkenteni kell;
- fokozandó a jogorvoslati rendszer és a végrehajtási eljárás hatékonysága.

Egy újabb kormányhatározat a fentiekre alapozva kijelölte az elvégzendő feladatokat az Áe. felülvizsgálata és a témakör újraszabályozása körében:

- *ki kell dolgozni az új, egységes közigazgatási eljárási törvény tervezetét;*
- az új közigazgatási eljárási törvény elfogadását követően a minisztériumok végezzék el az érintett jogszabályok módosítását.

Az akadályozó körülmények ellenére a Kodifikációs Bizottság a 2002. év végére elkészítette a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepcióját, és a szabályozásért felelős miniszterek elé terjesztette. Ezzel egyidejűleg sor került a koncepció publikálására és nyilvános vitára bocsátására. Ez a célkitűzés azonban, finoman

fogalmazva, mérsékelt érdeklődést váltott ki. Idő közben a bizottság hozzákezdett a szövegtervezet előkészítéséhez, és tematikusan végezte azt. Feladatát 2003 májusában elvégezte, és szövegtervezetét eljuttatta a kodifikációért felelős miniszterekhez.

Melyek voltak a *szabályozás szempontjai*? A rendszerváltást követően, bár a közigazgatás alapjaiban megváltozott, nem került sor a hatósági eljárás átfogó felülvizsgálatára. A korábbi szabályozások átláthatatlan dzsungel máris közvetlenül veszélyeztette a jobbiztonságot. Ezért elemi törekvés volt az általános és különös eljárási szabályok viszonyrendszerének pontos tisztázása. A célkitűzés egyértelmű: „a közigazgatási eljárásjog normaanyag egységes rendszert alkosson, amelyen belül érvényre jutnak bizonyos garanciális szabályok, s a különös eljárási szabályok csak ott és annyiban térnek el az általános szabályoktól, ahol és amennyiben ezt az adott eljárásfajta sajátosságai feltétlenül megkövetelik.”

El kellett végezni az új jogintézmények (például önkormányzati hatósági ügyintézés, hatósági közvetítő, hatósági szerződés) beillesztését az eljárás rendszerébe. A meglévő jogintézmények egy része újraszabályozást igényelt (például az alapelvek, a nyelvhasználat, a hatályosság egyes elemei).

A gyakorlati tapasztalatok arról tanúskodtak, hogy az ügyféli jogok gyakorlásának garantálása az elsőfokú eljárásban nem kielégítő. Emiatt bővítendő és megerősítésre szorulnak a törvényesség biztosítékai. A hatóság érdemi határozatát és eljárási kérdésben hozott végzését indokolt következetesebben elhatárolni egymástól. Nem kis ellenállást leküzdve sikerült meghonosítani a hatósági szerződést mint merőben új döntési módozatot.

A közigazgatási szakmán belül *egyetértés alakult ki a jogorvoslati alapmodellről*, amely három elemből állt:

- közigazgatási első fok,
- közigazgatási másodfok,
- közigazgatási bíróság (bíráskodás).

Ebbe az egyetértésbe beletartozott az is hogy a végrehajtási eljárás szabályozásának centrumába a hatékonyság növelését kell állítani.

A Kodifikációs Bizottság által a fentiekre is figyelemmel elkészített törvénytervezet 2003 májusától önálló életre kelt. A hosszúra nyúlt egyeztetési sorozat nyomán a tervezet jelentős mértékben megváltozott, és már akkor megkezdődött a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak szétzilálása. Egyes normák a mindenáron való változtatásnak köszönhetőek létüket. Erre azért indokolt kitérni, mert a módifikáció egy része túlterjeszkedett a Ket. szabályozási koncepciójának keretein (beleértve a kodifikációt indító kormányhatározatot is), illetve elmaradt a lehetőségek kihasználása.

*A törvény hatálybalépése után* (2005. november 1.) a Ket. sorsát a törvény gondozásáért felelős tárcák (Belügyminisztérium és Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) érdekérvényesítő erőviszonyai határozták meg. A közigazgatási eljárási jog szabályozását a permanens, ugyanakkor az egységes koncepciót nélkülöző változások jellemezték. A Ket. első átfogó módosítása 2008-ban szinte alig hagyott változatlanul rendelkezéseket (2008. évi CXI. törvény). A Ket. struktúrája felbomlott, és belső aránytalanságok alakultak ki. A jogalkalmazók eligazodását tovább nehezítette az a körülmény, hogy az új szabályok jelentős része lépcsőzetesen lépett hatályba. 2016-ban az egységes szerkezetű Ket. rendelkezései mellett több mint ezer lábjegyzet volt található, amelyek valamely törvény szakaszának,

bekezdésének, pontjának megfelelően megállapított vagy módosított szövegről, illetve hatályon kívül helyezéséről tájékoztatnak.

A szóban forgó szabályozási gyakorlat a Ket. általános jellegét is kikezdte. A részlet-szabályozás túlbujánzása az általános szabályozást egyre nagyobb mértékben korlátok közé kényszerítette. Ezek után már nemcsak fel lehet, de fel is kell tenni a kérdést: vajon élt-e még a Ket. az Ákr. hatálybalépése előtt? Megtörtént a szétzilálása, hamvaiban azonban még funkcionált. Okkal, de némi túlzással állapítja meg az általános közigazgatási rendtartásról készült törvényjavaslat vezetői összefoglalója: „jelenleg nincs is olyan ügy, amelyre a Ket., és csakis a Ket. szabályai lennének irányadók, vagyis ténylegesen általánosnak nem tekintethetők a szabályai.” Zárásként megállapítható, hogy a Ket. megalkotásának és karbantartásának kodifikációs gyakorlata zsákutcába vezetett.

### 3.3. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) előkészítése

A Kormány 2014-ben a tagjainak feladat- és hatásköréről rendelkező statútumban az igazságügyi miniszter feladatává tette, hogy – a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszterrel egyetértésben – készítse elő a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó jogszabályokat, illetve az újraszabályozásra vonatkozó koncepció kialakításával párhuzamosan vizsgálja meg a közigazgatási bíráskodás fejlesztésének kérdéseit. [A Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 81. §] *Az általános eljárás szabályozási koncepciója, majd az alapján a törvénytervezet előkészítése céljából az igazságügyi miniszter Kodifikációs Bizottságot hozott létre.*

*Az Ákr. megalkotásának időszerűsége* alapvetően két körülményre vezethető vissza.

*Az egyik a társadalmi, gazdasági folyamatok okozta változások.* Közelebről: ennek keretében az *Alaptörvény megalkotása* óta a közigazgatásban bekövetkezett változások, különösen a központi és területi államigazgatás szervezeti reformja a hatósági eljárások alapjaira is kihat. A területi államigazgatási szervek integrációja, a járási szint kiépítése, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) okozta változások nem csak feladat- és hatáskör-telepítési penzumot jelentettek. (Nem beszélve arról, hogy a folyamat tovább tart.)

*A másik változtatásra készítő körülményegyüttes a hatósági eljárások joganyagának, áttekinthetőségének és alkalmazhatóságának a problémái.* Az előző fejezetben bemutatott nehézségeket azzal egészítjük ki, hogy az eljárási joganyag szétzilálása az eljárások törvényességét közvetlenül veszélyezteti. A jogorvoslatok arányának alakulása nem változtat azon az állapoton, hogy a jogszabálysértések jelentős hányada a felügyelet előtt rejtve marad.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepciójának kimunkálása során megfogalmazott igények az Alaptörvénnyel való kapcsolatra kellő figyelmet fordítottak. *A hatósági eljárások jogvédő szerepe,* a tisztességes ügyintézéshez való jog, valamint az észszerű határidőn belüli ügyintézés nem csak alapvető szinten jelenik meg az eljárási törvényben. A koncepció szerkesztői nagy hangsúlyt fektettek az ügyfél-centrikus szabályozásra, nevezetesen *az ügyféli jogállás garanciákkal való megerősítésére.* A korábbi eljárási reformokból az ügyfeleket leginkább az ügyintézési határidő lerövidítése

érintette, az ügyfél pozíciója (esetenként kiszolgáltatottsága) azonban nem változott. Ezért az újraszabályozás egyik célja az *ügyfél helyzetének megkönnyítése*.

A Ket.-hez kapcsolódó szabályozási gyakorlatból kiindulva és okulva a koncepció a Ket.-hez képest radikálisan rövidebb, áttekinthetőbb, egyszerűbb, közérthetőbb és valóban általánosabb eljárási törvény megalkotását vette célba.

Végül a koncepcióalkotásnak része volt a közpolitikai célok megjelenítése. Nevezetesen „az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható” hatósági eljáráshoz szükséges keretek kimunkálása (Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciója).

A szabályozási koncepció és a törvénytervezet előkészítői munkájuk során támaszkodhattak

- a hazai szabályozás előzményeire,
- az európai közigazgatási eljárás modellszabályaira és
- a külföldi szabályozások hasznosítható tapasztalataira.

Az európai szocialista országok közé sorolt államok közül Magyarország 1957-ben az elsőként alkotta meg az államigazgatási eljárás általános szabályait magában foglaló törvényt (Et.). Természetesen az eddig megalkotott három eljárási törvény (Et., Áe., Ket.) és módosításai magukon viselték az adott éra politikai, gazdasági, technikai állapotának lenyomatát. Ez alapján azonban az említett törvényeket hiba lenne egyértelműen értéktelennek minősíteni. A fogyatékoságok ellenére a hatósági eljárás joghoz kötése szempontjából a szabályozások érdemeit is fel lehet sorakoztatni. (Megemlítjük, hogy az Et.-ben definiált ügyfélfogalomnál, annak tartalmát tekintve, számos próbálkozás ellenére sem sikerült pontosabbat alkotni.)

A modellszabályozás helyzetének áttekintése előtt röviden indokolt kitérni az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlására (a továbbiakban: Ajánlás). Az Ajánlás felhívja a Miniszteri Bizottságot egy egységes *modellkódex megalkotására*, amelynek célja a jó közigazgatáshoz való egyéni jog kidolgozása, amely szorosan kapcsolódik a közigazgatási hatósági eljáráshoz, mellékletében eljárási alapelveket, továbbá a közigazgatási döntésekre és a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat fogalmaz meg. Ezek ismertetésére az Ákr. egyes intézményeinek elemzéseikhez kapcsolódóan térünk ki.

A hatósági eljárás újraszabályozásának előkészítése során gyakran történtek hivatkozások az Európai Unió égisze alatt folyó *európai közigazgatási modellszabályok kimunkálására*, bár e projekt alapvető célja az Unió alkotmányos értékeinek közvetítése a közigazgatási eljárás (értelemszerűen nem csak a hatósági procedúra) keretében. Az is nyilvánvaló, hogy az Unió közigazgatási szabályainak végrehajtási rendszere más dimenzióban működik, mint a tagállamok közigazgatása. Mindezek mellett az Ákr. megalkotása és az európai közigazgatási eljárás modellszabályainak (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures) kidolgozása, mint folyamatban lévő, nemzetek fölötti kodifikációs folyamat tartalmi kérdések tekintetében is kínál párhuzamosságokat. Különösen igaz ez a projekt III. könyvére, amely az egyedi jogalkalmazói döntések tervbe vett szabályait foglalja magában. (A tankönyv szerzői természetesen erre is tekintettel voltak.)

*Az egyes államok közigazgatási rendszerei között nagyon jelentősek az eltérések* (például szervezeti rendszer, működési mechanizmusok stb.). Ez a külföldi szabályozási



modellek és gyakorlati tapasztalatok hasznosítását közvetlenül befolyásolja. Emellett a közigazgatási rendszerek az ismeretek bővítésén keresztül tágitják a látóhatárt, közvetlenül segítik a koncepcióalkotást és a döntésalternatívák kidolgozását.

A Kodifikációs Bizottság 2015 novemberében eljutott az általa véglegesnek szánt szövegtervezet előkészítéséig. Ezzel egy időben azonban megismerhetővé vált a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvénytervezet. A Miniszterelnökséget vezető miniszter ez alapján benyújtott törvényjavaslatát az Országgyűlés 2015. november 17-i ülésén elfogadta (*a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény). A törvénymódosítások *a Ket.-re is kiterjedtek*. (A Ket.-et érintő rendelkezések – módosítás, hatályon kívül helyezés, új rendelkezések beemelése – 2016. január 1-jén léptek hatályba.) Bár az előremutató változások a hatósági eljárások teljes körű felülvizsgálatát csak kisebb terjedelemben érintették, jelentőségük indokolttá teszi vázlatos bemutatásukat. Ezek a következők:

Az általános eljárási szabályoktól való eltérés korlátozása.

- Korlátok bevezetése az eljárás meghosszabbítása és felfüggesztése tekintetében.
- Az eljárás gyorsítását szolgáló szabályok törvénybe foglalása.
- A hatóságok együttműködésének további könnyítése.
- Az ügyintézési határidők meghosszabbításának szigorítása.
- Ahol a feltételek adottak, ott az engedélyezési eljárások megszüntetése, illetve az engedélyezési eljárás bejelentési eljárássá alakítása (bejelentéshez kötött jogosultságszerzés).
- A másodfokon eljáró hatóság tényállástisztázási köteletségének kiterjesztése.
- A jogszerű hallgatásra épülő függő hatályú döntés intézményesítése.
- Ezek a változások értelemszerűen beépültek az Ákr. rendszerébe.

### 3.4. Az Ákr. rendszere, tagozódása

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak egy törvénybe foglalása – követve az eljárás menetét – az alapvető rendelkezések után rendszerint három részre tagozódik. Az elsőfokú (alap)eljárást a jogorvoslat szabályozása követi, a harmadik részben pedig a végrehajtási eljárás szabályai találhatók meg.

Az Ákr. rendszere ehhez képest annyiban változott, hogy *az ügyfélcentrikus szabályozásban az alapmodell a kérelemre induló eljárásra épül*. Ennek tudható be, hogy a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó normák az elsőfokú eljárás, illetve a hatósági döntések szabályait követően külön fejezetbe kerültek.

Az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.). A törvényt Valló József szóhasználatához igazodva nevezzük általános közigazgatási rendtartásnak. Hivatalosan a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban jelent meg először ez az elnevezés.

A törvények előkészítését két, egymással kapcsolatot tartó kodifikációs bizottság is segítette. A közigazgatási perrendtartást az Országgyűlés a 2017. évi I. törvényben (Kp.) szabályozta. A törvény szintén 2018. január 1-jén lép hatályba.

Idő közben megszületett a 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról. A terjedelmes (528 szakaszból álló), a szabályozás tárgyából következően úgynevezett salátatörvényben a 240. alfejezet az Ákr. módosításáról is rendelkezik. A mindössze két szakaszban foglalt (522–523. §), szám szerint hat módosításra az érintett intézmények tárgyalása során értelemszerűen figyelemmel leszünk.

A 144 §-ból álló Ákr. 12 fejezetre, 82 címre (alfejezetre) tagozódik. (A §-okon belül bekezdések és pontok találhatóak.) Mindegyik fejezet, alfejezet és szakasz külön címet kapott, megkönnyítve ezáltal az eligazodást és a keresést.

- I. Fejezet: Az alapelvekről, a törvény hatályáról, továbbá az eljárási képességről és képviseltről rendelkezik.
- II. Fejezet: Az alapvető rendelkezéseket az eljárás mindegyik szakaszában alkalmazzák, illetve alkalmazhatják.
- III. Fejezet: A kérelemre induló hatósági eljárás döntően az eljárás megindításától a döntés előkészítéséig terjedő szakasz szabályaiból áll.
- IV. Fejezet: A hatóság döntései a döntésfajtákra (határozat, végzés, egyezség jóváhagyása, hatósági szerződés) és a döntés közlésére vonatkozó szabályokat tartalmazza.
- V. Fejezet: A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás szabályait rögzíti.
- VI. Fejezet: A hatósági ellenőrzésről szól.
- VII. Fejezet: A hivatalbóli eljárások. Az eljárás megindítását és az adatszolgáltatási kötelezettséget rendezi.
- VIII. Fejezet: Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai az ideiglenes intézkedésre, a biztosítási intézkedésekre, valamint a zár alá vételre és a lefoglalásra terjednek ki.
- IX. Fejezet: Jogorvoslat. Az ügyfél kérelmére induló jogorvoslati eljárások, a hivatalból induló döntés-felülvizsgálatok és a semmisség szabályaiból áll ez a fejezet.
- X. Fejezet: Az eljárási költség előlegezésének és viselésének szabályait foglalja magában.
- XI. Fejezet: A végrehajtási eljárás intézményeit rendezi.
- XII. Fejezet: A záró rendelkezések körébe a felhatalmazó rendelkezések, a hatálybaléptetés és az átmeneti rendelkezések tartoznak.

## 4. fejezet

### Az alapelvek

#### 4.1. Az alapelvek szerepe

Az alapelvek a jog világában olyan követelményeket határoznak meg, amelyek vagy a jogrendszer egészére, vagy egyes jogágazatokra, vagy egyes kiemelkedő jelentőségű jogintézményekre irányadóak. A közigazgatási szakemberek körében a *hatósági eljárás alapelveinek a jelentőségéről*, hasznosságáról és alkalmazhatóságáról *megoszlanak a vélemények*. Ismert az a felfogás, amely szerint az alapelveknek önmagukban nincs nagy jelentőségük, és csak akkor jutnak szerephez, ha a részletes szabályozásban is megjelennek. Ezért kiemelendő, hogy az alapelvek szerves részei az Ákr.-nek, és nem többé-kevésbé ünnepélyes hangvételű díszítőelemei a törvénynek. *Az alapelvek „az alapvető jogoknak a leképződései a közigazgatási eljárásra. Jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel.”* (Ákr. Szabályozási koncepció [a továbbiakban: Koncepció].)

A közigazgatási eljárás alapelvei kataszterének összeállításakor az egyik nehézséget annak a kérdésnek az eldöntése okozza, hogy bele kell-e venni a jog általános alapelveit, amelyeket rendszerint az alkotmány/alaptörvény fogalmaz meg, továbbá az adott jogág egészét átható alapelveket (tehát tárgykörünkben a közigazgatási jog alapelveit). Vita tárgyát képezi továbbá, hogy a szabályozásnak ki kell-e terjednie az összes eljárás közös alapelveire, valamint hogy a közigazgatási eljárásnak léteznek-e valamennyi országban egyaránt érvényesülő (érvényesíthető) alapelvei.

A Ket. előkészítése során az alapelvekkel foglalkozó szerzők között egyetértés volt a tekintetben, hogy el kell végezni az alapelvek felülvizsgálatát, és ennek nyomán bővíteni és pontosítani kell az alapelvek körét. A felülvizsgálat szorgalmazói úgy vélték, hogy a munka elvégzése szemléletváltozást feltételez, mert csak ez vezethet el az ügyfélközpontú szabályok megalkotásához. A célkitűzések megvalósítása azonban csak részeredményeket hozott a bővítés és pontosítás körében. Utólag már megállapítható: a legnagyobb hiányosság annak tudható be, hogy az alapelvek a jogalkotásra kevésbé hatottak.

*Az Ákr. figyelemmel van a közigazgatási hatósági eljárás alapelveinek hagyományos rendszerére, ugyanakkor „megújítja és újrafogalmazza” azokat.*

*Az alapelvek egy része egyenesen az Alaptörvényből vezethető le. Nevezetesen: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részreahlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIV. cikk (1) bekezdés]*

Ugyancsak mindenkinek joga van ahhoz, hogy a neki okozott kárt a hatóságok által, feladatteljesítésük során megtérítsék. [Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés] „Az alapelvek az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül is végrehajthatók.” (Ákr. indokolása) Következésképpen alkalmazásuk kötelező, és megsértésük egyértelműen törvénysértés. (Megjegyezzük, a Kúria előtt is folyt már per, amelyben a Ket. alapelveinek megsértésére történt hivatkozás.)

„Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az alapelvek tehát közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandóak, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak.” (Koncepció)

A Kodifikációs Bizottság az alapelvek rendszerének kialakítása során a Ket. szerinti modellt tekintette mintának (az alapelvek tételes megfogalmazását), figyelembe vette a felhalmozódott gyakorlati tapasztalatokat, továbbá támaszkodott az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a jó közigazgatásról szóló (2007.) 7. számú ajánlására.

A továbbiakban az Ákr. rendszerét követve tekintjük át az eljárási alapelveket.

## 4.2. A jogszerűség elve

Az első rendelkezés a törvényesség elvének a megfogalmazása. Ebből a szempontból a joghoz kötöttség a legerősebb garancia. (Ez 1957 óta mindegyik eljárási törvényben megtalálható.) Az Ákr. ennek az alapelvnek két elemét emeli ki. *Az egyik a hatósági fellépés jogszabályi felhatalmazáshoz kötése.* Nem mindegyik közigazgatási szerv rendelkezik hatósági jogkörrel, azaz hatósági felhatalmazással. Tekintettel arra, hogy a hatósági eljárás során közhatalom gyakorlására kerül sor, a hatóság kordában tartása elemi törvényességi érdek. Ide kapcsolódik a jó közigazgatásról szóló irányelvnek az a passzusa, amely kimondja: A hatóságok még mérlegelési jogkörben sem cselekedhetnek önkényesen. Külön kiemeljük, a szerv vezetőjének, valamint a felettes szervnek sem a normatív, sem a konkrét utasítása nem vehető igénybe hatáskör telepítése céljából, erre ugyanis csak jogszabályban kerülhet sor. A törvény két rendelkezése ezt közvetlenül garantálja:

- a hatósági jogkör megléte az eljárás megindításának előfeltétele és a folytatás feltétele,
- a döntés indokolási részének kötelező tartalmi eleme az alapul szolgáló anyagi és eljárásjogi jogszabályhelyek pontos megjelölése. (Ez alól egy kivételt ismer az Ákr., az ideiglenes intézkedés kibocsátását.)

*A másik elem a jogszabály keretei közötti, rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás.* Ebbe beletartozik a hatáskör túllépésének a tilalma is. Értelemszerű, hogy a hatáskör gyakorlásával való visszaélés, az önkényeskedés sem egyeztethető össze a rendeltetésszerű hatáskörgyakorlással. A hatáskör gyakorlásának korlátja az is, hogy csak arra a célra használható fel, amelyre a jogalkotó szánta.

*A szakszerűség elvének az intézményesítése* ahhoz az elemi követelményhez kapcsolódik, hogy biztosítani kell a hatóságoknak a feladatellátásukhoz igazodó rendeltetésszerű működését. Ennek keretében a hatáskör-telepítés az egyik központi probléma. Erről tanúskodik a járási hivatalok rendszerének kiépítése is.

Az itt megfogalmazott *egyszerűsítés* folyamatának több összetevője van. A szervezeten belüli eljárási rend tökéletesítése, a vezetői munkaszervezés, az elektronikus ügyintézés térhódítása mellett a jogalkalmazás részesevé az utóbbi időben egyre jelentősebb. A bürokráciacsökkentésről szóló törvénymódosítások különösen a hatósági engedélyezési eljárások körében hoztak látványos eredményeket. Az engedélyezési eljárás helyett a tevékenység bejelentéshez kötése és az egyetértési jog megújított szabályozása átrendezte a hatósági szolgáltatások körét.

*Az ügyféllel való együttműködés* alapelve a gyakorlatban sok gondot hoz felszínre. A legsúlyosabb annak a megkövesedett szemléletnek a továbbélése, amely kimondva-kimondatlanul a hatóság–ügyfél kapcsolatot hierarchikus viszonyként kezeli. (Sajnos az ügyfelek egy része ezt így is éli meg.) Pedig a hatóság nem felettes, és az ügyfél nem alárendelt. Adott hatósági jogviszonyban ugyanaz a jog vonatkozik az eljárás mindegyik résztvevőjére. Alapvetően téves az a közelítés, amely a közhatalom gyakorlásának tekintélyét csak hierarchikus rendben tudja elképzelni és elfogadni. Nem mindenütt van ez így. [Idézünk a spanyol közigazgatási eljárási törvényből: „A közigazgatással kapcsolatos ügyek intézésében az ügyfeleknek joguk van ahhoz, hogy a hatóságok és a tisztviselők tisztelettel bánjanak velük, megbecsüljék őket.” 35. cikk f) pont.]

*A törvény előtti egyenlőség* az Alaptörvényből eredeztethető. Az Alkotmánybíróság több döntésében is rámutatott arra, hogy az emberek között sok szempontból (például kor, egészségi állapot, vagyoni helyzet stb.) jelentős eltérések vannak, és a különbségek egy részét a jogalkotásban és a jogalkalmazásban is figyelembe kell venni. A közigazgatási hatósági eljárásban még differenciáltabb a helyzet, hiszen a természetes személyek mellett jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyok is szerepelnek az ügyfelek között. Emiatt értelemszerű, hogy az eljárás során indokolatlan különbségeket nem lehet tenni.

*Az egyenlő bánásmód* követelményeinek érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárás néhány évig része volt a Ket.-nek. Az eljárási szabályok kiiktatása után alapvető szintű szabály került a törvénybe. „Az egyenlő bánásmód követelménye a negatív diszkrimináció tilalmát igényli, míg az esélyegyenlőség (az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése) egyebek mellett pozitív diszkriminációval közelíthető meg.” A szabályozás gyökere az Alaptörvényből ered: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés]

A hatáskörgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódik a *döntéshozatal határideje*. Az Ákr. kimondja: „A hatóság hatásköre gyakorlása során [...] a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.” [Ákr. 2. § (2) bekezdés c) pont] Az eljárás szervezettségét és eredményességét a törvényalkotó azzal is biztosítani törekszik, hogy az eljárási cselekmények elvégzését és a döntéshozatalt határidőhöz köti.

### 4.3. A hivatalbóliság elve

A hivatalbóliság (officialitás) elve az eljárási jogokban (büntető-, polgári eljárás) bár eltérő mértékben, de egyaránt szerephez jut. Az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárásban a *hivatalbóliságot két relációban szabályozza*. Egyrészt a kizárólag ügyfél kérelmére indítható eljárások kivételével az *eljárást a hatóság hivatalból indítja*, másrészt a *kérelemre indítható eljárást a hatóság folytatja le*. A kérelemre indított eljárást a jogszabályban meghatározott

feltételek fennállása esetén a hatóság folytathatja. Az Ákr. indokolása szerint „a hatóság valamennyi ügyben az eljárást hivatalból folytatja le, ezzel hangsúlyozva az érdemi eltérést a polgári eljárásjoghoz képest, ahol a felek indítványaihoz kötöttség a meghatározó”.

Az ügyfél kezdeményezésére induló eljárással kapcsolatban a hatóságnak van két kötöttsége:

- a csak kérelemre indítható eljárást hivatalból nem lehet megindítani,
- az eljáró szerv a kérelem tárgyához kötve van, attól nem térhet el (az engedély megadása helyett nem lehet helyi adót kivetni). A kötöttség azonban nem jelenti azt, hogy az eljárás vezetését az ügyfél határozza meg.

A törvény a minden egyes eljárásban fellelhető hivatalbóliség lényeges elemeinek a következőket tartja. A hatóság hivatalból

- megállapítja a tényállást,
- meghatározza a bizonyítás módját és terjedelmét,
- a törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alatt eljáró hatóság döntését és eljárását.

#### 4.4. A hatékonyság elve

A szakasz valójában két alapelvről rendelkezik. Külön kiemelendő, hogy a költségtakarékosság figyelembevétele nem korlátozódik a hatóságra és az ügyfélre, hanem az eljárás valamennyi résztvevőjének érdekeire tekintettel kell lenni. Tudomásul kell venni, hogy *a hatósági eljárások lefolytatásának és a hatósági szolgáltatások nyújtásának ára van*. Nem közömbös azonban, hogy ez milyen terhet ró a résztvevőkre. A takarékoság viszont mint általános követelmény önmagában, adott ügytől, ügycsoporttól elvonatkoztatva nehezen értelmezhető. Más költségvonzata van egy hatósági bizonyítvány kiállításának és más egy nagy volumenű, sokszereplős kisajátítási eljárásnak. Ebből következően a megtakarítási lehetőségek is eltérőek. A látványos pazarlások megszüntetését leszámítva a legtöbb eredmény a *racionális munkaszervezéstől* várható. A hatóságok vezetőinek egy része azonban közigazgatási munkaszervezési ismeretekkel alig rendelkezik. Valójában az észszerű takarékoság követelményét kell felállítani, ügyelve arra, hogy a spórolás az alapfeladat ellátását, a hatóság rendeltetésszerű működését ne veszélyeztesse.

*A gyorsaság elvének alkalmazása*, hasonlóan a költségtakarékosságéhoz, szintén adott viszonyok között értelmezhető. Nem véletlen, hogy a törvény differenciált eljárási határidőt állapít meg. Arra azonban ügyelni kell, hogy a gyorsaság ne menjen az ügyintézés színvonalának a rovására. Arra is illik vigyázni, hogy a gyorsaságot ne korlátozzuk csak az ügyintézőkkel szembeni követelményre. A jogszabályi rendelkezések alkalmazása esetenként nehezíti az ügyintézési folyamatot, és a gyorsaság ellen hat. Erről azonban nem a jogalkalmazó tehet.

## 4.5. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek

Az ügyfelekre vonatkozó alapelveket az Ákr. jóval szűkebb körben szabályozza a Ket.-hez viszonyítva. Ennek ellenére az ügyféli jogok katalógusán nem esik csorba. A változás a szabályozási koncepció módosulásának a következménye.

A törvényben két alapelv található. Ezek

- az ügyféli nyilatkozatra és
- az ügyféli jogok megismertetésére és gyakorlásuk előmozdítására

vonatkoznak.

Az ügyfél nyilatkozatának az eljárásban kiemelkedő szerepe van, ezért került alapelvi szintre. „Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet, vagy a nyilatkozattételt megtagadhatja.” Az ügyféli nyilatkozat megkülönböztetett jelentőségét egyértelművé teszi, hogy a törvény külön szakaszban rendelkezik az *ügyfél nyilatkozatának kiemelt szerepéről*: ha „jogszabály nem zárja ki, az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges”. [Ákr. 64. § (1) bekezdés] Azt azonban nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy a nyilatkozattételi jog a törvényben meghatározott terjedelemben és módon (az eljárás minden szakaszában, bármikor) az eljárás résztvevői közül csak az ügyfelet illeti meg. Aligha szükséges megmagyarázni azt a tételt, amely szerint, ha az ügyfél él nyilatkozattételi jogával, akkor igazmondási kötelezettség terheli.

A (2) bekezdésben szabályozott alapelvet a jobb megértés és a pontos alkalmazás érdekében indokolt kettébontani. A törvény mindenekelőtt meghatározza az eljárás egyéb résztvevőinek zárt körét. A tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője együtt alkotják az egyéb résztvevői kört. Ez azt jelenti, hogy az eljárás egyéb résztvevőinek köre a törvény alkalmazása során fenntartott fogalom, kizárólag a felsoroltak tartoznak ebbe a körbe, amit csak a törvényalkotó bővíthet vagy szűkíthet. Mi is megfontolandónak tartjuk e körnek a támogatóval történő bővítését. Az eljárás egyéb résztvevői státuszuk jelentősége abban rejlik, hogy az egyéb résztvevőket az ügyféli jogok közül a törvényben meghatározottak megilletik (például a hatósági döntés őket érintő rendelkezése ellen jogorvoslattal élhetnek). Erre azért térünk ki, mert az eljárásban való részvételnek jogilag releváns következményei vannak, amint azt a következő alapelv érzékelteti: „A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője) számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.” [Ákr. 5. § (2) bekezdés] Másként fogalmazva, itt a törvény a hatóság tájékoztatási kötelezettségéről rendelkezik. A hatóság szerepe e téren nem korlátozódik az eljárás megindítására. A tájékoztatásra az eljárás minden szakaszában szükség lehet. Ma már a tájékoztatási eszközök gazdag tárházából választhatja ki a hatóság a legmegfelelőbb eszközt és módozatot. A szabályozás azonban ennél tovább megy. Az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása valójában segítségnyújtást is jelent.

#### 4.6. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

*Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni.* A „valamennyi résztvevője” fordulat új elem a szabályozásban. Előfordul, hogy a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői mellett az eljárás egy-egy szakaszában további személyek/szervek bevonására is szükség van. (Ezt a kört a Ket. érintettként vagy érdekeltként aposztrofálta.) Számos eljárásban kikerülhetetlen olyan adatok, tények beszerzése, amelyekkel más személy vagy szerv rendelkezik. Jogszabályokban meghatározott eljárásokban a jogalkotó biztosítja a civil szervezetek bekapcsolódását. A civil szervezet nem ügyfél (kivéve, ha törvény ügyféli jogállást biztosít részére), nem tartozik az eljárás egyéb résztvevői közé, de jogszabály alapján gyakorolhat egyes ügyféli jogokat. Esetenként az eljárásban közreműködnek olyan szervezetek is, amelyek nem ügyfelek, és az eljárás egyéb résztvevőjének sem minősülnek.

A fentiek alapján eljárás valamennyi résztvevője közé tartoznak az ügyfelek, az eljárás egyéb résztvevői mellett azok a konkrétan felsorolhatatlan természetes személyek és szervek, akiket/amelyeket a hatóság jogszabály alapján az eljárásba bekapcsol. A törvény szóhasználatában azonban megfigyelhető némi bizonytalanság. A jóhiszemű eljárásra az eljárás valamennyi résztvevője kötelezett. Azonban csak az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének a jóhiszeműségét kell vélelmezni. A szűkítés csak pontatlanság következménye lehet.

*A rosszhiszeműséget a hatóságnak kell bizonyítania.* Ha bizonyíthatóan rosszhiszeműen járt el az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője, ennek különböző, a közigazgatási hatósági eljáráson kívül eső jogi következményei is lehetnek. A hatósági eljárásban az a legsúlyosabb hátrány, hogy az érintett résztvevőt nem illeti meg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. További szankció lehet eljárási bírság kiszabása, az okozott többletköltségek megtérítése stb.

A vizsgált alapelv körébe tartozik a lehető legtágabban értett *együttműködési kötelezettség*. „Az eljárás valamennyi résztvevője köteles [...] a többi résztvevővel együttműködni.” [Ákr. 6. § (1) bekezdés] Nem véletlen, hogy erre nézve eljárási szabály nem található a törvényben. Annyi talán minimális követelményként megfogalmazható, hogy az eljárás valamennyi résztvevője tartózkodjon az eljárás indokolatlan késleltetésétől.

Szintén valamennyi résztvevőre kiterjedő alapelv *a döntéshozatal és a végrehajtás indokolatlan késleltetésének a tilalma*. A gyorsasággal, illetve az eljárási határidőkkel kapcsolatban erről a problémáról már kifejtettük álláspontunkat. Ezt kiegészítjük azzal, hogy az ügyfél nyilatkozattételi joga a nyilatkozat megtagadását is magában foglalja, és ezért az ügyfelet nem érheti joghátrány. A megtagadás nem minősül indokolatlan késleltetésnek.

#### 4.7. A részvételi elv és átláthatóság elve

Amennyiben a hazai szabályozást összehasonlítjuk a korábban hivatkozott, a jó közigazgatásról szóló ajánlással, megállapítható, hogy az Ákr.-ben megfogalmazott alapelvek és a törvény további rendelkezései tartalmilag lefedik a *Jó közigazgatási kódexben* megfogalmazott alapelvek döntő többségét. Az utóbbi dokumentumban szerepel azonban két olyan többletalapelv, amelyről illik szólni. Az egyik a *részvételi elv*, amely azt jelenti, hogy az azonnali intézkedések kivételével a hatóságoknak „megfelelő eszközök révén biz-



---

tosítaniuk kell a magánszemélyek számára annak lehetőségét, hogy részt vegyenek azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek kihatással vannak jogaikra vagy jogos érdekeikre”. A másik princípium az *átláthatóság elve*. Ez alatt az értenőd, hogy a magánszemélyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről, ami „magában foglalhatja a hivatalos döntések dokumentumait is”. Megjegyezzük, hogy az említett alapelvek nem csak a hatósági eljárásra vonatkoznak. A két alapelv azonban az Európai Unió tagállamaiban a hatósági jogalkotásban egyre hangsúlyosabban jelenik meg.

## 5. fejezet

### A törvény hatálya

*A hatályosság problémakörének tisztázása a hatósági eljárás megindításának előfeltétele.* A törvény alkalmazhatóságának korlátait a hatályosságra vonatkozó szabályok jelölik ki. Az eljárásjogok általában ötféle hatályosság között tesznek különbséget (időbeli, területi, szervi, tárgyi és személyi hatály). Az Ákr. esetében a területi hatály semmilyen problémát nem vet fel, a törvény az ország egész területén alkalmazandó. A múltban az időbeli hatály a viszonylag gyakori törvényt módosítások függvénye volt. Az sem ment ritkaságszámba, hogy a megalkotott rendelkezések egy részét a törvényalkotó még hatálybalépésük előtt hatályon kívül helyezte vagy módosította. Kívánatos lenne, hogy a szabályozás stabilitásához fűződő érdekek súlya a jövőben növekedjen.

A Ket. hatállyal kapcsolatos, túlzott pontosságra törekvő szabályozását a részletekbe menő aprólékosság jellemezte. Az elérni kívánt cél azonban nem valósult meg. E normák ugyanis megnehezítették és bizonytalanná tették a jogalkalmazást. E felfogáshoz képest az Ákr. megalkotói a jelentős egyszerűsítést tartották szem előtt.

#### 5.1. A hatósági ügy

Mindenekelőtt célszerű elhelyezni a hatósági ügyintézkést a közigazgatási szervek feladatellátásának rendszerében. A közigazgatási szervek (a helyi önkormányzatok és az államigazgatási szervek) gondoskodnak a közszolgáltatásokról, települést, területet fejlesztenek, szervezési feladatokat látnak el, stb. A különböző ágazatokban (alágazatokban), szakterületeken a *közfeladatok* eredményes, hatékony *ellátása* kisebb-nagyobb mértékben *szükségessé teszi a közhatalmi fellépést*, a hatósági eszközök alkalmazását. Gondos jogalkotói mérlegelést igényel, hogy az utóbbira milyen mértékben és formában kell jogszabályban biztosítani a hatósági fellépés lehetőségét.

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási feladatok egy részét a hatósági ügyek intézése teszi ki. Meghatározó jelentősége annak van, hogy *a hatósági ügy közhatalmi jellege jogi szabályozáson*, intézése pedig jogszabályi felhatalmazáson *alapul*. A feladatellátásnak további sajátossága a közhatalmi (hatósági) eszközökkel való kikényszeríthetőség. A fentiekből következően *nem hatósági ügy* (a teljesség igénye nélkül)

- a közigazgatási szervek által kifejtett irányító, felügyeleti tevékenység,
- a normatív közigazgatási aktusok kibocsátása,
- a szervek közötti és a szerveken belüli konkrét aktusok (utasítások) kiadása,
- a közigazgatási szervek szervezőtevékenysége,
- a hatóságoknak azok a cselekményei, amelyeknél nem hatóságként, hanem más jogági jogalanyként (például polgári jogi, munkajogi) vannak jelen adott jogviszonyban.

A hatósági ügyeknek széles a skálája, és közülük az *Ákr. határozza meg* azokat, amelyek a tárgyi hatálya alá tartoznak. Vannak tehát olyan hatósági ügyek, amelyek intézése során nem az *Ákr.* rendelkezéseit kell alkalmazni (például törvény hatálya alól kivett eljárások, hatósági felügyelet), ez azonban az ügy hatósági jellegén semmit sem változtat.

Az *Ákr.* lebontotta a definícióról a feleslegesnek ítélt sallangokat, és egy nem hosszú bekezdésben írja körül a hatósági ügy fogalmát. Ennek lényege, hogy az *Ákr. alkalmazásában a hatósági ügy intézése során a hatóság* döntésével az ügyfél részére

- megállapít jogokat és kötelezettségeket,
- jogvitáját eldönti,
- jogsértését megállapítja,
- adatot igazol, vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntéseket érvényesíti.

A felsorolt ügycsoportok közül a *jogok és kötelezettségek megállapítása*, a jogviták eldöntése és a jogsértések megállapítása általában hagyományosnak nevezhető eljárási rendben történik. Az ügyfél kérelmére vagy a hivatalból megindított eljárás keretében a hatóság, hatáskörének és illetékességének megállapítása után, tisztzza a tényállást, és az alkalmazandó anyagi jogszabály(ok) figyelembevételével meghozza érdemi határozatát (vagy végzéssel megszünteti az eljárást, esetleg visszautasítja a kérelmet). A folyamat modellezése alapján valósult meg a kodifikáció.

A fentiekől jelentősen eltérő eljárási rendben történik az adatigazolás és a nyilvántartás-vezetés. A törvényalkotó nem jelöli ki külön hatósági jelzővel ezeket az ügyeket, de ez egyrészt a szakasz címe alapján, másrészt a szöveggörnyezetből eredően evidencia. A hatóságok feladataik ellátása során sokféle adatigazolást és nyilvántartás-vezetést végeznek. Ezek közül azonban hatósági ügynek az minősül, ha hatósági jogkört gyakorolnak.

Az adatigazolás akkor hatósági ügy, ha ügyfél részére történik azzal a céllal, hogy az ügyfél az adatigazolást tartalmazó okiratot hivatalos eljárásban bizonyítékként felhasználja. Az adatigazolás kétféle formában történhet. Egyfelől a hatóság *hatósági bizonyítványt* adhat ki adat igazolására. A bizonyítványban fel kell tüntetni – egyebek között – azt, hogy milyen célból adták ki. Ebből következően a hatósági bizonyítvány rendszerint egy ízben, meghatározott ügyben használható fel. Ezzel szemben *hatósági igazolványt* az ügyfél adatainak és jogainak rendszeres igazolására ad ki a hatóság.

A hatósági eljárás első átfogó szabályozása a hatósági bizonyítványt és igazolványt határozat jellegű okiratként definiálta. A későbbi szabályozás és az *Ákr.* ezeket az aktusokat *határozatnak minősíti*.

A közigazgatás, közelebbről adott közigazgatási szerv működése nyilvántartások vezetése nélkül elképzelhetetlen. A nyilvántartások jelentős része azonban nem kapcsolódik az ügyfelekhez, hanem a belső (a szervezeti rendszerben) és a szervezeten belüli igazgatás információs bázisaként funkcionál. Ezzel szemben a *hatósági nyilvántartás* az ügyfelekhez kapcsolódó adatok tárolását és felhasználását szolgálja, az adatkezelésre vonatkozó szigorú szabályok szerint.

Az *Ákr.*-ben a hatósági ügy körülhatárolása új elemmel bővült. A hatósági ügyben hozott döntésekhez kapcsolva a törvény bevonta a fogalmi körbe a *döntések érvényesítését*.

Ez a kiegészítés is egyértelművé teszi, hogy a döntés végrehajtása része a hatósági eljárásnak.

Indokolt kitérni az önkormányzati hatóság problematikájára. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1990-ben intézményesítette ezt a kategóriát: „az önkormányzati hatósági ügyekben folyó eljárásra – az e törvényben (Ötv.) foglalt eltérésekkel” – a hatósági eljárásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ennek az ügycsoportnak a definiálása azonban elmaradt. A szabályozásból arra lehetett következtetni, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörébe tartozó hatósági ügyek minősülnek önkormányzatinak. Ebből adódóan önkormányzati hatósági ügyet törvény és önkormányzati rendelet kreálhat. A hatósági ügyekben a kettősség (államigazgatási és önkormányzati hatósági ügy) számos elméleti és gyakorlati problémát vetett fel. Nem véletlen, hogy már a Ket. novellizálása során a megoldások keresése között szerepelt az a javaslat, amely szerint az önkormányzati hatósági ügyre mint speciális ügykategóriára nincs szükség, és az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügy fogalma helyett *kerüljön sor a közigazgatási hatósági ügy intézményesítésére*. A felmerült problémák közül különös súlya kettőnek volt. Az egyik a jegyző kizárása az önkormányzati hatósági ügyek intézéséből, a másik a fellebbezési jog kizárása azokban az ügyekben, amelyekben a képviselő-testületek (közgyűlés) jártak el első fokon. Időközben a szabályozás többszöri változtatása következtében mindkét probléma megoldódott. Önkormányzati döntést (önkormányzati hatósági ügyben is) – a képviselő-testület felhatalmazása alapján – a jegyző is hozhat. [Mötv. 41. § (3) bekezdés] A fellebbezés szabályozásának drasztikus megváltoztatása lényegében eltüntette a kétféle hatósági ügy közötti érdemi különbséget.

Ami az önkormányzati hatósági ügygel kapcsolatos szabályozásból fennmaradt, az a következő:

- a képviselő-testület zárt ülést tart önkormányzati hatósági ügy tárgyalásakor [Mötv. 46. § (2) bekezdés];
- önkormányzati hatósági hatáskör a részönkormányzat testületére nem ruházható át [Mötv. 62. § (2) bekezdés];
- a jegyző dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati hatósági ügyekben [Mötv. 81. § (3) bekezdés].

Figyelemre méltó a polgármester hatáskörével kapcsolatos szabályozás, amely nem tesz különbséget a kétféle hatósági ügy között: „dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben”. [Mötv. 67. § (1) bekezdés c) pont] A részleteket mellőzve megállapítható, hogy *ma már a hatósági ügyek körében a kettősség fenntartása nem indokolt*. Ahol van az eltérésnek létjogosultsága, ott ez részletszabályozással megoldható.

A *hatósági ellenőrzés* és a hatósági ügy kapcsolatáról a szakirodalomban megoszlanak a vélemények. Az egyik álláspont szerint a hatósági ügy fogalmába a hatósági ellenőrzés is beletartozik. Ezt a felfogást követte a korábbi tételes jogi szabályozás. Ezzel szemben áll a felfogás, amely a hatósági ügyek köréből kivonja a hatósági ellenőrzést. Az Ákr. is ezt teszi a törvény tárgyi hatályának meghatározása kapcsán: a törvény hatálya alá tartozó *hatósági ügyekben és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza a hatóság*. Ahhoz aligha fér kétség, hogy a hatósági ellenőrzés során az ügyfél és a hatóság között hatósági jogviszony jön létre. (Egyébiránt ez nem is képezi vita tárgyát.) Az is egy-

értelmű, hogy az ellenőrzés során a hatóság közhatalmi eszközökkel rendelkezik. (Végső soron a hatósági ellenőrzés ki is kényszeríthető.) Ugyanakkor a hatósági ellenőrzésnek nem a döntéskibocsátás és -érvényesítés a célja. A *hatósági felügyeletről* ugyanez elmondható.

A hatósági ellenőrzés a normatív és egyedi döntések végrehajtásának a kontrollja. Összegzésként megállapítható, hogy jelentős különbség van a hatósági döntéshozatal és ellenőrzés között. Gyakorlati szempontból is fontos, hogy „eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy”. (Ákr. indokolása)

## 5.2. Az általános és különös eljárási szabályok viszonya

A közigazgatási szervek hatósági eljárásának szabályozására – amint erre korábban már utaltunk – különböző koncepciókat és megoldásokat alakítottak ki az egyes államokban.<sup>15</sup> A lényegyet tekintve kétféle alapmodell jött létre. Az egyik szabályozási filozófia abból indul ki, hogy *a közigazgatási hatósági ügyek sokféleségéhez* kell az eljárási normákat hozzáigazítani. Ennek a *differenciált szabályozás felel meg*. Így jöttek létre az ágazati, alágazati és az egyes ügycsoportok intézésére vonatkozó úgynevezett *különös eljárási szabályok*. Ennek következtében gyakran bonyolult, nehezen áttekinthető jogszabályok között kell a jogalkalmazónak eligazodnia.

E rendszernek további sajátossága, hogy az eljárási normák jelentős részét törvényi szint alatti jogforrásokban bocsátják ki. A másik modell kiindulópontja az *általános, átfogó szabályozás* preferálása. Ennek legjelentősebb előnye lehet a törvényi szintű szabályozás és az ebbe foglalt garanciák kiépítése. További hozama a könnyebb áttekinthetőség és ennek következtében a tévedések minimalizálása. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy *nem* az eredeti értelemben vett *kódex megalkotására*, hanem a hatósági eljárás általános szabályait magába foglaló törvény (törvények) kibocsátására *van lehetőség*. Minden közigazgatási hatósági eljárási szabályt magában foglaló törvényt (kódexet) eddig még sehol sem alkottak.

Következésképpen *az általános szabályokat tartalmazó törvény mellett is léteznek különös eljárási szabályok*. A kérdés csak az, hogy ez utóbbiak milyen körben (mértékben) fedik le a hatósági jogalkalmazást. Elburjánzásuk oda is elvezethet, hogy az általános szabályok alkalmazhatósága erőteljesen visszaszorul, relativizálódik, és veszendőbe mennek az említett normaalkotásban megjeleníthető előnyök. Jogalkalmazási szempontból különösen jelentős annak meghatározása, hogy az általános vagy különös eljárási szabályoknak van-e elsőbbsége. E téren előfordul a vegyes megoldás is, amikor meghatározott körben az általános, más eljárások keretében a különös eljárási szabályoknak van primér szerepe.

Magyarországon először az Et. megalkotásakor, 1957-ben került sor az előbb említett viszony szabályozására. Az *Et. kimondta: négy eljárás esik eltérő szabályozás alá* (a döntőbizottsági eljárások, a szabálysértési eljárások, a Munka Törvénykönyvében szabályozott eljárások és a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárások), továbbá a honvédelmi igazgatási ügyekben akkor kellett alkalmazni az Et.-t, ha jogszabály eltérően nem rendelkezett. A fentiek mellett számos

<sup>15</sup> PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor Kiadó.

eljárási jogintézményhez kapcsolódva megjelent azonban a szigor feloldása a „*ha jogszabály másként nem rendelkezik*” kitétel törvénybe és más jogszabályokba való belefoglalásával. A kibúvási lehetőséget tovább bővítették azok a rendelkezések, amelyek szerint az *Et.-ben szabályozott jogintézmények csak akkor voltak alkalmazhatók, ha ezt jogszabály lehetővé tette (elrendelte)*. A jogalkotók éltek is ezzel a lehetőséggel, sőt szabályozási kompetenciájukat kiterjesztették. Egyrészt akkor is alkottak különös eljárási szabályokat, amikor erre nem volt felhatalmazásuk, másrészt az is előfordult, hogy az *Et.* rendelkezéseivel szembefutó normák kibocsátására is sor került. Ennek következtében *erőteljesen visszazorult az általános eljárási szabályok érvényesülése*. Az 1970-es évek második felében, többek között, ez a folyamat is sürgetővé tette az eljárási joganyag felülvizsgálatát. Ennek keretében a különös eljárási szabályok elemzésére két ütemben került sor.

Az 1981-ben megalkotott *Áe.* lényegében *fenntartotta a korábbi szabályozási modellt*. A *Ket.* szabályozási koncepciójának előkészítése során elvégzett elemzések arról tanúskodtak, hogy ezen a területen az *1980-as évek közepétől kezdődően ugyanazok a folyamatok mentek végbe, mint az Áe. megalkotását megelőző időszakban*. Ennek ellenére a koncepció megállapította, hogy modellváltásra nincs szükség, „az általános szabályozás elsődlegességének feladása a jogállami értékrend háttérbe szorulásához vezetne, s visszatérést jelentene a kaotikus »összállapothoz«, az »ahány eljárásfajta, annyiféle jogi szabályozás« elv érvényesüléséhez”.

A törvény-előkészítés utolsó szakaszát azonban egyre inkább a koncepciótól való eltérés, sőt elrugaskodás jellemezte. Az egyeztetések során a minisztériumok és más központi államigazgatási szervek érdeklődését leginkább az általános és különös szabályozás viszonya keltette fel. *Az általános szabályozás meghatározó szerepéhez való ragaszkodás elvi szinten ugyan fennmaradt, a normaszöveg formálása viszont ellentétes irányt vett*. A koncepció megvalósítása fellazult. Ezen a téren a *Ket.* módosításai csak fokozták a zűrzavart. A részleteknek ma már nincs jelentőségük, a rövid *összegzés azonban tanulságos*. A *Ket.* végkifejlete a kivett eljárásokon kívül kilenc pontban szabályozta az általános szabályozástól való eltérés differenciált lehetőségét: általában, ügyfajtákban, eljárási intézményekben stb. adatott meg a különös szabályalkotás. A teljes képhez még hozzátartozik, hogy a fentiekben kívül „jogszabály az e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg”. [Ket. 13. § (6) bekezdés] Beigazolódott, hogy *minél részletesebb az általános szabályozás, annál inkább kitarul a lehetőség a különös normaalkotás előtt*.

*Az Ákr. tervezetének készítői megkülönböztetett figyelmet fordítottak az általános és különös szabályozás viszonyára*. A külföldi tapasztalatokat felhasználva, továbbá okulva az előzményekből „*a törvény alapvetése*” abból indul ki, hogy a több ezer eljárástípus lényeges elemeinek egy általános törvénybe foglalása megvalósíthatatlan, ezért a törvényalkotó arra törekszik, *hogy azokat a szabályokat rögzítse, amelyek valóban minden eljárásban közősek*”. Ami ezen kívül esik, és eljárásjogi szabályozást igényel, az az ágazati különös eljárási jogszabályok feladata. „*Ugyanakkor ennek ellentételezéseként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét a törvény kizárja, illetve szűkíti.*” (Ákr. indokolása)

Külön kiemelendő, hogy *az új törvény jelentősen leegyszerűsítette és lerövidítette az általános és különös szabályozás rendszerét*. Megszüntette a háromszintű szabályozást:

- a *Ket.* általánosan érvényesülő szabályait,
- a törvény hatálya alól kivett és az eltérő szabályozást, valamint
- a törvénynek mint háttérjogszabálynak az érvényesülését.

A mindössze három rövid bekezdésből álló szakaszban első helyen a törvény hatálya alól kivett eljárások szerepelnek:

- a szabálysértési eljárás,
- a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás,
- az adó-, valamint vámigazgatási eljárás és
- a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági eljárás az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével és
- a versenyfelügyeleti eljárás.

A szabályozás ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy *jogszabály lehetővé tegye az Ákr. vagy egyes rendelkezéseinek alkalmazását a hatálya alá nem tartozó eljárásokban.*

A törvény indokolása feltűnő részletességgel foglalkozik a kiegészítésről szóló rendelkezés értelmezésével. A jogalkotói szándék világos, *a kiegészítő rendelkezések alkossanak egységes eljárási rendet.* Az indoklás az értelmezéshez támpontokat is ad. Megállapítható, illetve szabályozható a különös eljárási joganyagban olyan jogintézmény, amelyet az Ákr. nem tartalmaz (például tanúsító szervezet, közmeghallgatás). Nem minősíthető az Ákr. rendelkezéseivel összhangban állónak az a jogszabályi rendelkezés, amely nincs szinkronban a törvény alapelveivel. Általában az általános szabályozással összhangban lévőnek tekinthetők azok a normák, amelyek a közérdek védelmét szolgálják, illetve bővítik az ügyfél jogosultságait.

### 5.3. A szervi hatály. A hatóság

A szakirodalom a legtágabb értelemben a hatóságok közé sorolja azokat az állami (kivételesen nem állami) szervezetet, amelyeket az Alaptörvény vagy törvény feljogosít az állami akarat kifejezésére és annak érvényesítésére. Eszerint valamennyi jogalkotó és jogalkalmazó szerv hatóságnak tekintendő. A közigazgatásban leszűkített értelemben azokat a közigazgatási és kvázi közigazgatási szervezetet (kivételesen természetes személyeket) tekintjük hatóságnak, amelyeket/akiket a jogalkotó jogszabályban feljogosít közhatalom gyakorlására (jogalkalmazásra). Az Ákr. indokolása szerint *„a hatóság az a szerv(ezet), amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz”.* Ebből két következtetés vonható le:

1. nem mindegyik közigazgatási szerv minősül hatóságnak,
2. meghatározott jogviszonyokban nem közigazgatási szerv is lehet hatóság.

Ebből következően az első feladat a hatóságok körének közelebbi megismerése. A hazai szabályozási gyakorlatban előfordult a nagyon általános definiálás éppen úgy, mint a részletező, aprólékos felsorolás.

Az Et. a szervi hatályát az államigazgatási szervekre terjesztette ki. Ez a törvény megalkotásakor (1957) nem bizonyult különösebben nehéz jogalkotási penzumnak, mert a kizárásos módszerrel össze lehetett állítani az államigazgatási szervek típusainak a katalógusát. Ezért a törvényalkotó rövidre fogta a definíciót: *„Államigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”* [Et. 2. § (1) bekezdés] E téren érdemi változást az Áe. megalkotása sem hozott. Viszont a rendszerváltozás, pontosabban *a helyi*

*önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) megalkotása következtében új helyzet állt elő. A törvény az Áe. szervei és tárgyi hatályát egyaránt érintette. Az államigazgatási hatósági ügy mellett intézményesült az önkormányzati hatósági ügy. Ez azzal a következménnyel is járt, hogy az önkormányzati szervezeten belül 1990 óta mindkét fajta hatósági ügy intézésére sor kerül, jóllehet az Áe. szervei hatálya 1992-ig csak az államigazgatási szervekre terjedt ki. A joghézagot a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény azonban viszonylag könnyű szerrel elhárította azzal, hogy kimondta: „ahol jogszabály államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet [...] kell érteni.” [1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.) 72. § (3) bekezdés] Ettől kezdve az Áe.-t meghatározott önkormányzati szervek hatósági eljárásaiban is alkalmazni kellett. Közlebből azonban a közigazgatási szervek két csoportja között – különös tekintettel a két fajta hatósági ügyre – választóvonal húzódott és részben húzódik ma is.*

Az Ákr. szabályozása rövidre fogott, leegyszerűsített, ám pontatlanságtól nem mentes. Az *alanyi körrel* úgy rendelkezik, hogy *szerv, szervezet vagy személy kerülhet hatósági pozícióba*. Ezek között van átfedés, ugyanis a személyek természetes vagy jogi személyek lehetnek. A szervezetek egy része rendelkezik jogi személyiséggel, másik részük azonban nem. A törvény tehát mellőzi a hatóságok szervtípusainak a felsorolását. Teszi ezt abból kiindulva, hogy a hatósági hatáskör gyakorlására való feljogosítás, illetve a *hatáskör gyakorlására való kijelölés nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegű penzum*. Erre vezethető vissza, hogy sem az első fokon eljáró hatóságok, sem a fellebbezést elbíráló hatóságok, sem a felügyeleti szervek (hatóságok) „mögöttes kijelölését” nem tartalmazza a törvény. Megemlítjük, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (Kp.) a hatályosság szabályai között felsorolja azokat a szervtípusokat, amelyek a törvény alkalmazásában államigazgatási szervek. [Kp. 4. § (7) bekezdés]

A törvény előkészítése során élénk vita bontakozott ki a *nem közigazgatási szervek hatósági jogkörrel való felruházása* körül. Több oldalról is kritika érte a Ket.-nek azt a rendelkezését, amely csupán feljogosításhoz kötötte a nem közigazgatási szervek hatósági jogkörrel való felruházását (kvázi közigazgatási szervvé minősítését): közigazgatási hatóság „törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztület vagy személy”. [Ket. 12. § (3) bekezdés] Megfogalmazódott az igény tartalmi követelmények meghatározása iránt, ezek kidolgozása azonban elmaradt. Az Ákr. szabályozási koncepciójában foglaltak szerint „abból indokolt kiindulni, hogy egy demokratikus jogállamban ésszerű, ha hivatásszerűen egyedi közhatalmi feladatokra létrehozott szervezetek gyakorolnak közigazgatási hatósági döntési hatásköröket, amihez képest csak kivételesen lehet más szervezeteket feljogosítani hatósági jogkörrel”. Ezek után ismerkedjünk meg a hatályos szabályozással. „E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.” (Ákr. 9. §) Láttható, hogy ez a szabályozás is megkerüli az érdemi problémát. Ugyanakkor összhangban van a jó közigazgatási kódex definíciójával. A kódex alkalmazása során „közigazgatási hatóság alatt értendő

- a) bármilyen fajtájú és szintű közjogi személy, ideértve az államot, a helyi vagy autonóm hatóságokat, amelyek közfeladatokat látnak el vagy a köz érdekében járnak el,



- b) bármely magánszemély, aki közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol, így a köz érdekében jár el". (Meggjegyezzük, a magánszemély ebben a szöveggörnyezetben egyaránt jelent természetes és jogi személyeket.)

Zárásként, a fentiekre figyelemmel a *törvény hatálya alá tartozó hatóságoknak három csoportját különböztetjük meg.*

*1. A központi és területi államigazgatási szervek:* Központi államigazgatási szerv a Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és az önálló szabályozó szervek. Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. [2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról (státustörvény) 1. § (2) bekezdés; 5. § (2) bekezdés]

A területi államigazgatási szervek körébe tartoznak a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szervei. Ezek jelentős része ma már a fővárosi és megyei kormányhivatalok keretei között, a kormány megbízott által közvetlenül vezetett egységként funkcionál. A járások és járási hivatalok megszervezése óta (2013. január 1.) a járási hivatalok is hatóságnak minősülnek.

*2. A helyi önkormányzat szervezeti rendszerében önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyek intézésére egyaránt sor kerül.* Önkormányzati hatósági ügyekben hatóságként jár el a hatáskörök címzettje a képviselő-testület (közgyűlés), valamint átruházott önkormányzati hatáskörben hatóság a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban: polgármester), a bizottság, a társulás és a jegyző (főjegyző).

A helyi önkormányzás szervezeti rendszerében a *Mötv. határozza meg az államigazgatási hatósági ügyeket intéző hatóságok körét.* Eszerint államigazgatási hatósági ügyben a polgármester, a jegyző, a társulás, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője járhat el hatóságként.

A szabályozásból levonható következtetések:

- A képviselő-testület (a megyei önkormányzat közgyűlése) és a bizottság csak önkormányzati hatósági ügyben járhat el.
- A polgármester és a jegyző – a szabályozástól függően – önkormányzati és államigazgatási hatóságként is eljárhat.
- „A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át”, tehát hatóságként nem járhat el. [Mötv. 41. § (2) bekezdés]
- *A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal és a közös önkormányzati hivatal bár a képviselő-testület (megyei önkormányzat közgyűlése) szerve, nem kaphat hatáskört, következésképpen hatósági jogkört sem.* A hivatal ügyintézője azonban államigazgatási hatósági ügyben hatóságként eljárhat.

*3. A hatóságok harmadik csoportjába az úgynevezett kvázi közigazgatási szervek tartoznak.* Ezek jogállását az jellemzi, hogy

- nem minősülnek közigazgatási szervnek (hatóságnak),
- elsődleges feladatuk, rendeltetésük nem a hatósági jogalkalmazásban való részvétel,

- jogszabályi felhatalmazás alapján, jogszabály által meghatározott körben hatósági jogalkalmazási feladatokat látnak el.

A jogi szabályozás általában politikai, szakmai vagy célszerűségi szempontok alapján biztosít lehetőséget nem közigazgatási szervek és természetes személyek hatósági jogkörben való fellépésére. A lehetőség jelentőségét a politika és a szakma időről időre másként ítélte meg. Az 1960-as években, a társadalmisítás erőltetett szorgalmazásának időszakában ez volt az egyik terület, ahol az állami vezetés gyors és látványos sikerekben bízott. Később ellenkező előjelű változást hoztak az állami (ezen belül a hatósági) munka fejlesztéséről szóló kormányzati döntések. A rendszerváltással pedig új szervtípusok jöttek létre (köztestület, közintézet, közhasznú társaság stb.), amelyek szintén hozzájutottak hatósági jogosítványokhoz.

#### 5.4. A személyi hatály. Az ügyfél

Az Ákr. tárgyi hatályának tisztázása a hatósági ügy meghatározásán keresztül történt, ennek pedig fogalmi eleme az ügyfél. Az Ákr. személyi hatályának vizsgálata arra a kérdésre ad választ, hogy ki lehet ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője a törvény tárgyi hatálya alá eső hatósági ügyekben.

*Az ügyfél, illetve az ügyféli kör meghatározása körüli vita az első általános eljárási törvény (Áe.) megalkotása óta időről időre felbukkan a szakirodalomban. (Nem beszélve az ügyféli jogállás problémájáról.) Ebből arra következtethetünk, hogy a törvényi definíció megalkotásakor számos nehézség merül fel. Ez abból adódik, hogy a hatósági eljárásban az ügyféli kör meghatározásakor többféle igény érvényesítését kell biztosítani. Közülük talán a legfontosabb az, hogy a potenciális ügyfelek az eljárás megindításától kezdve aktív részesei legyenek (leheszenek) az eljárásnak. Ugyanakkor ahhoz is többféle érdek fűződik, hogy illetéktelenek előtt ne nyíljon ki az ügyféli jogálláshoz vezető kapu. A különböző igényeknek való megfelelés a változó tételes jogi szabályozás célkitűzései között mindig fellelhető.*

*Az Áe. ügyfélfogalma pontatlansága mellett („az ügyfél az a személy, jogi személy”) a gyakorlatban a legtöbb problémát azáltal okozta, hogy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet kizárta az ügyféli körből. Az Et. átmenetileg fenntartotta a pontatlanságot, azonban az ügyféli kört kiterjesztette. Ugyanakkor egyértelművé tette, hogy a túlzottan általánosan körülírt személyi körből csak azokból a jogalanyokból lett ügyfél, akiknek (amely szervezetnek) az adott ügygel jogilag értelmezhető kapcsolatuk volt.*

Többszöri módosítás után az Áe.-ben a következő meghatározás véglegződött: „Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.” [Áe. 3. § (4) bekezdés]

*A Ket. szabályozási koncepciójának idekapcsolódó célkitűzései egy megváltozott szemléletből indultak ki, amelynek a lényege az ügyfélbarát szabályozás irányába való elmozdulás volt, közelebbről az ügyfél helyzetének a megkönnyítése és az ügyféli terhek egy részének az átvállalása a hatóság által. Ugyanakkor a szabályozás a korábbiakhoz képest egyértelműbbé tette, hogy a hatósági eljárás keretében az állami akarat érvényre juttatása is megvalósul, amely köte-*

lezettségek meghatározását, végső soron kikényszerítését is jelenti. Talán érthető, hogy az utóbbi fellépést az érintett ügyfelek egy része nem tekinti ügyfélbarát hatósági szolgáltatásnak.

Nem meglepő, hogy a *Ket. ügyfélfogalma is többször változott*. A 2008-ban megalkotott definíció azonban időtállóan bizonyult (az Ákr. hatálybalépéséig): „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.” [Ket. 15. § (1) bekezdés] Gyakorlati tapasztalatok készítették arra a törvényalkotót, hogy az ügyfélfogalom meghatározása mellett a szabályozást kibővítsé, és szabályozza a hatásterületen lévő ügyfelek, továbbá a civil szervezetek ügyféli jogállásának egyes kérdéseit.

*Az Ákr. szabályozása*, az indokolásból kitűnően, kettős cél elérésére irányul. A szabályozás egyrészt biztosítja az ügyfél és a közösség érdekének az egyensúlyát, másrészt elősegíti az Alaptörvényben meghatározott tisztességes ügyintézés megvalósítását: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartásadatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.” [Ákr. 10. § (1) bekezdés] A pontosítás mellett a szabályozásban egy kiemelés jelent nóvumot: az ügyfélfogalom nélkülözhetetlen eleme az *üggyel való közvetlen érintettség*. Megállapítható tehát, hogy a szabályozás leegyszerűsíti az ügyfél definícióját, de a klasszikus ügyfélfogalom fennmarad.

A *természetes személy* a jogban ismert fogalom, az embert jelöli korára, nemére, cselekvőképességére tekintet nélkül. Általában a jogi személytől való megkülönböztetés végett használatos. „Minden ember jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek.” [Ptk. 2:1. § (1) bekezdés] „A jogképeség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától illeti meg.” [Ptk.2:2. § (2) bekezdés] A *jogi személyre* vonatkozó általános szabályokat a 2013-ban megalkotott (új) Ptk. lényegesen megváltozott alapokra építette fel. Az általános szabályok köréből a következők emelendők ki.

A jogi személy jogképes, jogai és kötelezettségei lehetnek. Jogképessége kiterjed azokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek nem csak az emberhez fűződhetnek. A jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni (kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illelheti meg.) *Jogi személy törvényben meghatározott típusban, törvény által nem tiltott tevékenység folytatására és cél elérése érdekében alapítható és működtethető*. E rendelkezésbe ütköző létesítő okirat semmis.

Ez alapján tehetünk különbséget a Ptk.-ban szabályozott egyes jogi személytípusok és „az e törvényben nem szabályozott típusú jogi személy[ek]” [Ptk. 3:3. § (2) bekezdés] között. A jogi személy létrehozásának szabadsága abban jut kifejezésre, hogy a személyek

- szerződésben,
- alapító okiratban vagy
- alapszabályban

„szabadon rendelkezhetnek, a jogi személy szervezetét és működési szabályait maguk alapíthatják meg”. [Ptk. 3:4. § (1) bekezdés]

A *jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet* – az Ákr. megfogalmazásában „*egyéb szervezet*” – polgári jogilag nem jogi személy, de jogalanyiséggel rendelkezik, azaz közigazgatási jogi személynek minősül. Ennek természetesen előfeltétele az, hogy közigazgatási

anyagi jogszabály lehetővé tegye az ilyen szerv részére jogok vagy kötelezettségek megállapítását. Meg kell említeni, hogy egyes jogszabályok ezt a fogalmat esetenként leszűkítik, és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságról rendelkeznek. Bár ez a kategória a tételes jogban ismert, az Ákr.-be ez a szűkítés nem emelhető be. Ennek ugyanis az lenne a következménye, hogy a szervezetek jelentős része elesne az ügyféli jogállástól.

Kétségtelen, hogy a tételes jog közigazgatási jogi személyiséggel felruházhat olyan szervezeteket, amelyek polgári jogilag nem jogi személyek, az ilyen szabályozásból azonban elméletileg és tételes jogilag is megoldandó kérdések fakadnak. Egy összefüggésben előrelépést jelent a Ptk.-ban megjelenő új rendelkezés: „Ha jogszabály nem jogi személy szervezeteket polgári jogi jogalanyiséggel ruház fel, e jogalanyokra a jogi személyek általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.” [Ptk. 3:3. § (3) bekezdés]

A hatósági ügy döntéscentrikus meghatározása és a hatósági ellenőrzéstől való elkülönítése miatt az Ákr. egyértelművé teszi, hogy akivel/amely szervvel kapcsolatban hatósági ellenőrzést folytat a hatóság, az ügyfélnek tekintendő. Ennek az ügyféli jogok és köteleességek gyakorlása szempontjából van jelentősége. Az ellenőrzött nem kiszolgáltatott alárendelt, hanem ügyfél.

*Az ügyfélfogalom meghatározó összetevője a jog és a jogos érdek*, mivel a hatósági eljárásban ügyfélként csak az vehet részt, aki igazolja, illetve akiről bebizonyosodik, hogy az eljárás eredményében, kimenetelében érdekelt azért, mert az ügy jogára, jogos érdekére közvetlenül kihathat.

A *Ket.* eredetileg az ügyfél definíciójába a jog és jogos érdek mellé *beiktatta a jogi helyzetet is*. Azaz e tekintetben visszatért az 1957-ben megalkotott fogalomhoz. A jogi helyzet Et.-ből való törlésének az volt az indoka, hogy a jog és jogos érdek mellett a jogi helyzet nem értelmezhető. A megoldás azonban a szabályozást féloldalassá tette, mert eszerint a kötelezettség megállapítása formálisan nem hoz létre jogviszonyt. Ez nem felel meg a valóságnak. A jogi helyzet törvénybe iktatását pártolók azzal is érveltek, hogy a hatósági ügygel való érintettség leszűkítése a jogra vagy jogos érdekre ügyféli szempontból kezelhetetlenné teszi a hatósági jogalkalmazási tevékenység egy részét (például hatósági bizonyítvány, igazolvány kiállítás stb.). A jogi helyzet törvénybe foglalásának tehát nem más, mint pontosítás volt a célja. A *Ket.* novella megalkotói azonban ezzel ellentétes álláspontra helyezkedtek. „A *Ket.* Szakértő Bizottságának állásfoglalása bár meghatározta a jogi helyzet fogalmát, jogi szabályozáson alapuló köteleességként értelmezve azt, azonban a gyakorlat ennek ellenére nem tudta megfelelően értelmezni és alkalmazni a jogi helyzet kategóriát.” Erre tekintettel került ki a jogi helyzet a definícióból. A hatályos szabályozás is ezt a koncepciót követi.

Az alanyi jog és a jogos érdek között a határvonal meghúzható az *érdekek rangsorolása* révén. E rangsor *legalsó fokán az olyan érdekeket találjuk, amelyek a közigazgatási jog szempontjából* különösen, sőt a jog szempontjából általában is *közömbösek*. Ez közelebbről abban fejeződik ki, hogy azok a társadalmi viszonyok, amelyekben ilyen érdekek szerepelnek, nincsenek jogszabállyal rendezve. Így velük kapcsolatban nincs hatósági hatáskör sem érvényesítésük előmozdítására vagy éppen megvalósítására, sem pedig érvényesülésük meggátolására. (A szakirodalomban az ilyen érdek klasszikus példája az egyén érdekeltisége abban, hogy a lakóházából élvezhető szép tájat ne bontsák meg.) Az irodalomban olykor jelentkezik olyan nézet, hogy ezek az úgynevezett praktikus érdekek jogilag csekély értékűek

ugyan, de nem teljesen jelentéktelenek, mert például jogorvoslati eljárásban hivatkozni lehet rájuk. Szerintünk ebben a felfogásban önellentmondás van. Ha valamely érdekre nézve bármilyen jogi szabályozás létezik, akkor azt a tárgyi jog kiemeli a praktikus érdekek közül. Az azonban vitathatatlan, hogy a közigazgatási szervek az eljárás során a jogra közvetlenül vissza nem vezethető érdekekkel is szembesülnek, és ezek befolyással vannak, lehetnek az értékelési és minősítési folyamatra.

A következő fokozat a *jogos érdek*. El kell vetnünk azt a gondolatot, hogy minden érdek jogos, amelynek megvalósulását a jog nem tiltja, mert a jogi tilalom hiánya önmagában, egyéb szabályozás nélkül az érdeket praktikus érdeké teszi. Valamely érdek azáltal válik jogos érdeké, hogy van *rá vonatkozó jogi szabályozás*, amely a mi témakörünkben egyben közigazgatási hatásköri szabályozás is. A jogos érdek szabályozásának jellegzetességét az adja, hogy a jogszabály a hatóságnak a döntéskor mozgási teret enged, azaz mérlegelési lehetőséget nyújt. Mivel a hatóság mérlegelési jogköre eleve kizárja az érdekelt feltétlen igényét az érdekének megfelelő hatósági határozatra, ilyenkor nem alanyi jogról, hanem csak jogos érdekről, tehát az eljárásban jogilag lehetséges, honorálható érdekről van szó.

Az *alanyi jog és a jogos érdek szétválasztása* a mérlegelési jogkör kritériuma alapján csak akkor helytálló, ha elvetjük azt az elképzelést, hogy az érdekeltnek alanyi joga van a hibátlan hatósági mérlegelésre. Ellenkező esetben a hibátlan mérlegeléshez való alanyi jog eszméje olyan általános jogelvvé válik, amely szükségképpen elmosza az alanyi jog és a jogos érdek mezsgyéjét. Ennek a következménye viszont az lenne, hogy minden jogilag szabályozott érdek az alanyi jog rangjára emelkedne. Ám zömük valójában képletes alanyi jog lenne, mert kielégítési feltételük hiányozna (például jogilag lehetséges a szociális intézetekbe felvételt alanyi jognak deklarálni, de valóságos alanyi jog csak akkor lehet belőle, ha az igények és a férőhelyek száma legalább azonos). A törvény tehát a példák tömegével igazolható realitással számolva tette ügyféli jogállást megalapozó ismérvvé a jogos érdeket (és nem egyedül csak az alanyi jogot). Az *alanyi jogot alapító, harmadik fokozatú érdek* a contrario következtetéssel ezek után olyan érdek, amelynek elismerésére, illetve védelmére a hatóság köteles, és *e tekintetben hatósági mérlegelésnek nincs helye*. Az alanyi jog és a jogos érdek végtére azon a ponton válik szét, hogy az előbbinél az érdekeltnek igénye van a jogilag egyedül lehetséges hatósági határozatra, az utóbbinál viszont csak arra, hogy érdekét a hatóság gondosan mérlegelje, és mérlegelési hatáskörét ne lépje túl.

Maga az *ügyféli jogálláshoz való jog egészében eljárási alanyi jog*, amely abban az anyagi jogi szabályban gyökeredzik, amely az ügyben érintett személynek az alanyi jogát vagy jogos érdekét elismeri. Ha a hatóság megállapítja, hogy valamely természetes személynek vagy jogi személynek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek az eljárás tárgyát képező ügyhöz alanyi joga vagy jogos érdeke fűződik, *köteles azt ügyfélnek elfogadni*, és nem teheti mérlegelés tárgyává az ügyféli jogállás megadását. Jogvita tárgyává csak az tehető, hogy vajon létezik-e olyan anyagi értelemben vett alanyi jog vagy jogos érdek, amely egy meghatározott személyt ügyfélle minősít. Ez azonban nem mérlegeléssel döntendő el (mérlegelésen itt két egyformán lehetséges döntés közötti választást értve), hanem jogértelmezési állásfoglalással.

Mivel az ügyféli jogálláshoz való jog olyan eljárási alanyi jog, amely felől a határozat az ügy érdemi eldöntésére közvetlenül kihat, sőt nem egyszer az ügyet érdemileg eldönti (például, amikor a hatóság az eljárást ügyfél hiányában megszünteti), az *Ákr. az ügyféli*

*jogállással kapcsolatos döntések elleni jogorvoslat igénybevételének lehetőségét kiterjesztette: „Önálló fellebbezésnek van helye [...] az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező [...] végzés ellen.”*(Ákr. 116. §) Természetesen a kérelmet benyújtó személynek is van fellebbezési joga a kérelmet elutasító hatósági döntés ellen, ha az azon alapul, hogy a kérelmező az adott esetben nem minősül ügyfélnek. A fellebbezési jog magától értetődően megilleti az olyan személyt is, akit a hatóság az eljárásba ügyfélként bevont, bár ő ügyféli mivoltát tagadta.

Utalunk arra, hogy a társadalmi viszonyok változásaihoz igazodó „jogi szabályozás itthon és külföldön egyaránt egyre inkább szétfeszíti a hagyományos”, szűkre szabott ügyfél-fogalom kereteit. A társadalmi igazságosság ugyanis azt igényli, hogy *esetenként a szűken értelmezett ügyféli kört indokolt kibővíteni*, illetve meghatározott ügyekben egyes ügyféli jogokat az egyéb érintettek részére is biztosítani. Az ügyféli kört és jogállást illetően az EU-tagállamokban különösen két jogintézmény hozott/hoz minőségi változást: *az információkhoz való hozzájutás és az eljárásban a részvételhez való jog* értelmezése. A következmény többek között az ügyfél-fogalom átértékelése, újragondolása. Ez a folyamat a hazai jogfejlődésben is nyomon követhető.

Ma már *külföldi eljárási törvények gyakran biztosítják a lehetőséget annak, hogy jogszabály meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik ügyféli jogállás vizsgálata nélkül – jogszabály erejénél fogva – ügyfélnek minősülnek*. A személyi körbe a természetes személy, a jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet egyaránt beletartozhat. Az Ákr. is tartalmaz erre nézve szabályt: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.” Az ágazati szabályozás tehát továbbra is meghatározhatja azon személyeket és szervezeteket, akik/amelyek külön erre irányuló vizsgálat nélkül ügyfélnek tekintendők. Az ágazati szabályozásokban az is előfordul, hogy a jogalkotó nem ügyféli jogállást, hanem egyes ügyféli jogot (jogokat) biztosít meghatározott szervezeteknek és személyeknek. A citált rendelkezés feleslegessé teszi az érdekvédelmi és társadalmi szervezetek ügyfélképességének részletes szabályozását az Ákr.-ben.

Ki kell térni *a nemzetiségi önkormányzatok hatósági eljárásban való részvételének a lehetőségére* is. A nemzetiségek jogairól szóló törvény által meghatározott nemzetiségi jogok védelmében, különösen a helyi kollektív nyelvhasználat, az oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás tárgyában folyó hatósági eljárásokban

- az adott nemzetiség területileg illetékes települési nemzetiségi önkormányzatát,
- ennek hiányában területi önkormányzatát,
- ennek hiányában országos önkormányzatát
- törvény által meghatározott rendben ügyféli jogállás, e körben nyilatkozattételi és jogorvoslati jogosultság illeti meg. [2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (Njtv.) 82. §] (Megjegyezzük, tekintettel arra, hogy a nyilatkozattételi és jogorvoslati jogosultság az ügyféli jogállásba beletartozik, ezek kiemelése felesleges bővítmény.)

Kiemelendőnek tartjuk, hogy *az ügyféli jogállás kezdete egybeesik az eljárás megindításával, és az eljárás befejezéséig tart*. Az eljárási cselekmények végzése során a hatóság

erre is figyelemmel van. A hatóság mind az eljárás megindulásakor, mind annak egész tartama alatt köteles vizsgálni, hogy az eljárásban ügyféli jogállással csak olyan személy vagy szerv szerepelhessen, akit/amelyet ez a jogállás megillet. Köteles gondoskodni arról is, hogy az eljárásról tudomást szerezzenek mindazok, akiknek jogukban áll az eljárásban ügyfélként részt venni. Ehhez zsinórmértékül szolgál, hogy a kérelmező kérelmére indult eljárásban mindaddig ügyfélnek ismerendő el, amíg a hatóság nem állapítja meg azt, hogy az eljárásnak kérelemmel kezdeményezéséhez nem volt joga; továbbá feltétlenül ügyfél az, akivel szemben a hatóság hivatalból eljárást indított vagy folytat, addig, amíg ennek ellenkezője nem bizonyított. Végül ügyfélnek kell elfogadni azt is, aki az eljárás bármely szakában ügyféli jogállás elismerését igényli, feltéve, hogy bizonyítani vagy legalább valószínűsíteni tudja azt, hogy az ügyben alanyi jogáról vagy jogos érdekéről van szó.

A hatósági jogviszony sajátosságaiból eredően meghatározó jelentősége van az ügyféli jogok szabályozásának. Mindenekelőtt arra utalunk, hogy a korábban gyakran hangoztatott elv, a jogok és köteleességek egysége vagy egyensúlya elméletileg kezelhetetlen, gyakorlatilag pedig haszon nélküli tétel. Valójában ugyanis az a feladat, hogy a jogi szabályozás megakadályozza az ügyfelek kiszolgáltatottságát, az alá-fölé rendeltségi viszony létrejöttét.

Mindehhez az is szükséges, hogy az ügyfél hatékony alaki jogokkal rendelkezzen az eljárás minden fázisában. Különböző okokra vezethető vissza, hogy az eljárások jelentős részében nemcsak hatóság (hatóságok) és ügyfél (ügyfelek) vesz (vesznek) részt, hanem egyéb személyek, illetve szervek is bekapcsolódnak. (Az eljárás egyéb résztvevőinek körét korábban már áttekintettük.) Az eljárás egyéb résztvevőjét megilleti az ügyféli jogoknak a tevékenységéhez kapcsolódó része, és természetesen a kötelezettségek is terhelik.

## 5.5. Az ügyféli jogutódlás

A jogutódlás lényege abban van, hogy a jognak vagy kötelezettségnek, illetve a jogviszonynak *az alanyi köre megváltozik* oly módon, hogy a jog, a kötelezettség vagy a jogviszony fennmarad. Ez bekövetkezhet a természetes személy halálával, a jogi személy egyéb szervezet megszűnésével, az ügyféli jogállás elvesztésével stb.

Jogutódlás tekintetében (szemben a korábbi szabályozással) nincs különbség a fél kérelmére és a hivatalból indított eljárás között. Ebből azonban az is következik, hogy az eljárást kezdeményező ügyfél kérheti ugyan az eljárás megszüntetését, a hatóság azonban, ha az adott eljárás hivatalból is megindítható, hivatalból folytathatja a procedúrát.

*Általános feltétel, hogy a jogutódlásban érintett jog vagy kötelezettség átruházható legyen, azaz*

- a hatósági ügy személyes jellege vagy
- a kötelezettség tartalma

nem zárja ki a jogutódlást.

Az ügy személyes jellege miatt példának okáért kizárt a jogutódlás azokban az engedélyezési ügyekben, amelyek személyhez kötöttek (például fegyvertartási engedély). A nem anyagi jellegű kötelezettségek egy része (például gyermeknevelési kötelezettség teljesítése) szintén kizárt a jogutódlásból. Fontos megjegyezni, hogy nem szállnak át a jogutódra azok az anyagi jogi vagy eljárásjogi szankciók, amelyek köteleztették a jogelőd volt.

*Bármely jogszabály lehetővé teheti, hogy a végleges döntés alapján a jogosított (jogelőd) ügyfél helyébe jogutódja lépjen. Kötelezettség megállapítása esetén azonban lehetőséget kell adni a jogutódnak az önkéntes teljesítésre, indokolt esetben új teljesítési határidő megállapítására.*

A jogutódlásról a hatóságnak a jogutódot értesítenie kell, ugyanis nem biztos, hogy a jogutódlásról egyébként tudomást szerez. A gyakorlatban előfordul, hogy a jogutód ki-létének megállapítása nehézségbe ütközik, vagy a jogutódlás megállapítása szükségessé teszi előzetes kérdések tisztázását. Ilyen esetben a hatóság élhet az eljárás felfüggesztésének a lehetőségével. A jogutódlásról az Ákr. a lehető legrövidebben rendelkezik: „*a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép*”. [Ákr. 11. § (1) bekezdés] Egy kiegészítő szabály törvénybe iktatását szükségesnek tartotta a törvényhozó: „*Ha az ügy dologi jogot érint, az ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép*”. [Ákr. 11. § (2) bekezdés] Erre a szabályra azért van szükség, mert a dologi joghoz kötött jogosultságnál nem feltétlenül a polgári jogi jogutód lép az ügyfél helyébe. A hatóság jogutódlásról rendelkező végzése ellen önálló fellebbezésnek van helye. *Jogutód hiányában a hatóság az eljárást megszünteti.* Előfordul azonban, hogy hatósági intézkedésre van szükség (például jogutód nélkül megszűnt telephelyen veszélyes anyagokat tárolnak).

## 5.6. Az eljárási képesség

*Az eljárási képesség a természetes személynek a hatósági eljárásba való bekapcsolódását, részvételét jelenti.* Az eljárási képesség azonban nem téveszthető össze a jogképességgel. Minden természetes személynek van jogképessége – azaz jogok és köteleességek alanya lehet – másfelől viszont életkora, egészségügyi állapota miatt vagy egyéb okból kifolyólag nem mindenki alkalmas arra, hogy az őt érintő ügyben személyesen járjon el. E problémakör szabályozását az eljárásjogok általában a cselekvőképességgel összefüggésben végzik el. A közigazgatási hatósági eljárásban először a Ket. szabályozta az ügyfélről szóló normák között az eljárási képességet. Az Ákr. „*az indokolatlanul részletező, a helyenként ügyviteli rendelkezéseket*” elhagyta, ugyanakkor szerepének megfelelően külön cím alatt kiemelte az intézményt.

Az Ákr. a természetes személy ügyféllel kapcsolatban kimondja, hogy „*akkor rendelkezik eljáróképeséggel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül*”. (Ákr. 12. §) A törvény szerint *az eljárási képesség a polgári jogi cselekvőképességhez igazodik.* A Ptk. értelmében „*minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény [a Ptk.] vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza*”. [Ptk. 2:8. § (1) bekezdés] Ez azt jelenti, hogy a cselekvőképes ügyfél eljárási képességgel is rendelkezik.

*Cselekvőképtelen:*

- az a kiskorú, aki tizenharmadik életévét nem töltötte be (Ptk. 2:13. §),
- az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett. [Ptk. 2:21. § (1) bekezdés]



*Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki tizennegyedik életévét betöltötte, és nem cselekvőképtelen. [Ptk. 2:11. §] Cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondokság alá helyezett. [2:19. § (1) bekezdés]*

A gyakorlatban előforduló bizonytalanságok az eljárási képesség értelmezése körül részben annak tudhatók be, hogy az intézmény szabályozása viszonylag rövid múltra tekint vissza, részben pedig arra vezethetők vissza, hogy *a szabályozás a természetes személlyel összefüggésben rendelkezik az eljárási képességről*. Ez utóbbiból kiindulva ismert az a következtetés, amely szerint a jogi személynek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek nincs eljárási képessége. Álláspontunk szerint a képviselő intézménye egyértelmű megoldást kínál a probléma megoldására.

## 5.7. A képviselő általános szabályai

A képviselő *az eljárás egyéb résztvevője*, aki a közigazgatási hatósági eljárásban az *ügyfél helyett vagy mellett eljárási cselekményeket végez* abból a célból, hogy az eljáró szerv az ügyfél számára minél kedvezőbb döntést hozzon. E minőségében jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. Az Ákr. a képviselő szabályait a jogalkalmazási gyakorlatra és a magyar eljárásjogi hagyományokra támaszkodva a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen leegyszerűsítette (Ákr. indokolás). A szabályozás arra is figyelemmel van, hogy az ügyfél általában személyesen jár el hatósági ügyeiben.

Képviselő ellátására akkor kerülhet sor, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását. Ekkor helyette *törvényes képviselője* vagy az általa, illetve a törvényes képviselője által *meghatalmazott személy jár el*. Az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat. A képviselőnek természetes személy esetében elsődlegesen az a rendeltetése, hogy az ügyfél az eljárásban megfelelően helyettesítve legyen, ha ügyének vitelére cselekvőképtelensége vagy korlátozott cselekvőképessége miatt nem alkalmas. Továbbá az intézménynek az is rendeltetése, hogy megfelelően pótolható legyen az a személy, aki ügyének intézésében akadályozva van, vagy úgy véli, hogy jogát, jogos érdekét sikeresebben tudja érvényesíteni, ha képviselő közreműködését veszi igénybe.

Mind a polgári jogi értelemben vett jogi személy, mind a jogi személyiséggel nem rendelkező szerv jellegénél fogva képviselőre szorul. A szervezetek függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek, vagy sem, csak természetes személyek útján tudják képviselőt ellátni. A képviselői jog értelmezése bíróság előtti per tárgyát is képezte. Közelebről a jogi személy képviselői jogát vonta kétségbe az alperes, arra hivatkozva, hogy a jogi személynek nincs eljárási képessége. A bíróság azonban megállapította, hogy az ügynevezett eljárási képességet csak a természetes személy ügyfelek részére írja elő a törvény. „Márpedig ha jogi személy ügyfélként eljárhat azáltal, hogy törvényes képviselője rendelkezik tényleges eljárási képességgel, akkor a képviselőként eljáró jogi személynek is pontosan ilyen módon – törvényes képviselője útján – van tényleges eljárási képessége.” (1-H-PJ-2014-115. Bírósági határozat, a Fővárosi Törvényszék határozata polgári ügyben) Egyébiránt a jogi személy törvényes képviselőjének eljárása személyes eljárásnak minősül. A jogi személy törvényes képviselőjét a vezető tisztségviselő látja el. [Ptk. 3: 29. § (1) bekezdés]

Magától értetődik, hogy az ellenérdekű ügyfelek képviselőjét nem láthatja el ugyanaz a személy. A hatályos szabályozás a képviselőnek három változatát ismeri:

- a törvényes képviselő,
- a meghatalmazott és
- az ügygondnok

által történő képviselő.

*Törvényes képviselő* létrejöhet jogszabály rendelkezése, jogszabályon alapuló hatósági döntés vagy a hatáskörrel rendelkező állami szerv által jóváhagyott szervezeti szabályzat alapján. *A törvényes képviselő általános és tartós.* Ez alatt azt értjük, hogy egyrészt minden ügyre kiterjed, másrészt a képviselő megszűnéséig fennáll. A törvényes képviselő *teljes körű képviselőre jogosít, illetve kötelez.* Törvényes képviselője lehet a természetes személynek (például kiskorú gyermeknek, cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezett személynek stb.), és értelemszerűen *mindig van a jogi személynek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek* (például helyi önkormányzat képviselő-testületének, költségvetési szervnek stb.). Az utóbbi csoportba sorolható eseteket szokás *szervi képviselőnek* is nevezni.

A hatóság vizsgálja a képviselői jogosultságot, és a képviselő eljárását visszautasítja, ha nyilvánvalóan nem alkalmas a képviselő ellátására, vagy képviselői jogosultságát a hiánypótlási felhívás után sem igazolja. A képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjon a képviselő ellátására alkalmas képviselőről.

Ha az ügyfélnek képviselője van, a hatóság az iratokat a képviselő részére küldi meg kivéve az idézést, amelyről a képviselőt egyidejűleg értesíti. Ha az eljárás során az ügyfél és képviselője vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek, a hatóság nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet.

*Cselekvőképes természetes személy meghatalmazottal is képviseltetheti magát* a hatósági eljárásban. A képviselőnek ez a formája az ügyfél vagy a törvényes képviselője és a meghatalmazott között jön létre, és – egyes felfogások szerint – lényegét tekintve megbízási szerződés.

*Az eljáró hatóság ügygondnok kirendeléséről gondoskodik* az olyan ügyfél részére, aki ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud ügyében eljárni, ha nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. Az ügygondnok kijelölése a hatóság megkeresésére történik. Az ügygondnok működési körét a kirendelő határozatban kell kijelölni. Az ügygondnoki képviselő a meghatalmazáshoz hasonlítható, azzal a lényeges különbséggel, hogy az ügygondnok felhatalmazása a kirendelő határozatán alapul, a meghatalmazás pedig az ügyféltől vagy törvényes képviselőjétől származik.

*A Ptk. ismeri az eseti gondnok intézményét:* „A gyámhatóság eseti gondnokot rendel, ha a gondnok jogszabály vagy a gyámhatóság rendelkezése folytán, érdekellentét vagy más tényleges akadály miatt nem járhat el.” [Ptk. 6:20. § (1) bekezdés] A kirendelésre azonban nemcsak eljárásban való részvétel miatt van lehetőség, illetve szükség. Azoknak az ügyeknek az ellátására, amelyekre az eseti gondnokot kirendelték, a szülői felügyeleti jogkört gyakorló szülő, a gyám és a gondnok (ügygondnok) jogköre nem terjed ki.

## 5.8. A meghatalmazásra vonatkozó szabályok

A meghatalmazásra vonatkozó szabályok a Ket. normáihoz viszonyítva egyszerűsödtek, de tartalmi változásuk nem következett be. A meghatalmazott a hatósági eljárásban írásban rögzített képviseleti jogosultságát köteles igazolni, ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza. Ezt három formában lehet megtenni:

- közokiratba vagy
- teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy
- jegyzőkönyvbe

kell foglalni.

*A meghatalmazás a teljes hatósági eljárásra (beleértve a végrehajtási eljárást is) vagy meghatározott eljárási cselekményre szólhat.* Ha a meghatalmazás tartalmából másra nem lehet következtetni, akkor az valamennyi nyilatkozatra és cselekményre vonatkozik, amely az eljárással kapcsolatos.

*A képviseleti jogosultság megszűnése esetén (visszavonás, felmondás vagy az ügyfél halála miatt) akkor hatályos, ha a hatóságnak bejelentették, a többi ügyféllel pedig közölték.* A bejelentés és közlés időpontjának az a jelentősége, hogy érvényes eljárásjogi cselekményeket addig az időpontig lehet végezni.

## 6. fejezet

### Alapvető rendelkezések

Az Ákr. szabályozásának az egyszerűsítésére való törekvés mellett további vezérfonala a *jogalkalmazási gyakorlat sajátosságaihoz igazodó normaszervezet* kialakítása. Ez a korábbi szabályozásokhoz képest a törvény szerkezetében is változást hozott, ami különösen a kérelemre induló hatósági eljárás és a hivatalbóli eljárás szabályainak az indokolt elkülönítésében mutatkozik meg.

Tekintettel azonban a hatósági eljárás általános jellegéből következő sajátosságokra a *kétféle eljárás indításának és lefolytatásának vannak közös tulajdonságai*. Az ebből levezethető szabályokat az Ákr. az Alapvető rendelkezések címet viselő második fejezetben foglalja rendszerbe. A szabályozásnak az is sajátossága, hogy rendelkezései *az eljárás minden szakaszában*, beleértve a végrehajtási eljárást is, *alkalmazandók, illetve alkalmazhatók*.

A szabályozás első helyen az eljárási köteleességről rendelkezik. A főszabály szerint a *„hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni”*. E helyen is utalunk rá, hogy a hatósági eljárás szigorú joghoz kötöttségéből következik, hogy az eljárás megindítása és lefolytatása nem „szabad gyakorlat”, és nem a hatóság mérlegelésének a függvénye. Amennyiben a jogszabályban meghatározott feltételek, követelmények fennállnak, a hatóság eljárási kötelezettsége kezdetét veszi. (A mulasztás következményeire az eljárási határidők tárgyalása során visszatérünk.)

#### 6.1. A hatáskör

A *hatáskör* kifejezésnek a szaknyelvben *két jelentése* van. Az egyik jelentés alapján a hatáskör azokat a *jogokat és köteleességeket foglalja magában*, amelyek megállapítására adott hatóság hivatott. A másik megközelítés lényege: a hatáskör *a szerv eljárási jogosultsága és kötelessége adott ügyfajtában*. A Ket. a hatáskör utóbbi fogalmával operált.

A hatáskör szabályozásának jelentősége túlterjed az állami és még inkább a közigazgatási hatósági ügyintézésen. Ennek illusztrációjaként utalunk arra, hogy az állami munkamegosztás egyik eredménye a jogalkalmazói hatáskörök megoszlása, továbbá hogy az állami és ezen belül a közigazgatási szervek rendelkeznek olyan hatáskörökkel is, amelyek nem egyedi hatósági ügyintézési, hanem egyéb feladataikkal függenek össze (például szervek irányítása, felügyelete). Az ügyintézési és az egyéb hatáskörök megkülönböztetése végett a *hatósági ügyek intézésének kompetenciáját szokás hatósági jogkörnek is nevezni*. Mivel azonban az Ákr. e kifejezést csak elvétve használja, rendelkezéseinek vizsgálatakor magunk is *a hatáskör kifejezéssel dolgozunk, ezen azonban* mindig egyedi ügyintézési jogosultságot és köteleiséget, *hatósági jogkört értünk*.

A hatáskör fogalma összekapcsolódik az állami szervezeten belüli munkamegosztással is. Ennek első lépcsőjeként a teljes állami hatáskör felparcellázódik a közhatalmat gyakorló szervek között. A *közigazgatási hatáskörök* további felosztása annak meghatározásából áll,

hogy a különféle közigazgatási ügyfajtákban mely közigazgatási szervezethez tartozó szervek, tehát milyen szervek jogosultak és kötelesek az eljárásra. Ilyen értelemben van szó például építésügyi szakigazgatási, gyámügyi stb. hatáskörökről. Azonos ügyfajtában a közigazgatásban, ha jogszabály kivételt nem tesz, az ugyanazon szervezethez tartozó valamennyi szerv rendelkezik hatáskörrel az eljárásra valamely fokon. Ezért a *hatáskör fogalmával összekapcsolódik a hatósági fórumrendszer* (hatósági fokozatok). Ennek elemzése során azt kell vizsgálni, hogy az adott ügyfajtában hatáskörrel bíró szervek közül milyen szintűek hivatottak első, másod- és esetleg felsőbb fokon eljárni. Az Ákr. hatálybalépéséig az államigazgatásban az elsőfokú hatáskör tisztázottsága rendszerint eligazított a másod- és felsőbb fokú hatáskört illetően is, mert a fórumrendszer az államigazgatásban gyakran a hatóságok ágazati rendszeréhez igazodott. A hatályos szabályozás azonban merőben más koncepcióra épül.

*Az önkormányzati közigazgatásban* a hierarchia nem értelmezhető, tekintettel arra, hogy a települési és területi önkormányzatok egyrészt általános hatáskörű szervek, másrészt közöttük nincs hierarchikus viszony. Továbbmenve, a helyi önkormányzatok nem állnak közvetlen állami irányítás alatt.

Az Ákr. *hatáskörrel kapcsolatos szabályozását* az eljárási alapelvek körében az első helyen szabályozott *joghoz kötöttség elve* alapozza meg: A közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

A törvényes eljárási rend biztosítása szempontjából kiemelendő jelentősége van a hatáskörgyakorlás szabályozásának. Mindenekelőtt különbséget kell tenni az általános normák és az önkormányzati hatósági ügyekben alkalmazható szabályok között.

*Az általános szabály lényege* az, hogy mivel hatáskört csak jogszabályban lehet megállapítani (telepíteni), az átruházásról is csak jogszabály rendelkezhet. Ehhez képest *speciális szabályok* vonatkoznak a hatáskör átruházására *önkormányzati hatósági ügyekben*.

Önkormányzati hatósági ügyben a hatáskör címzettje a képviselő-testület. A *képviselő-testület* önkormányzati rendeletben *hatáskörét átruházhatja* a polgármesterre, a részönkormányzat testületére, a képviselő-testület bizottságára, a jegyzőre, illetve a törvényben meghatározottak szerint társulására. A „részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át”. [Mötv. 62. § (2) bekezdés] Amint erre korábban már utaltunk, kézenfekvő, hogy a képviselő-testületnek csak önkormányzati hatósági ügyekben van átruházási és szabályozási lehetősége. Önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben hozott döntéssel szembeni fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Ha a képviselő-testület nem él hatáskör-átruházási jogával, az általa hozott döntés bíróság előtt támadható meg.

*Az önkormányzati szervezeten belül az államigazgatási hatósági ügyekben* hozott döntések ellen benyújtott fellebbezések elbírálása a fővárosi, megyei kormányhivatal (szakigazgatási szerveinek) hatáskörébe tartozik.

Az Ákr. a hatóságról rendelkező szakaszba foglalta a *hatáskörelvonás tilalmát*. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. A hatáskörök épségben tartásának elvéből következik, hogy tilos mind a pozitív, mind a negatív hatáskörelvonás. Az előbbin azt értjük, hogy a felettes szerv az ügyet eldöntés végett magához veszi; utóbbin pedig azt, hogy a hatáskörrel bíró szervnek az ügy mikénti eldöntésére konkrét utasítást ad, vagy bármilyen más módon a döntéshozatalt érdemben befolyásolja.

A hatáskörök épségben tartásának elve véleményünk szerint alkotmányos jelentőségű. Elismerése és megtartása nélkül például képletessé válnak az önkormányzatok, illetve az önkormányzati jogok, és ingatagga lesz a szervek felelőssége is. Rá kell mutatnunk továbbá, hogy ennek az elvnek nemcsak a közigazgatás világában, hanem az egész állami életben kimagasló fontossága van. Jogpolitikailag helyesnek véljük ezért azt az igényt, hogy a hatáskörök épségben tartásának elve alkotmányos alapelv rangjára emeltessék.

*Nem minősül hatáskörelvonásnak az, ha a felettes vagy felügyeleti szerv jogszabályban biztosított hatáskörében, jogszabályban meghatározott eszközökkel gyakorolja irányító, felügyeleti tevékenységét. Nem hatáskörelvonás az sem, ha*

- jogszabály alapján az ügyben más szerv állást foglal,
- a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedi,
- az ügyben hatáskörrel rendelkező, kijelölt más hatóság jár el,
- törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskört megosztottan gyakorolja.

Végül nem hatáskörelvonás a hatóság vezetőjének a köztisztviselő/kormánytisztviselő/állami tisztviselő részére adott utasítása sem, mivel az egyszemélyi vezetés alatt álló szerv hatáskörének gyakorlására a vezető hivatott. (Az utóbbi szabály alól kivétel, ha a hatáskör címzettje a képviselő-testület hivatalának a köztisztviselője.) *A felügyeleti szervnek az a joga, hogy a hatóságot eljárás indítására vagy folytatására utasítja, szintén nem valószínű, hogy negatív hatáskörelvonást.*

## 6.2. Az illetékesség

A hatáskörök és közelebről a hatósági jogkörök felparcellázása a közigazgatási szervek, illetve a hatóságok között azzal a következménnyel is járhat, hogy az egyes ügyfajtákban több szervnek van hatásköre. (Kivétel, ha adott hatóság illetékessége az ország egész területére kiterjed.) Ennek egyenes következménye, hogy *az azonos hatáskörű hatóságok között is munkamegosztást kell elvégezni*. Ehhez nyújt segítséget a hatáskörrel rendelkező szerv illetékességének a meghatározása. Az illetékesség tehát területi munkamegosztást jelent, és az illetékesség szabályai arra a kérdésre adnak választ, hogy az azonos hatáskörű szervek közül, meghatározott ügyben, melyik hatóságnak van joga és kötelessége az eljárás lefolytatására.

*Az illetékesség az egynemű és azonos szintű közigazgatási szervek között a hatáskör további, területi elven nyugvó megosztása, amely által a konkrét ügyintéző hatóságig jutunk el (melyik hatóság anyakönyvez, adja ki az építési engedélyt, stb.).*

Az illetékesség meghatározásakor, területi munkamegosztásról lévén szó, *általában a települési és területi egységek szolgálnak alapul*. A közigazgatási szervezeti rendszer kiépítésére az előbbieket közvetlen hatást gyakorolnak. Előfordul azonban, hogy az illetékesség meghatározása – különböző okokból – nem követi a közigazgatási területbeosztást (például vízügyi, környezetvédelmi stb. igazgatás).

Az illetékesség fogalmi körébe a területi lehatárolás mellett beletartoznak az illetékességi okok is. *Az illetékességi okokat, amelyek megléte előfeltétele az eljárás megindításának, a különböző jogszabályok határozzák meg*. Amennyiben a jogalkotó ilyenekről

nem rendelkezik, akkor az *Ákr.-ben meghatározott általános illetékességi okok* igazítják el a jogalkalmazót.

A fentiekből következik, hogy az *Ákr.* az illetékességre vonatkozó szabályokat illetően *másodlagos jogforrásnak tekintendő*. Az általános illetékességi okokat tehát akkor kell figyelembe venni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik. Ebből következően lehetőség van arra is, hogy jogszabály kizárólagos illetőséget is megállapítson.

Az illetékességi okok meghatározásakor *elsődleges jelentősége az ügy jellegének, jellemzőinek van*. Az *Ákr.* ez alapján sorrendiséget is megállapított, és a *szabályozás* a korábbiakhoz képest *strukturális változtatáson ment keresztül*. Kiindulópont: bármely jogszabály megállapíthat illetékességet. Amennyiben erre nem kerül sor, *első lépcsőben az a hatóság illetékes*, amelynek területén

- az ügy tárgyát képező *ingatlan fekszik*, ennek hiányában
- *a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják*, ennek hiányában
- *a jogellenes magatartást elkövették*.

Ha a fentiek alapján nem állapítható meg az illetékesség, az a hatóság jár el – *második lépcsőben* – *a kérelmező ügyfél választása szerint*, ahol az ügyfélnek lakhelye vagy tartózkodási helye (a továbbiakban együtt: *lakhelye*) van, illetve székhellyel, telephellyel vagy fiókteleppel (a továbbiakban együtt: *székhely*) rendelkezik.

A korábbi szabályozás illetékességi okként elfogadta az értesítési címet, amely azonban a gyakorlatban az illetékesség megállapításához nem minden esetben nyújtott támpontot.

Ha az ügyfél *lakhelye ismeretlen*, vagy *nem rendelkezik magyarországi lakhellyel* vagy *értesítési címmel* (a továbbiakban együtt: *lakcím*), az *illetékességet* a második lépcsőben meghatározott illetékességi szabályok figyelembevételével *az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani*.

Amennyiben az *előzőekben ismertetett szabályok alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság*, és jogszabály másként nem rendelkezik, *a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el*. Több azonos hatáskörű hatóság esetén az *illetékességi vita* szabályait kell alkalmazni. Általános szabály az, hogy az ügyben illetékes hatóságok közül *a megelőzés elve* alapján az jár el, amely előbb indította az eljárást.

Törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot is feljogosíthat valamely hatáskör gyakorlására (megosztott hatáskör). Ilyen esetekben, ha a hatóságok illetékességi területe nem azonos, a hatáskör gyakorlásából számos gyakorlati probléma származhat (átfedések, hatásköri viták). Ez megelőzhető, ha a jogalkotó megosztott hatáskör gyakorlása esetén azonos illetékességi okokat állapít meg.

### 6.3. A hatáskör és illetékesség vizsgálata

*A hatóság az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni* hatáskörét és illetékességét. A *joghatóság* elsősorban a nemzetközi közjogban és magánjogban használatos fogalom. A belső bíróságok vonatkozásában a peres ügyek elosztásának szabályozási rendje az egyes bíróságok között. Az *Ákr.* a joghatóság vizsgálatának általános kötelezettségét nem írja elő. A törvény indokolása szerint egyrészt ennek „*érdemi gyakorlata nem alakult ki*”, másrészt „*a hazai közigazgatási hatósági ügyek elsöprő többségében*” a joghatóság kérdése

fel sem merül. Azokban az ügyekben, ahol van gyakorlati jelentősége, ott a különös eljárási szabályok rendezik. Ebben a körben a hatóság vizsgálata feltételezi a joghatóság vizsgálatát.

Tekintettel arra, hogy a hatáskör és illetékesség megléte előfeltétele az eljárás megindításának és folytatásának, a hatóságok kötelesek folyamatosan szem előtt tartani. Abban az esetben, ha a hatáskör vagy illetékesség, esetleg mindkettő hiányzik, a hatóság az ügyet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Amennyiben kétséget kizáróan nem állapítható meg a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv, a hatóság a kérelmet végzéssel visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti. A végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

### 6.3.1. Hatásköri és illetékességi vita

Előfordulhat, hogy a hatáskör és illetékesség megállapításakor a hatóságok között vita alakul ki (például a szabályozás pontatlan, eltérő jogértelmezés stb.). Hatásköri és illetékességi összeütközésre akkor kerül sor, ha adott ügyben több hatóság állapítja meg hatáskörét és illetékességét (pozitív összeütközés), illetve ha több hatóság megállapítja hatáskörének és illetékességének hiányát (negatív összeütközés), és emiatt nem indult eljárás, illetve nem folytatódik az eljárás. Ugyancsak hatásköri összeütközésről beszélünk, ha több illetékes hatóság előtt indult eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra. Az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését.

Az Ákr. meghatározza az egyeztetést kezdeményezők körét. Az a hatóság kezdeményez,

- amelyiknél az eljárás később indult meg,
- amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy
- amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatását kérte.

Ha az egyeztetés nem járt eredménnyel, az eljáró szervet illetékességi összeütközés esetén

- a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában
- a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve

jelöli ki öt napon belül.

Hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki az eljárást lefolytató hatóságot. Megemlítjük, hogy a hatásköri és illetékességi vita lefolytatása alatt is köteles a hatóság hivatalból megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Ilyen esetekben az azonnali kárelhárítás vagy veszélyhelyzet megszüntetése a fontos, az adminisztrációs feladat később is elvégezhető.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex Kiadó.



### 6.3.2. Eljárás illetékességi területen kívül

A korábbi eljárási törvényekben általános szabály volt, hogy a hatóságok eljárási cselekményeket illetékességi területükön végezhetnek. Ez alól kivételt csak törvény vagy kormányrendelet tehetett. Ezzel szemben az *Ákr. főszabálya tette az illetékességi területen kívüli eljárási cselekmények elvégzésének a lehetőségét*. „A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat.” [Ákr. 19. § (1) bekezdés] Az eljárás *költséghatékonysága, időszerűsége* érdekében, továbbá *„üggygazdaságossági okból” van erre a rendelkezésre szükség.*

A magunk részéről azonban a szabályozást ebben a formában aggályosnak tartjuk. Ez a rendelkezés nincs teljesen összhangban a törvénynek azzal a szabályaival, amely kimondja, hogy a hatóságok a jogszabályokban meghatározott illetékességi területen gyakorolják hatáskörüket. Az eljárási cselekmények körébe lényegében minden eljárási mozzanat beletartozik. Álláspontunk szerint a teljes kötetlenség bizonytalanságok forrása lehet.

Az kétségtelenül korlátot jelent, hogy ha a hatóság illetékességi területén kívül kíván eljárási cselekményt végezni, *erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíteni kell*. Kérdés, hogy ezáltal a problémák megelőzhetők-e. A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy „a hatóságnak ezen megoldással nem nyílik jogalapja – külön erre történő jogszabályi felhatalmazás nélkül – arra, hogy például más hatóság adatbázisához hozzáférjen”. Kétséges, hogy ez a támpont elegendő-e a jogalkalmazáshoz.

### 6.4. A nyelvhasználat

A nyelvhasználatról, deklaráció szintjén, már az Et. is rendelkezett, pontosabban kinyilatkoztattott. Ezt, az alapelvek körében elhelyezett tételt átvette az Áe.: „Az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja.” [Áe. 2. § (5) bekezdés] Ezzel összefüggésben két körülményre kell rámutatni. Az egyik: 1957-ben a nemzetközi kapcsolatok volumene és jellege összehasonlíthatatlanul alacsonyabb szinten állt, és jóval kevésbé érintette az államigazgatási hatósági eljárást, mint a rendszerváltást követően. A másik: az említett alapelv következetes betartása soha nem valósult meg, azon egyszerű oknál fogva, hogy nem voltak meg az érvényesítéséhez szükséges feltételek. Megjegyzendő, hogy különböző alapjogoknak a fenti módon történő deklarációja nem ment ritkaságszámba. Erre figyelemmel a Ket. szabályozási koncepcióba a következő célkitűzés került: „Mindez azonban egy demokratikus jogállamban megengedhetetlen. Indokolt tehát az idézett szövegrész törlése az alapelvek közül és helyébe célirányosan differenciált szabályozást állítani, amely általános szabályként azt mondaná ki, hogy a közigazgatás hivatalos nyelve a magyar.”

A célkitűzésekhez képest kétirányú eltérést tartott indokoltnak a koncepció. Egyrészt a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozó természetes személyek esetében, másrészt a nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy törvényben meghatározott ügyében.

A tételes jogi szabályozás elemzése előtt indokolt citálni az Alaptörvénynek a nyelvhasználatot megalapozó rendelkezését: „Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar.” [Alaptörvény H) cikk (1) bekezdés] Az Ákr. szabályai erre az alapnormára épülnek fel. „Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ez nem akadály a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során más nyelv használatának.” [Ákr. 20. § (1) bekezdés] Ezzel kapcsolatban két kiegészítést teszünk.

Természetesen nincs akadálya annak, hogy a külügyminiszter, más miniszterekhez hasonlóan, hatáskörei egy részének gyakorlását jogszabályban átruházza. A külügyminiszter mellett más miniszternek, illetve központi államigazgatási szerv vezetőjének nemzetközi kapcsolatai keretében hatósági területen is adódnak feladatai (például környezetvédelem, közlekedés stb.).

#### 6.4.1. Nemzetiségi civil szervezetek és nemzetiséghez tartozó természetes személyek nyelvhasználata

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (továbbiakban: Njtv.) határozza meg a nemzetiség mint honos népcsoportnak a fogalmát, és felsorolást is ad róluk az 1. mellékletében. „E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”

A települési, területi és országos *nemzetiségi önkormányzat meghatározhatja* a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás *magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét*.

A nemzetiségi civil szervezet, valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozó természetes személy a hatóságnál szóban és írásban egyaránt használhatja nemzetiségi nyelvét. „Nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.” [Njtv. 1. § (2) bekezdés]

A nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem tárgyában hozott *magyar nyelvű döntést a hatóság* az ügyfél kérelmére az általa használt nyelvre *lefordítja*. Amennyiben a hatóság magyar és idegen nyelvű döntése között eltérés van, a magyar nyelvű változatot kell hitelesnek tekinteni. Azokban az eljárásokban, amelyekben a hivatalos nyelv nem csak a magyar, az eljárás egyéb résztvevőit is értelemszerűen megilletik a nemzetiségek számára biztosított nyelvhasználati jogok.

„Annak érdekében, hogy pl. az egyébként döntésnek minősülő személyazonosító igazolványt, útlevelet, vezetői engedélyt, vagy éppen laccímet igazoló hatósági igazolványt stb. kifejezett ügyféli kérelemre se kelljen idegen nyelven kiállítani” (Ákr. indokolás), a törvény kimondja, hogy hatósági igazolvány, valamint a hatósági bizonyítvány kiállítására, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg.

## 6.4.2. A külföldiek nyelvhasználati joga

A nyelvhasználat főszabályától való eltérések második csoportja a nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személyek egyes hatósági ügyeihez kapcsolódik. Ezek a rendelkezések *kiterjednek a külföldi jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek* megbízásából eljáró természetes személyekre is. Közelebből két ügycsoport tartozik ide. A közigazgatási hatóság köteles gondoskodni arról, hogy *az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt*, ha

- hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy
- a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a hatósághoz.

A fenti esetekben a fordítási, tolmácsolási és jeltolmácsolási költségeket az eljáró közigazgatási hatóság viseli. A hatóságnak ezt a kötelezettségét törvény más ügyekben is előírhatja. A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél *a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése mellett* egyéb esetekben is kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy más közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.

## 6.5. A kizárás

A jogállamban a pártatlan, elfogulatlan ügyintézés, különösen azokban az eljárásokban, amelyekben közhatalom gyakorlására kerül sor, az egyik legegységibb követelménynek tekinthető. A kizárás intézménye a közigazgatási hatósági eljárásban arra szolgál, hogy a hatáskör gyakorlásának kötelességét összhangba hozza az ügyintézés elfogulatlanságának követelményével. Lényege az, hogy az a szerv vagy személy, akivel szemben kizárási ok áll fenn, nem vehet részt az ügy intézésében. Vannak olyan viszonyok, amelyek alapján egyértelműen megállapítható a kizárás szükségessége (például saját ügyben hatóságként való eljárás), más esetben viszont a körülmények mérlegelése nyomán hozható döntés kizárási ügyben. Erre tekintettel *abszolút és relatív kizárási okokat* különböztetünk meg. Az *Ákr. indokolása az előbbi objektív kizárási oknak* nevezi, amely a törvény erejénél fogva kizárást eredményez. A *relatív kizárási ok helyett pedig a szubjektív kizárási ok fogalmával* operál, amely a kizárással kapcsolatban mindig mérlegelés tárgya.

Rátérve a tételes jogi szabályozásra, a legáltalánosabb rendelkezés szerint *az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossá megítélése*, továbbá az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá

- aki az ügyben tanúvallomást tett,
- aki az ügyfél képviselőjeként járt el, vagy
- aki hatósági tanúként járt el,
- a szakértő,
- a szemletárgy birtokosa és
- a támogató.

*Kizárási ok*

- az ügyintézővel,
- a hatáskört gyakorló személlyel,
- az adott ügyben kiadmányozási jogkörrel rendelkezővel,
- a szerv vezetőjével és
- magával a szervvel szemben

állhat fenn.

A tételes jogi szabályozás ezt követően logikus rendszerbe foglalja a kizárás részletes szabályait. Ez alapján az ügyintéző vagy a döntési hatáskört gyakorló a hozzátartozójának az ügyében folyó eljárásból nincs minden esetben kizárva, csak akkor, ha az ügy az ő jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti. Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

*A szabályozás a hatóság kizárásának három esetét ismeri:*

- Nem vehet részt az ügy elintézésében az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Nem válik kizárttá a hatóság azért, mert a határozatában megállapított fizetési kötelezettség teljesítése a hatóság által megjelölt számlára történik.
- *A jegyző jogállásából következik, hogy hatóságként nem vehet részt* azoknak a hatósági ügyeknek az elintézésében, amelyekben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármestere az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal, vagy ellenérdekű ügyfél. (A Möt.v.-vel való összhang miatt említjük meg, hogy a Möt.v. 41. § (2) bekezdése alapján a polgármester is szerve a képviselő-testületnek.)
- „Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.” (Ákr. 22. §)

Az Ákr. a *kizárási ok bejelentéséről* és a követendő eljárásról a következőképpen rendelkezik. Az ügyintéző, ha vele szemben kizárási ok áll fenn, az észlelést követően a hatóság vezetőjének köteles bejelenteni. A kizárási okról való tudomásszerzést az ügyfél is bejelentheti.

Az Ákr. a bejelentés megtételét egyik esetben sem köti határidőhöz. *A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt.* Szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és esetleg megismételteti azokat a már elvégzett eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, és jogszabály másként nem rendelkezik, a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Ha nincs kijelölhető másik azonos hatáskörű hatóság, vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság folytatja le az eljárást, amellyel szemben a kizárási ok fennáll. Ebben az esetben a hatóság az ügyfelet és (ha van) a felügyeleti szervet értesíti.

Ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, a kizárás tárgyában hozott végzést az ügyféllel is közölni kell. Amennyiben az ügyfél „nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz” [Ákr. 24. § (3) bekezdés], a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal sújtható.

Az Ákr. vonatkozó rendelkezései szerint a hatósági ügyben eljáró *testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével* szemben megfelelően kell alkalmazni a kizárás szabályait, kiegészítve azzal, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.

## 6.6. Megkeresés

Gyakran előfordul, hogy az eljárás eredményes lefolytatásához az is szükséges, hogy *más hatóság illetékességi területén foganatosítsanak eljárási cselekményt*, vagy olyan szervtől, személytől szerezzen be adatokat az eljáró hatóság, amely/aki illetékességi területén kívül található.

Ebből a célból alakította ki az Áe. a megkeresés intézményét, amelyet a hatóságok a gyakorlatban sikeresen alkalmaztak. A *Ket.* a hatósági eljárás szolgáltatási jellegének erősítése körében *a megkeresés helyébe a belföldi és nemzetközi jogsegélyt léptette*, amely a gyakorlatban nem hozta meg a várt eredményt. A nemzetközi jogsegély *Ket.*-ben foglalt szabályai különböző okokból nem töltötték be szerepüket. Az Ákr. nem is szabályozza a nemzetközi jogsegélyt. A belföldi jogsegély a korábbi megkeresés szabályainak átöltöztetéséből állt össze. Egyébként maga a *Ket.* is szinonim fogalomként használta a belföldi jogsegélyt és a megkeresést. Ezek után érthető, hogy *az Ákr. a megkereséshez tért vissza.*

Az Ákr. szerint a hatóság akkor kereshet meg más szervet vagy személyt, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik. Mindenekelőtt *különbséget kell tenni az illetékességi területen kívüli eljárási cselekmény és a megkeresésre elvégzett eljárási cselekmény között.* Előbbi esetben az eljáró hatóság saját illetékességi területén kívül végez eljárási cselekményt. Az utóbbi esetben az eljárási cselekményt a megkeresett hatóság folytatja le. Az eljárás során szükséges adat vagy irat beszerzésére irányuló megkeresés címzettje szerv mellett természetes személy is lehet. A beszerzésre irányuló megkeresésre az eljáró hatóság illetékességi területén és azon kívül is lehetőség van.

## 6.7. A kapcsolattartás általános szabályai

*Az Ákr. látványosan leegyszerűsítette és rendszerezte a normaanyagot.* A kodifikációt elősegítette, hogy időközben az Országgyűlés megalkotta az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (a továbbiakban: Eüsztv.).

Az Ákr. szerint a hatóság írásban, elektronikus úton vagy szóban (személyesen) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban részt vevőkkel. *„Elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését (a továbbiakban együtt: nyilatkozatát) elektronikus úton teszi meg. Jogszabály*

*rendelkezhet úgy, hogy az elektronikus kapcsolattartással eleget tesz a személyes megjelenési kötelezettséggel járó eljárási cselekmény teljesítésének is.*” [Eüsztv. 13. § (1) bekezdés]

Az Ákr. szabályozásával kapcsolatban első helyen azt kell kiemelni, hogy a kapcsolattartás általános szabályai az eljárás minden szereplőjére (nem csak az ügyfélre és az eljárás egyéb résztvevőjére) vonatkoznak. A törvény fenntartja azt a korábban megalkotott eljárási szabályt, amely szerint *a kapcsolattartás formáját az ügyfél választja meg.* A továbbiakban az ügyfél az általa választott kapcsolattartási módról áttérhet más módra, ha a hatóságnál az rendelkezésre áll.

Életveszély esetén és súlyos kárral fenyegető helyzetben a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját. „Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy *a szóban történő kapcsolattartás egyedüli módja a személyes jelenléttel megvalósuló kapcsolattartás* marad, minden más szóbeli kapcsolattartási formára az új elektronikus ügyintézési törvény szabályai az irányadók.” (Ákr. indokolása)

## 6.8. Az adatkezelés

### 6.8.1. Az adatok megismerése és kezelése

Az adatkezelés két aspektusa, a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok megismerhetősége, alkotmányi szintű szabályozásból eredeztethető. „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*” E jogok érvényesülését független hatóság ellenőrzi. [Alaptörvénye VI. cikk (2)–(3) bekezdés] Az átfogó törvényi szintű szabályozást az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) tartalmazza. Az Ákr. erre figyelemmel szabályozza az adatkezelést a közigazgatási hatósági eljárásban.

A hatósági eljárásban az első, elemi kérdés, amelyre a tételes jognak meg kell adnia a választ az, hogy *az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének személyes adatai közül melyek azok, amelyekhez a hatóság hozzáférhet, és amelyeket felhasználhat.* Az Ákr.-nek az adatkezelésre vonatkozó szabályozása alapján a feltett kérdés részben megválaszolható: „*A hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajta szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére*”, ideértve a különleges személyes adatokat is. [Ákr. 27. § (1) bekezdés]

*A kérelemre indult eljárásban úgy kell tekinteni, hogy az ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok (ideértve a különleges személyes adatokat is) kezeléséhez hozzájárulást adott.*

A hatósági eljárásban a hatóság gondoskodik arról, hogy a védett adat

- ne kerüljön nyilvánosságra,
- ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és
- a személyes adatok védelme biztosított legyen.

A hatóság az eljárás folyamán az adatokat a szükséges mértékben, a jogszabályban meghatározott módon és körben, az eljárás eredményes lefolytatása érdekében használhatja fel.

### 6.8.2. Az adatok zárt kezelése

A zárt adatok kezelését az intézmény jelentőségéhez igazodva, kiemelten szabályozza a törvényalkotó. Kérelem előterjesztése alapján rendeli el a hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. (Megjegyezzük, a jogszabályok egy része a lakcímet is a személyazonosító adatok közé sorolja.) *A kérelmezőknek azonban valószínűsíteni kell, hogy az eljárásban való részvétele miatt súlyos hátrány érheti.* A hatóság végzéssel dönt a kérelemről. A szakértő is kérheti az igazságügyi szakértői névjegyzékben szereplő nyilvános adatainak kívül a többi természetes személyazonosító adatainak a zárt kezelését. A hatóság a zártan kezelt adatokat az ügy iratai között elkülönítve helyezi el, és gondoskodik arról, hogy az eljárás során ne váljanak megismerhetővé.

### 6.9. A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személyek eljárási védelme

A korábbi szabályozáshoz képest tartalmi és formai novum az Ákr.-ben, hogy a törvényalkotó nemcsak összegyűjtötte és rendszerezte a személyes körülményeik miatt korlátozott vagy akadályozott személyek eljárási jogait, hanem azokat jelentősen ki is bővítette. *Főszabály az, hogy a fenti személyeket a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg.*

A fokozott védelem azt jelenti, hogy az érintett

- tárgyaláson csak akkor hallgatható meg, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti,
- meghallgatását lehetőség szerint lakóhelyén kell végrehajtani (erre lehetőséget biztosít a megkeresés vagy illetékességi területen kívüli eljárási cselekmény végzése),
- nyilatkozattételre, illetve tanúkenti meghallgatásra akkor hívható fel, ha ezt állapota megengedi, és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható,
- számára az egyenlő esélyű hozzáférést biztosítani kell.

Aki nem cselekvőképes, vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt nem képes megítélni a nyilatkozattétel vagy tanúvallomás megtagadásának a jelentőségét, csak akkor hívható fel szóbeli nyilatkozat vagy tanúvallomás megtételére, ha törvényes képviselője vagy – érdekelletét esetén – eseti gondnoka ehhez hozzájárul. Ha az ügyfél és törvényes képviselője vagy a tanú és törvényes képviselője között érdekelletét áll fenn, a hozzájárulás jogát a gyámhatóság gyakorolja.

A fokozott védelemre jogosult személyek meghatározott köre – a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemle tárgy birtokosa vagy a megfigyelt személy – védelme érdekében

- a hatóság erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és
- az iratbetekintési jog korlátozásáról.

## 6.10. A támogató

*A támogatótt döntéshozatalt az új Ptk. intézményesítette, és a Ket.-ben is megtörtént a szabályozása 2013-ban. „A gyámhatóság az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában »belátási« képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére – cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében – támogató kirendeléséről határoz.” [Ptk. IX. Cím 2:38. § (1) bekezdés] Kiemelendő, hogy a támogatótt nincs gondnokság alá helyezve, de ügyei intézésében segítségre szorul. Ezt a segítségnyújtást végzi a rászoruló kérelmére a gyámhatóság által kirendelt támogató.*

Ha a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési perben a bíróság úgy dönt, hogy a cselekvőképesség részleges korlátozása sem indokolt, de az érintett személy belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorul,

- a gondnokság alá helyezés iránti keresetet elutasítja, és
- határozatát közli a gyámhatósággal.

Ebben az esetben a támogatót a bíróság határozata alapján – az érintettel egyetértésben – a gyámhatóság rendeli ki. [Ptk. IX. Cím 2:38. § (2) bekezdés] Jogállásával kapcsolatban az Ákr. kiemeli, hogy *megbízata a támogatótt cselekvőképességét nem érinti.*

A támogatótt döntéshozatal az ügyfél és a támogató együttműködésére épül. A támogató az ügyféllel együtt valamennyi eljárási cselekménynél jelen lehet (beleértve a nyilvánosság kizárásával tartott tárgyalást), azonban sem az eljárási cselekmény elvégzésének, sem az eljárás folytatásának nem akadály a támogató távolléte. „A nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatótt személlyel” – az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon – az eljárás során is egyeztetethetnek. [Ákr. 32. § b) pont]

Azt viszont egyértelművé kell tenni, hogy a támogató – e minőségében – *nem képviselheti a támogatóttat*, nyilatkozatot nem tehet, egyéb eljárási cselekményt nem végezhet. Annak azonban nincs akadály, hogy a támogatótt a meghatalmazás szabályai alapján képviseleti jogosultsága legyen, de az független a támogatótt döntéshozataltól.

## 6.11. Betekintés az eljárás irataiba

### 6.11.1. Az iratbetekintési jog

Az iratbetekintési jog álláspontunk szerint is az alapvető ügyféli jogok közé tartozik. Az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek között direkt módon nem szabályozza. A hatóságnak azonban abból a kötelezettségéből, hogy „előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását” [Ákr. 5. § (2) bekezdés], kiterjesztő értelmezéssel levezethető. Ennél azonban lényegesebb az, hogy *az iratbetekintés az egyéb ügyféli jogok gyakorlásához szükséges információforrás.*

*Főszabály, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba.* Az ügyfelet ez a jog az eljárás befejezését követően is megilleti. Szerintünk e jog gyakorlásának az sem akadály, ha az ügyfél korábban nem végzett eljárási cselekményt.

*Az eljárás egyéb résztvevői közül a tanú a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa a szemlérről készített iratba tekinthez be. Az eljárás szabályozási arculatába sze-*



rintünk az illene bele, hogy az eljárás egyéb résztvevői a közreműködésükhöz kapcsolódó iratokba betekintheznek.

*Harmadik személy* akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése

- joga érvényesítéséhez, illetve
- jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.

Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintésre jogosult személyek körét és az iratbetekintés további feltételeit.

Az iratbetekintési jogba az is beletartozik, hogy a jogosult az iratról másolatot vagy kivonatot készíthet. Másolatot a hatóságtól is lehet kérni, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít. Az iratbetekintési jog költségtérítés ellenében gyakorolható. Tekintettel arra, hogy a szolgáltatás nem hatósági jellegű, díj vagy illeték megfizetése helyett az iratbetekintésre jogosult a kimutathatóan felmerült költségeket téríti meg.

### 6.11.2. Az iratbetekintési jog korlátai

A korlátozó rendelkezések között a legáltalánosabb a döntés (határozat és végzés) tervezetéhez kapcsolódik: *Nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe.* Ez, illetve az ehhez hasonló rendelkezés a külföldi eljárási törvények egy részében nem lelhető fel. A hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének együttműködéséből vezethető le az érintettek joga a döntéstervezet megismeréséhez. Továbbmenve, arra is van példa, hogy a hatóság meghatározott körben és feltételek fennállása esetén a döntéstervezetet megküldi az érintettnek, aki erre észrevételt tehet.

Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője az eljárás során, illetve az eljárás befejezését követően kérheti az iratbetekintési jog korlátozását

- üzleti és más méltányolható magánérdekből,
- ha ezzel nem akadályozza az iratbetekintésre jogosultakat jogaik gyakorlásában.

*A hatóság kérelem alapján végzésben biztosítja az iratbetekintési jogot, vagy azt elutasítja.* Az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

## 7. fejezet

### A kérelemre induló hatósági eljárás

A közigazgatási hatósági eljárás indulhat

- az ügyfél kérelmére,
- hivatalból, valamint
- az ügyfél kezdeményezésére és hivatalból egyaránt.

Az Ákr. szerkezeti felépítésének bemutatása során utaltunk az egyik lényeges változtatásra, a kérelemre induló eljárás és a hivatalbóli eljárások elkülönítésére. A törvényalkotó abból kiindulva, hogy „a hatósági ügyek túlnyomó többsége kérelemre indul, a kérelemre induló ügyek szabályozását teszi elsődlegessé, és a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó eltéréseket külön fejezetben állapítja meg”. (Ákr. indokolás) Már itt jelezni szükséges azonban, hogy az elkülönítés viszonylagos. A kérelemre induló eljárásról rendelkező fejezet számos jogintézményét a hatóságok a hivatalból induló eljárásokban is alkalmazzák. (például határidő-számítás, igazolási kérelem előterjesztése, az idézés stb.) Az eljárási részcselekmények jelentős részében nincs különbség a kétféle eljárás mód között.

A szakirodalom a szabályozásokban megmutató eltéréseket a közérdekhez való viszonyulásra vezeti vissza. A kérelemre induló eljárásban a (jog és jogos érdek formájában megjelenő) magánérdek kerül előtérbe. Az persze nem kizárt, hogy az ügyfél kérelmében a közérdek érvényesítésére való törekvés is megfogalmazódik. A hivatalból indított eljárásban viszont a közérdek dominál, ami nem jelentheti a magánérdek negligálását.

A fejezet címéből és tartalmából kikövetkeztethető, de nem felesleges egyértelművé tenni, hogy a szabályozás a kérelemre induló elsőfokú szabályozást tartalmazza, amely az eljárás megindításától, azaz a kérelem előterjesztésétől az érdemi döntéshozatalig terjed. (Az eljárás későbbi szakaszaiban, a jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban, valamint a végrehajtási eljárásban a kétféle módon induló eljárás szabályai egységesek.)

Az elsőfokú eljárást a szaknyelv gyakran *alapeljárásnak is nevezi*. A hatályos szabályozásra ez még inkább ráillik. Arra tekintettel, hogy az ügyek jelentős része kérelemre indul, a törvény indokolása „*elsődleges, alapvető eljárástípusnak*” nevezi ezt az eljárási szakaszt. A fentiek kiegészítendőek azzal, hogy a legtöbb esetben az elsőfokú eljárással véget is ér az eljárás.

A szabályozásnak további sajátossága, hogy egyes intézmények nemcsak a hivatalbóli eljárásokban, hanem az eljárás későbbi szakaszaiban is alkalmazzák őket. Ezeket azonban felesleges lenne a törvényben megismételni.

## 7.1. Kérelem

### 7.1.1. A kérelem meghatározása

Az ügyfél az eljárást általában azért kezdeményezi, hogy jogot szerezzen, és/vagy kötelességét mérsékelje, illetve törölje a hatóság. *A kérelem körülhatárolása előtt tisztázásra szorul a beadványhoz való viszonya. A különböző, jogilag szabályozott eljárásokban a beadvány az általánosabban használt fogalom. A beadvány a jogalkalmazási eljárásban mindaz az információ, amelyet az ügyfél a hatósággal közöl, és amely legtöbbször benyújtójának kérelmét, indítványát tartalmazza. Ehhez képest a közigazgatási hatósági eljárásban a kérelem terrénuma szűkebb.*

A korábbi szabályozásokban e fogalom definiálásának az elmaradása esetenként jogalkalmazási bizonytalanságot is okozott. Az Ákr. kiemelésre méltó pozitívuma, hogy meghatározza a kérelem fogalmát: „*A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.*” [Ákr. 35. § (1) bekezdés] A jog vagy jogos érdek lehet közvetlen, de lehet távolabbi is.

A hivatkozott definíció *az eljárás megindítására irányuló kérelemre* vonatkozik. A törvény azonban kiterjeszti alkalmazási körét, és az eljárásban előterjesztett *egyéb kérelmekre is megfelelően alkalmazni kell.*

A jogalkalmazási gyakorlatot segíti a következő rendelkezés: „*A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.*” (Ákr. 38. §) Az ügyfél helyzetét is megkönnyíti, ha *kérelmét a hatóság az elnevezése miatt (lényegében formai okból) nem utasíthatja vissza.* Egyébként a citált rendelkezés a hatósági eljárásban egy ideje már alapelvi szintre emelkedett. A kérelemnek az eljárásban akkor van jogi relevanciája, ha alkalmas a hatóság általi befogadásra és az eljárás megindítására. *Az ügyfél kérelme eljárási jogviszonyt keletkeztet. A nem érintettől eredő kérelem, ha a törvényben meghatározott követelményeknek megfelel, panaszként vagy közérdekű bejelentésként bírálendő el. Az ügyfél a kérelméről a döntés véglegessé válásáig rendelkezhet (módosíthatja, visszavonhatja).*

### 7.1.2. A kérelem tartalma

Az Ákr. a kérelem tartalmával kapcsolatban a minimális követelményt határozza meg: a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselőjének *azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.* Továbbá értelemszerű követelmény, hogy a kérelemből az ügy tárgya kiolvasható legyen. A korábbi szabályozási gyakorlatból okulva, az általános szabályozásban a mértéktartó követelménymeghatározás egyértelműen helyeselhető. Általános szabályozástól ennél több nem várható el. Ugyanakkor azzal is azonosulni lehet és kell, hogy jogszabályok (különösen az ágazati jogalkotás) további követelményeket állíthassanak fel. *A szabályozás a korábbiakhoz képest valóban ügyfélbarát módon kibővítette azoknak a dokumentumoknak a körét, amelyek szolgáltatására az ügyfél nem kötelezhető.* Mellékletként nem kérhető az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása

és az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

### 7.1.3. A kérelem előterjesztése

Kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Törvény és kormányrendelet azonban másként rendelkezhet. Az írásbeliség a külön törvényben meghatározott elektronikus utat is magában foglalja. Különös eljárási szabály előírhatja például az ügyfél személyes megjelenését, az írásban benyújtandó kérelem tartalmát és formáját stb.

A kérelmet *az illetékes hatóságnál* vagy – ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – *a kormányablaknál lehet benyújtani*. A területi közigazgatás átalakítása következtében a jegyző általános hatásköre a beadványok átvételére megszűnt.

*Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.* Az ügyintézési határidő szintén ezen a napon kezdődik. A hatóság az ügyfél kérelméhez nincs minden tekintetben kötve. Nyilvánvaló, hogy az ügyfél a döntést nem rendelheti meg a hatóságnál. Az ügy tárgyához azonban kötve van. A kérelemben foglaltakon a hatóság nem terjeszkedhet túl. Arra azonban van lehetősége, hogy adott ügyben, amennyiben az eljárás hivatalból is megindítható, az ügyfél által indított eljárást hivatalból folytassa.

### 7.1.4. A hiánypótlás

A hiánypótlás a kérelem benyújtásához és elbírálásához közvetlenül kapcsolódó jogintézmény. Az a célja, hogy az eljárás folyamatát, esetleg ellehetetlenülését okozó hiányt a hatóság az ügyfél közreműködésével megszüntesse. A törvény a hiánypótlás két esetét szabályozza:

- „Ha a kérelem a jogszabályban foglalt *követelményeknek nem felel meg*” (Ákr. 44. §), helye van hiánypótlásnak. Ez esetben a hiány előfordulása az ügyfél felelősségi körébe tartozik.
- Előfordul, hogy a kérelem mindenben megfelel a törvényben meghatározott követelményeknek, „de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel a hiánypótlás szükséges”. Ennek bekövetkeztében az ügyfél értelemszerűen vétlen.

*Általános szabály, hogy a hatóság a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett, határidő megjelölésével hívja fel hiánypótlásra az ügyfelet.* A felhívás mint eljárási cselekmény nem igényel végzési formát, egyszerű levél formájában a feladat elvégezhető. A határidő felső határát a törvény nem határozza meg. Erre a határidő szabályozása miatt nincs is szükség. Egyébiránt kérelemre induló eljárásról lévén szó, az ügyfélnek aligha áll érdekében az időhúzás. A hiánypótlás időtartama a határidőbe nem számít be.

A korábbi szabályozáshoz képest szigorításnak tűnik az a rendelkezés, amely szerint a hatóság egy ízben élhet a hiánypótlás lehetőségével. Törvény vagy kormányrendelet azonban másként is rendelkezhet.

### 7.1.5. A kérelem visszautasítása

A gyakorlatban előfordul, hogy az eljárás indítására irányuló kérelem, nyilvánvaló okból, nem alkalmas a cél elérésére. Az ok lehet eljárási és anyagi jogi természetű (például magyar hatóságnak nincs joghatósága, a hatóságnak nincs hatásköre, a kérelem idő előtti vagy elkésett stb.). Az Ákr., szakítva az okokat részletező korábbi szabályozási gyakorlattal, a mérlegelés nélküli, *kötelező visszautasításról két pontban rendelkezik*. A hatóság visszautasítja a kérelmet, ha

- az eljárás megindításának nincsenek meg a feltételei, vagy
- az ugyanazon jog megszerzésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már korábban elbírálta, és az ügyben a kérelem tartalma, az irányadó jogi szabályozás változatlan. [Ákr. 46. § (1) bekezdés a)–b) pont]

A kötelező visszautasítás mellett azonban a hatóság méltányolható okokból, meghatározott körben az ügyfél számára lehetőséget biztosíthat a kérelem hibájának kiküszöbölésére. Erre akkor kerülhet sor, ha a hatóság a kérelmet azért utasította vissza, mert az ügyfél nem az előírt formában terjesztette elő, és a hatóság felhívására öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti. Ezt követően a hatóság teljes eljárást folytat le. Az ügyintézési határidő az ismételt kérelem benyújtását követő napon kezdődik. A kérelem visszautasításáról a hatóság önálló fellebbezéssel megtámadható végzéssel dönt. Az ismételt kérelem benyújtása a végzés elleni jogorvoslatról való lemondásnak minősül.

## 7.2. Az eljárás fajtái

Az Ákr. meghatározza a kérelemre indult eljárás fajtáit. Eszerint a *kérelem*

- *automatikus döntéshozatali eljárásban,*
- *sommás eljárásban* vagy
- *teljes eljárásban*

*bírálható el.*

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosítások hatósági eljárást érintő változásai nyomán az Ákr. az eljárás három szintjét alakította ki:

- *főszabály szerint minden kérelemre indult eljárás sommás vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul,*
- *amennyiben az eljárást nem lehet a fenti két módon lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz,*
- *a függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor, annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket. (Ákr. indokolása)*

### 7.2.1. Az automatikus döntéshozatali eljárás

A törvény indokolása szerint alapvetően két eljárásfajtát különböztetünk meg, a sommás és a teljes eljárást. *Az automatikus döntéshozatal „a sommás eljárás kvázi speciális módzata”*. Közös sajátosságuk, hogy egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazhatók.

Az automatikus döntéshozatali eljárásban a hatóság rendelkezésére állnak a szükséges információk. Ez az eljárásfajta akkor *alkalmazható*, ha

- *azt törvény vagy kormányrendelet megengedi,*
- *a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll,*
- *a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és*
- *nincs ellenérdekű ügyfél.*

Az eljárás lefolytatásához a *négy feltétel együttes megléte szükséges*. Ezt az eljárásfajtát az Eüsztv. intézményesítette. Az eljárást az elektronikus ügyintézés biztosító szerv folytatja le a 2017. január 1-jét követően induló ügyekben. A döntés kizárólag az eljáró szerv rendelkezésére álló, valamint automatikus információ után szerzett adatokon alapul. *A hatóság „emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel”*. (Eüsztv. 11. §) Az automatizált döntéshozatal során hozott határozat ellen fellebbezésnek van helye.

### 7.2.2. A sommás eljárás

*Sommás az eljárás*, amikor az „egyszerű megítélésű ügyekben” a szigorú és egyértelmű követelmények fennállása esetén *a hatóság gyors eljárásban hozza meg a döntését*. A „teljes” (eljárás) jelző használata a sommás eljárással való viszonyt, illetve értelmezést hivatott megvilágítani. A sommás eljárás az ügyek intézését széles körben teszi lehetővé, ha a törvényben meghatározott feltételek teljesülnek. *Törvény azonban egyes hatósági ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását*.

Sommás eljárásban a hatóság *azonnal, de legfeljebb 8 napon belül* meghozza döntését, ha

- *az előterjesztett kérelem és mellékletei hiánytalanok, valamint*
- *a tényállás a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján tisztázott, és*
- *nincs ellenérdekű ügyfél.*

A tisztázott tényállás fogalmi körébe az is beletartozik, hogy a hatóság rendelkezik azokkal az adatokkal is, amelyek szolgáltatására az ügyfél nem kötelezhető. *Ha bármely feltétel hiányzik, sommás eljárást nem lehet lefolytatni*.

A szabályozás sajátos eleme az a rendelkezés, amely szerint az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül *az ügyfél indokolási kötelezettség nélkül kérheti* a hatóságtól, hogy *kérelmét a döntéshozó ismételten, teljes eljárásban bírálja el*.

A kérelem – tartalmát tekintve – jogorvoslati eljárás kezdeményezésére irányul. (Egyébiránt az ügyfél fellépése életszerűtlen és értelmetlen lenne.) A törvény indokolása szerint a saját hatáskörben lefolytatott eljárás egyrészt arra hivatott, hogy a bíróságok előtt

ténykérdések vizsgálatára ne kerüljön sor, másrészt alkalmas lehet „az esetleges hibák, visszasságok kijavítására, orvoslására”.

Ha az ügyfél a hatóság felhívása nélkül terjeszt elő bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, a hatóság ezt teljes eljárás lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és teljes eljárásban bírálja el.

### 7.2.3. A függő hatályú döntés

Gyakorlati tapasztalatok alapján a törvényalkotó úgy ítélte meg, hogy *a teljes eljárásra való eredményes áttérést a függő hatályú döntés intézményesítésével is indokolt elősegíteni.* A függő hatályú döntés *a hatóság jogszerű hallgatására épít.* Másik oldalról közelítve úgy is fogalmazhatunk, hogy a cél a határidőben meghozandó döntés kikényszerítése. A hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz. Bár a döntés meghozatalára *rendelkezésre álló határidő* a sommás eljárásban és a függő hatályú döntéshozatalban azonos, *egyaránt nyolc nap*, a szabályozás egyértelművé teszi, hogy *a sommás eljárás elsőbbséget élvez.*

A törvény meghatározza *a függő hatályú döntés kötelező tartalmi elemeit.* A hatóság rendelkezik arról, hogy *az ügyfelet megilleti az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy a közigazgatási hatósági eljárásokért, illetve az igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételéért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeg, ennek hiányában a hatóság a kérelmező ügyfélnek megfizet tízezer forintot,*

- *az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,*
- *a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.*

A törvény felsorolja azokat az eseteket, amikor *a kérelmezett jog gyakorlásáról nem kell rendelkezni:* a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány kiállítás, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, törlés és módosítás esetén, azokban az eljárásokban, amelyekben a fizetendő összeg a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függ, ha jogszabály hatósági szerződés kötését teszi lehetővé vagy írja elő, illetve ha törvény ekként rendelkezik.

A függő hatály azt jelenti, hogy *a döntéshez akkor kapcsolódik joghatás, ha az ügyre irányadó határidő elteltével a hatóság az ügy érdemében nem döntött, és az eljárást nem szüntette meg.*

A hatóság legkésőbb az eljárás

- szünetelése,
- felfüggesztése vagy
- függőben tartása

időtartamának végét követő nyolcadik napon *függő hatályú döntést* hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról és az időpontról. A függő hatályú döntésben az ahhoz kapcsolódó joghatás beálltának időpontját a hatóság naptári dátum szerint határozza meg.

A törvény indokolása alapján *a függő hatályú döntés alkalmazhatóságát* „az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni”. Erre tekintettel az Ákr. meghatározza, hogy nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, ha, a döntést központi hivatal kivételével, a központi államigazgatási szerv

vagy a Magyar Nemzeti Bank hozta, vagy az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény.

#### 7.2.4. A teljes eljárás

A teljes eljárás a tradicionális, klasszikus procedúra, amelyben – ügytől függően – valamennyi eljárási cselekmény megvalósulhat. Erre akkor kerül sor, ha

- automatikus döntéshozatali eljárás vagy sommás eljárás lefolytatására nem került sor, és
- a függő hatályú döntéshozatal kizárt.

A teljes eljárás keretében az eljáró hatóság

- szükség esetén szakhatóság közreműködését veszi igénybe,
- rendelkezik az eljárás
  - felfüggesztéséről
  - függőben tartásáról vagy
  - szüneteléséről, továbbá
  - a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről,
- hiánypótlásra hív fel, és
- tájékoztatást ad a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről.

A teljes eljárásban az ügyintézési határidő hatvan nap. Ennél hosszabb határidőt csak törvény állapíthat meg.

### 7.3. A kapcsolódó eljárás

*Gyakran előfordul, hogy a hatósági ügy intézése több egymáshoz kapcsolódó, illetve kapcsolható hatósági eljárás lefolytatását teszi szükségessé. Szabályozás hiányában e téren a hatóságok közötti rendszerelvű kapcsolat nem igazán alakult ki. Az Ákr. szabályozásában az egyszerűsítésre törekvés, valamint az ügyfélcentrikus szabályozás egyik hozama a kapcsolódó eljárás intézményesítése, amelynek lényege, hogy a hatóságok közötti kapcsolatban egy új, nevesített együttműködési formát honosított meg a törvényalkotó. Alkalmazása az érintett hatóságok részéről azért előnyös, mert közöttük szabályozott, világos együttműködési kapcsolatok alakulnak ki. Az ügyféli oldalon az eljárási terhek jelentős mértékben lecsökkennek, az ügyfél ugyanis csak a kapcsolódó eljárási folyamatnak az elején álló hatósággal kerül eljárási kapcsolatba. Az ehhez kötődő eljárások során „az elsőként eljáró hatóság válik közvetítő – lényegében az ügyfél »képviselőjét« ellátó – hatósággá”. (Ákr. indokolás)*

„Ha a hatóság döntése valamely más hatóság eljárásban (a továbbiakban: kapcsolódó eljárás) meghozható döntésének feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.” [Ákr. 45. § (1) bekezdés]



A kapcsolódó eljárást *csak az ügyfél kérésére lehet lefolytatni*. Ennek azonban *előfeltétele az ügyfél tájékoztatása*. A hatóság tájékoztatási kötelezettségeként megfogalmazott ügyféli jog az eljárás minden lényeges elemére kiterjed. Többek között arra, hogy

- az ügyfél milyen hatósági eljárásokat indíthat,
- milyen bizonyítékok előterjesztésére lesz szükség,
- mi a kapcsolódó eljárás előre látható költségvonzata, stb. (Ákr. indokolása).

Ha az ügyfél a tájékoztatás alapján kéri a kapcsolódó eljárás lefolytatását, a hatóság (amely végül is működteti ezt az eljárási formációt) az ügyfél kérelmét és a szükséges bizonyítékokat megküldi a kapcsolódó eljárást lefolytató hatóságnak. Az utóbbi a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel. A fenti eljárási rendet követi a hatóság akkor is, ha *további kapcsolódó eljárások lefolytatása* szükséges. Ilyen esetekben a hatóság *valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatja az ügyfelet*. (Ilyen eset például az adatváltozás átvezetése különböző nyilvántartásokban.) Az ügyfél azt is kérheti, hogy csak bizonyos kapcsolódó eljárásokat folytasson le a hatóság.

A hatóság kapcsolódó hatásköre arra is kiterjed, hogy amennyiben a hatóság döntésének előfeltétele egy másik megelőző eljárásban hozandó döntés és az ügyfél csak a kapcsolódó eljárás lefolytatását kérte, a megelőző eljárást azonban nem, a kapcsolódó eljárást lefolytató hatóság a kérelmet átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz. Leegyszerűsítve: *megelőző eljárás* csak a kapcsolódó eljárást folytató hatósághoz benyújtott kérelem áttétele alapján indul.

Ha jogszabály nem zárja ki, vagy az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy a kapcsolódó eljárás iránti kérelme a megelőző eljárás lefolytatására is irányul. A kapcsolódó eljárásban a hatóság a végelegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárást lefolytató hatóságnak.

## 7.4. Az eljárás megszüntetése és felfüggesztése

### 7.4.1. Az eljárás megszüntetése

Az eljárás megszüntetésének a szabályozásával a gyakorlat részéről régóta szorgalmazott igény kielégítését végezte el a törvényalkotó a Ket.-ben. E törvény nyolc pontban részletezte a megszüntetés eseteit. *Az Ákr.* a kérelem visszautasításának intézményével *a korábbi megszüntetési okok egy részét beépítette a visszautasítási esetek közé*. Ezáltal a megszüntetés szabályozása leegyszerűsödött. A megszüntetésre okot adó körülmény a hivatalbóli eljárásban is bekövetkezhet. (Erre a későbbiekben visszatérünk.) *A megszüntetés esetei:*

- Az eljárás megszüntetésére kerül sor, ha *az eljárás indítására irányuló kérelmet vissza kellett volna utasítani*, de az erre okot adó körülmény az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.
- A kérelmező *ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik*, és az eljárás hivatalból nem folytatható.
- Az eljárás *okafogyottá válik*. Az okok, a hatósági ügyek sajátosságaiból következően sokfélék lehetnek (például az alkalmazandó joganyag hatályon kívül helyezése,

ha az ügy tárgya dolog, ennek megsemmisülése, az ügyfél jogutód nélküli elhalálása).

- *Az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kötelezettségének.*
- *Az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél visszavonta a kérelmét, illetve az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak a megszüntetéshez, és az eljárás hivatalból nem folytatható. A kérelem a döntés véglegessé válásáig vonható vissza.*
- *A hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljár, vagy más hatóság kijelölésére került sor. Ez esetben hatóság szükség szerint a döntést visszavonja, és erről szóló döntését a korábban eljár vagy kijelölt hatósággal is közli.*
- *Az ügy érdemi eldöntése olyan előkérdés elbírálásától függ, amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél az előkérdés elbírálását a hatóság felhívására sem kezdeményezi.*

Az eljárás megszüntetéséről a hatóság végzést hoz. Ez ellen önálló fellebbezésnek van helye.

#### 7.4.2. Az eljárás felfüggesztése

Az eljárás lefolytatásának időtartamát különböző, részben tervezhető, részben előre nem látható körülmények befolyásolják. Ezek egy része hosszabb-rövidebb ideig nem teszi lehetővé a hatóság részéről az eljárás folytatását, ezért szükségessé válik az eljárás felfüggesztése. Ha nem lenne lehetőség az eljárás felfüggesztésére, a hatóság sorozatosan az ügyintézési határidő túllépésére kényszerülne. Nyilvánvaló, hogy *az eljárás felfüggesztése* nem gyorsítja az ügyintéztést, ezért alkalmazása *óvatosságra int.*

*Az Ákr. a felfüggesztés két kötelező esetét szabályozza. A hatóság felfüggeszti az eljárást, ha*

- *az előkérdésben a döntés a bíróság hatáskörébe tartozik, vagy*
- *az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.*

A korábbi szabályozáshoz képest, amely minden előkérdés elbírálása esetén előírta a felfüggesztést, az Ákr. rendelkezése csak a bíróság hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozik. *Törvény lehetővé teheti a felfüggesztést, ha*

- *az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy*
- *ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkülözhetetlen a megalapozott döntéshez.*

Ha az ügyfél jogosult bíróság vagy más szerv (nem csak hatóság) előtti eljárás megindítására, a hatóság – határidő tűzése mellett – erre felhívja az ügyfelet. A fenti esetekben, a külföldi szerv megkeresésének kivételével, az ügyfél, több ügyfél esetén az ügyfelek együttes kérelmére a hatóság folytatja az eljárást, és az ügyben döntést hoz.

Az eljárás folytatására irányuló kérelem nyomán a hatóság kétféle döntést hozhat:

- *amennyiben a döntés meghozatalához szükséges adattal rendelkezik, dönt az ügy érdemében, vagy*
- *az eljárást megszünteti.*

Az eljárás megszüntetéséről a hatóság végzéssel dönt.

Az eljárás felfüggesztéséhez kapcsolódik egy új eljárási intézmény kreálása, az *eljárás szünetelése*. Gyökerei abból az elvből erednek, amely szerint az ügyek érdemi megoldása jelentősebb érdek, mint „a statisztikailag lezárt” esetek gyarapítása. „A kérelmező az »ügy ura«”, és ebbe beleértendő az is, „hogya a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön.” (Ákr. indokolás)

Az eljárás szünetelésének *kezdemenyvezése az ügyfelet megillető eljárási jog*: amennyiben jogszabály kizáró rendelkezést nem tartalmaz, az eljárás szünetel, ha azt az ügyfél kéri, vagy ha több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri.

Számos jogintézményhez hasonlóan a szünetelés *rendeltetésellenes igénybevétele* a döntéshozatal, illetve a végrehajtás késleltetése *sérti a jóhiszeműség elvét*. Ennek az állapotnak a kialakulását hivatottak megakadályozni az Ákr. következő rendelkezései:

- bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell az eljárást, illetve
- a csak kérelemre folytatható eljárás hat hónap szünetelés után megszűnik. A hatóság akkor jár el helyesen, ha a szünetelést megállapító végzésben a kérelmező ügyfél figyelmét erre a tényre felhívja. A megszűnés tényéről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné.

Az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott elsőfokú végzés ellen fellebbezésnek van helye.

## 7.5. Az ügyintézési határidő és a határidő-számítás

### 7.5.1. Az ügyintézési határidő

*Az eljárási cselekmények rendszerbe foglalásának a különböző eljárási határidők meghatározása nélkülözhetetlen előfeltétele*. A szabályozási feladat a határidők, határnapok és különböző időintervallumok kijelölésén túl olyan hálózat kiépítése, amely alkalmas a különböző társadalmi, gazdasági, jogvédelmi stb. elvárások közvetítésére. Ehhez azonban gondosan megtervezett *hatásvizsgálatok elvégzése is szükséges*.

Az eljárási határidők között, *joghatását tekintve*, kétségtelenül az *ügyintézési határidő a legjelentősebb*. Ehhez kapcsolódott a *korábbi szabályozás* első helyen említendő hiányossága, az a tény, hogy az állandóan szaporodó kivételek miatt az általános szabályozás egyre inkább elvesztette általános jellegét, és már jogbiztonsági szempontból is tarthatatlanná vált. Nem véletlen, hogy az Ákr. szabályozási koncepciója és maga a törvényjavaslat a kodifikációs folyamat legutolsó szakaszában véglegződött, és jelentős tartalmi változások kerültek a törvénybe.

*Elemi szabálynak az a rendelkezés tekintendő, amely szerint az ügyintézési határidő az eljárás megindításának napján kezdődik*. Ettől eltérően csak törvény rendelkezhet. Az *általános ügyintézési határidők* a következők:

- *automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,*
- *sommás eljárásban nyolc nap,*
- *teljes eljárásban hatvan nap.*

A fentiekben meghatározott ügyintézési határidőnél *hosszabb határidő megállapítására a teljes eljárásban van lehetőség. Erre csak törvényben kerülhet sor, rövidebbet bármely jogszabály megállapíthat.* Az ügyintézési határidőn belül a döntés közléséről is intézkedni kell. Megjegyezzük, az órában megadott határidő nívum a hazai szabályozás történetében.

Ha a hatóság *testületi szerv*, döntését *az ügyintézési határidőn belül*, vagy ha ez nem lehetséges, a *határidő letelte utáni első testületi ülésen* kell meghoznia. Az ügyintézési határidő általános jellege (mint alapkövetelmény) csak akkor tartható fenn, ha minimumra csökkennek, és később sem bővülnek azok az időtartamok, amelyek nem számítanak be az ügyintézési határidőbe. Az Ákr. két kivételt tesz, ezek a következők:

- az eljárás *felfüggesztésének, szünetelésének és*
- ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, az *ügyfél mulasztásának vagy késedelmének*

*időtartama.*

Az Ákr. az eljárási cselekmény (tehát nem a teljes eljárás, hanem az eljárás részeleme) teljesítésének általános határidejéről is rendelkezik. Ha törvény vagy kormányrendelet valamely *eljárási cselekmény* teljesítési határidejéről nem rendelkezik,

- a hatóság,
- az ügyfél és
- az eljárás egyéb résztvevője

*azonnal vagy legkésőbb nyolc napon belül* gondoskodik az eljárási cselekmény teljesítéséről vagy a végzés meghozataláról.

Végül az ügyintézési határidőhöz kapcsolódik az a rendelkezés, amely a *soron kívül elintézendő ügyek körét* határozza meg. Felhívjuk a figyelmet egy új fogalomhasználatra: az ügy soron kívüli elintézésének kötelezettségére. Ebbe a körbe eljárás lefolytatása, eljárási cselekmény elvégzése ugyanúgy beletartozik, mint a döntéshozatal. Soron kívül kell az ügyet elintézni, ha

- a *kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége*, valamint
- *életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet*
- elhárítása indokolja,
- a hatóság *ideiglenes biztosítási intézkedést* rendelt el, vagy
- a *közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében* ez egyébként szükséges.

Eljárási cselekmények elvégzésével kapcsolatban is megállapít soronkívüliséget a törvényalkotó. Ez akkor kötelező, ha a határidőből kevesebb mint tizenöt nap van hátra. Ekkor a további eljárási cselekményeket soron kívül kell elvégezni.

## 7.5.2. A határidő túllépése

### 7.5.2.1. A közigazgatás hallgatása

*A közigazgatási szervek tétlensége*, nem cselekvése, késedelve olyan témakör, amely *messze túlterjed a közigazgatás hatósági tevékenységén.* Korunk közigazgatása elsősorban a feladatkitűző normák végrehajtására hivatott igazgatás, amelynek elsődleges rendeltetése a tár-

sadalom gazdasági, szociális, egészségügyi, kulturális stb. szükségleteinek a kielégítése, pontosabban az erről való gondoskodás. A közigazgatási szervek mulasztása a szükségletek kielégítése terén következményeit tekintve általában jóval károsabb, mint a hatósági igazgatásban az ügyintézés elhúzása, a döntési határidőkeret túllépése. Ám a szükségletkielégítő közigazgatás vétkessége vagy vétlensége a nem eléggé eredményes tevékenységért, illetve nem cselekvésért többnyire megfoghatatlan, mert a szükségletkielégítő közigazgatási tevékenység olyan tartós folyamat, amelyben állandóan több közigazgatási szerv és más szervezetek együttes működésére van szükség. Ebben a folyamatban és szervei láncolatban egy-egy szerv cselekvési köteletségének elmulasztása mint a nem kívánatos eredményt előidéző tényező az esetek többségében nem mutatható ki, vagyis a felelősség megoszlása egyben annak feloldásával is jár. A jogi felelősség egyes szituációkban főleg kártérítési felelősséggént és esetleg még fegyelmi felelősséggént is realizálódhat.

Ezzel szemben *a hatósági közigazgatásban mindig meghatározott hatóság (hatóságok) áll(nak) az ügyféllel jogviszonyban, és így egyértelműen tisztázható, hogy a késedelmet, mulasztást melyik szerv követte el*, valamint az is, hogy a szerv a törvényes határidőt túllépve tényleg a „hallgatás” vétkébe esett-e. Tekintettel arra, hogy a hatóság mulasztása az ügyfél jogának és jogos érdekének a sérelmével is együtt járhatott, a polgári államokban a hatósági eljárási jog szabályozásának már a kezdeti szakaszában megkezdődött *a hatósági közigazgatás hallgatásával szemben a jogvédelmi eszközök kutatása*.

Annak magyarázata, hogy a hallgatással okozott kárért való kártérítési (és fegyelmi) felelősségre vonáson túl a jogvédelmi eszközt a jogorvoslatban találták meg, kézenfekvő. Annak az ügyfélnek a számára, aki például egy jog gyakorlását a hatóság engedélyező határozata nélkül nem kezdheti meg, a hatóság döntési kötelezettségének elmulasztása legalábbis egyenértékű az elutasító határozattal. Ha azonban az eljárási szabályok az elutasító határozat ellen jogorvoslatot adnak, és a hallgatással szemben nem, akkor a fél a hallgatás miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mint az elutasítás nyomán, mert jogorvoslati eszköz hiányában tétlenségre van kárhozthatva. A hallgatás elleni jogorvoslati jog megadása ezt az abszurd állapotot megszünteti. Ehhez azonban fikcióhoz kellett folyamodni, hiszen a jogorvoslat tipikus konstrukciójában léteznie kell egy sérelmezett hatósági aktusnak, és a hallgatás esetében éppen ez hiányzik.

Ezt az elméleti nehézséget *a francia jogtudomány (és a jogalkotás)* abból a hipotézisből kiindulva hidalta át, hogy a hatóságnak csak a hibátlan döntés kibocsátására van hatásköre, és ezért a hibás döntés hatáskörtúllépés. *A hatóság* azonban azzal *is túllépi hatáskörét, ha a törvényes határidőn belül nem dönt*. A hatóság döntési kötelezettségének elmulasztását úgy kell felfogni, mint elutasító határozatot, és ilyenként kell ellene jogorvoslati jogot teremteni. Ugyanezt a problémát az *osztrák elmélet és jog* azzal oldotta meg, hogy a fél kérelmére az ügyintézési *késedelembe esett hatóság hatásköre átháramlik a következő fórumra*, vagyis a hatáskör nem gyakorlásának szankciója annak elvesztése. Mindkét változatban végtére a fél jogorvoslati eszközökhöz jut (bár csak az ő kérelmére indult ügyekben).

*A közigazgatás hallgatása* (francia műkifejezéssel: *silence de l'administration*) *tágabb értelemben* azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét vagy annak egy részét nem gyakorolja. *Szűkebb értelemben* azt értjük rajta, hogy a szerv nem tesz eleget határidőn belül döntési kötelezettségének. Ebből kifolyólag a szerv, illetőleg annak vezetője a cselekvési kötelezettség bármely változatban történő elmulasztásáért felelősséggel tartozik.

A 20. század második felében az egyes államok tételes jogában a *jogorvoslati eszközök igénybevételének lehetősége mellett egyéb megoldások is megjelentek*. Közülük első helyen *a jogszerű hallgatásról kell említést tenni*, amelynek különböző módozatai alakultak ki. Lényege abban van, hogy ha a kérelemre indult eljárásban a hatóság a döntési kötelezettségének a jogszabályban meghatározott határidőkeretben nem tesz eleget, az ügyfél megkezdheti a kérelmezett jog gyakorlását, feltéve, hogy a hallgatást nem az ügyfél magatartása idézte elő. Jogszabály az intézmény érvényesülését különböző módon és mértékben korlátozhatja, a hallgatás okozta következményekért a döntéshozó felel.

A hallgatás elleni fellépés körében további lehetőség *a döntéshozó elleni fegyelmi eljárás és/vagy bírságolás kilátásba helyezése*, illetőleg *realizálása* vagy az *illeték* és igazgatásszolgáltatási *díjfizetési kötelezettség áthárítása* a hatóságra.

#### 7.5.2.2. A határidő túllépése

Az eljárási törvény szerkezetében bekövetkezett strukturális változás eredményeként a határidőkeret túllépésének következménye új elemmel is bővült. A hatóság részére kötelezés megállapítására akkor kerülhet sor, ha a határidőkeret túllépése az ügyfélnek fel nem róható okból következett be, vagy a hatóság

- a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül nem hozott függő hatályú döntést, vagy
- az ügyintézési határidőt túllépi, és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye, vagy
- az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás szabályait mellőzi.

A határidő túllépésének *következményeként (szankcióként) a hatóság az adott eljárásért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot fizet az ügyfélnek*.

A határidő túllépésének az is következménye, hogy a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. A határidő-túllépés szabályai közelebről a döntéshozatalhoz kapcsolódó határidők be nem tartására vonatkoznak, amely *mulasztást a törvény két irányban szankcionálja*. Egyrészt a hatóság az illetéket vagy díjat köteles visszafizetni, ennek hiányában a kérelmező ügyfélnek megfizet tízezer forintot. Másrészt az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. Összegzésként megállapítható, hogy a törvényalkotói szándék alapvetően a hatóság jogszerűtlen hallgatásának a megelőzése, illetve szankcionálása.

#### 7.5.3. A határidő számítása

*Az eljárási cselekményeket jogszabályban vagy a hatóság által meghatározott határidőn belül, illetve a kitűzött határnapon kell teljesíteni*. A határidő és határnap elmulasztása általában a hatóságra, valamint az ügyfélre és az eljárás egyéb résztvevőjére jogkövetkezményekkel jár. A napokban megállapított *határidőbe nem számít bele*

- a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének,
- a közlésnek,
- a kézbesítésnek,
- a hirdetmény kifüggesztésének,
- a levételének, valamint
- a közhírré tételnek

a napja.

A hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.

Új eleme a szabályozásnak, hogy a *határidőt órában is meg lehet állapítani*. (Kezdeté az okot adó cselekményt követő óra első perce.) A postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési idejének a postára adás napját kell tekinteni. A határozott naphoz kötött *jogszerzés a nap kezdetén (0 órakor) következik be*. A határidő utolsó napjának elteltével áll be

- a határidő elmulasztása vagy
- a késedelem jogkövetkezménye.

Az elektronikus irat előterjesztésének időpontja az irat elküldésének a napja, az ügyintézési határidő azonban a következő munkanapon kezdődik. A határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

#### 7.5.4. Az igazolási kérelem

Az igazolási kérelem intézménye azt a célt szolgálja, hogy mentesüljön a határidő vagy határnap elmulasztásának hátrányos jogkövetkezményei alól az, akinek erre alapos oka van. Előfordul ugyanis, hogy a kötelezettségét nem teljesítő vagy a jog gyakorlását elmulasztó *jogalany önhibáján kívül* kerül ebbe a helyzetbe. Igazolási kérelmet az ügyfél mellett, érindettsége esetén, az eljárás egyéb résztvevője is előterjeszthet.

Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. A kérelemről (annak elfogadásáról vagy visszautasításáról) *az a hatóság dönt, amelynek eljárásában a mulasztás bekövetkezett*. Ha a kérelem a jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztása miatt lett benyújtva, a kérelem tárgyában az a hatóság dönt, amely a jogorvoslatot elbírálja. A hatóság, az eljárás során felmerült kérdésről lévén szó, *végzéssel dönt*. Az igazolási kérelmet visszautasító végzés ellen nincs önálló fellebbezésnek helye, kivéve a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelem elutasításának esetét. Az eljárás gyors és eredményes lefolytatása érdekében indokolt az igazolási kérelem benyújtását észszerű határidőhöz kötni. *A kérelmet*

- a mulasztásról való tudomásszerzést vagy
- az akadály megszűnését

követően, de *legkésőbb* az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárás cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon belül lehet előterjeszteni, erre azonban *negyvenöt nap* áll rendelkezésre. Az igazolási kérelem benyújtási határidejének elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak. Kiemelendő, hogy

az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben erre lehetőség van.

Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad,

- az elmulasztott határidőt vagy határnapot megtartottnak tekinti, és
- szükség szerint módosítja vagy visszavonja döntését, illetve
- egyes eljárási cselekményeket megismétel.

## 7.6. A szakhatóság közreműködése

### 7.6.1. A szakhatósági eljárás és állásfoglalás

A szakhatóság szerepének tisztázásakor számos elméleti problémával találkozunk. Kezdjük talán a jogállás értelmezésével. Szakhatóság azonban tulajdonképpen nincs. A szakhatósági jogállás ugyanis csupán egy bizonyos engedélyfajta, felügyelet, ellenőrzés stb. relációjában áll fenn. Az a közigazgatási hatóság, amely bizonyos engedélyezési eljárásban szakhatóság, könnyen lehet, hogy egy másik eljárásfajtaban maga az engedélyező szerv.

*A szakhatósági modellnek az Áe. megalkotása előtt a műszaki igazgatásban már voltak előzményei. Az Áe. ezeket a szabályokat emelte az általános szabályozás szintjére. A Ket. egyértelműen állást foglalt ennek az ügyfélbarát jogintézménynek a fenntartása mellett. Az általa kialakított többfajta engedélyezési eljárás összevonásán alapuló szakhatósági modellnek az a lényege, hogy az ügyfél csupán egyetlen közigazgatási hatósággal áll eljárási kapcsolatban, és ez hivataltól szerzi be a társhatóságok állásfoglalásait. E tekintetben a szakhatóság közreműködése, az ügyfél oldaláról nézve, hasonlít az egyablakos ügyintézéshez. Az Ákr. szabályozásának előkészítése során felmerült az intézmény jelentős megváltoztatásának lehetősége, sőt elhagyása is, de „a szakhatóságok kiemelt fontosságú szerepkörére tekintettel annak megtartása mutatkozik indokoltnak”. (Ákr. Indokolás) A törvényalkotó végülis visszatért az Áe. által kialakított szabályozási rendszerhez. A szakhatóságok megtartása melletti érvelést az indokolás azzal a sajátos megállapítással zárja, hogy a szervek „az állam szempontjából hatékonyabban és átláthatóbban, az ügyfél számára pedig olcsóbban folytatnak vizsgálatot, majd hoznak döntést, mint a szakértők”.*

„Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.” [Ákr. 55. § (1) bekezdés]

*Álláspontunk szerint a közreműködés tartalmát tekintve megosztott hatáskörgyakorlás. Aligha kétséges, hogy a szakhatóság a hatósági eljárásban hatóság, és nem az eljárás egyéb résztvevője. Ezért, ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket a szakhatóságra is alkalmazni kell. A kérelemre indult eljárásban a szakhatósági eljárás illetékét vagy igazgatásszolgáltatási díját mint az eljárási költség részét, az ügyfél előlegezi.*



Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha az ügyfél kérelmét vissza kell utasítani. A kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket

- a hatóság és a szakhatóság, valamint
- a szakhatóságok

egymás között egyeztetés útján állapítják meg.

A hatóságok és szakhatóságok közötti együttműködésnek a *területi államigazgatás integrációja* következtében új színtere alakult ki, amely *jelentősen leegyszerűsíti és lecsökkenti a szakhatósági közreműködéseket*. A kormányhivatal keretében a belső eljárási megoldások elvileg maradéktalanul alkalmasak arra, hogy az integráció elvárt eredményei bekövetkezzenek.

A *szakhatósági állásfoglalás* tartalmára, amely *lényegét tekintve döntés*, a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Az állásfoglalás az ügyfél szempontjából lehet kedvező vagy kedvezőtlen. Az utóbbi esetben kiemelten fontos a meggyőző indokolás.

A szakhatóság állásfoglalását, kizárólag jogszabálysértés esetén, egy ízben módosíthatja a döntés véglegessé válásáig. A szakhatóság döntése ellen *önálló jogorvoslatnak nincs helye*, az állásfoglalás az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

A szakhatóság mellőzése esetén a tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, és annak eredményét figyelembe véve adja ki állásfoglalását. Ez a rendelkezés azonban *nincs teljesen összhangban az alábbi, semmisségről szóló szabállyal*.

A szakhatóság kötelező állásfoglalásának kikerülése a legsúlyosabb eljárási hibák közé tartozik. Meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni azt a döntést, amelyet „a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával” hoztak meg. [Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont]

## 7.6.2. Az előzetes szakhatósági állásfoglalás

Az előzetes szakhatósági állásfoglalást a Ket. viszonylag szűk körben intézményesítette. Kiadására akkor volt lehetőség, ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé tette. Az Ákr. viszont megfordította az alapállást. *Ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki*, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával előzetes szakhatósági állásfoglalást ad ki. Az intézmény általánosság tétele a bürokráciacsökkentés jegyében az ügyfél eljárási jogai érvényesítésének megkönnyítését szolgálja.

Ha törvény vagy kormányrendelet eltérő időtartamot nem állapít meg, a szakhatósági állásfoglalás egy éven belül használható fel, azaz csatolható a kérelemhez. Felhasználásával az ügyintézési határidő értelemszerűen lerövidíthető.

## 7.7. Az idézés

### 7.7.1. Az idézés általános szabályai

Azt, *akinek a személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy az idézésben megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg.* Tekintettel arra, hogy az idézés a tényállás tisztázását szolgálja, az idézés lehetősége minden ügyfélre – az eljárást kezdeményező és az ellenérdekű ügyfélre, továbbá a hivatalbóli eljárás ügyfelére egyaránt – kiterjed, ha személyes meghallgatása indokolt. Továbbmenve: az eljárás egyéb résztvevője is idézhető (például tanú, szakértő, tolmács stb.).

A korábbi általános szabály szerint az ügyfél a kérelemre indult eljárásban nem volt idézhető (kivételek azonban voltak). A szabályozás új, *az idézett személy helyzetét akceptáló rendelkezése* szerint, ha az idézett személy kora, egészségi állapota miatt vagy más méltányolható okból a hatóság előtt nem tud megjelenni, a *tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni.*

Indokolt, hogy az idézett a meghallgatásról kellő időben, legalább öt nappal korábban értesüljön. Ha az ügy körülményei indokolttá teszik, a hatóság ettől eltérhet. Az idézésben *meg kell jelölni*, hogy az idézett személyt a hatóság

- *milyen ügyben,*
- *milyen minőségben* (például tanú, szakértő)

kívánja meghallgatni, *továbbá figyelmeztetni kell a meg nem jelenés következményeire.*

A hatóság akkor idézheti székhelyére az illetékességi területén lakhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét, ha

- ezt jogszabály előírja,
- az idézés célja a tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel,
- a megkeresés útján történő meghallgatás bármely ügyfél eljárási jogait csorbítaná,
- az idézni kívánt személy lakóhelyén nem működik olyan hatóság, amely megfelelő szakismeretek birtokában tudná elvégezni a szükséges eljárási cselekményt, vagy
- azt az idézett személy kéri.

A fővárosban működő hatóság a főváros egész területéről idézhet. Az idézés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.

### 7.7.2. A megjelenési kötelezettség

Az idézett személy köteles az idézésnek eleget tenni. *Az idézés nem teljesítésével egyenértékű, ha*

- az idézett a meghallgatásának befejezése előtt az eljárás helyéről engedély nélkül távozik, és távolmaradását alapos okkal nem menti ki, vagy
- távolmaradását vagy eltávozását megfelelően nem igazolja, továbbá
- az idézésre meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki.

Az idézéssel szembeni engedetlenség miatt *eljárási bírság szabható ki*. A végzésben kiszabott bírság ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ha az idézett személy idézésre nem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a *rendőrség útján elővezethető*. Az elővezetés foganatosításához előzetes ügyészi hozzájárulás szükséges, amelyet az eljáró szerv vezetője kérhet (az ügyintéző tehát nem). *Az elővezetés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak*.

Ha az idézett személy igazolja távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát, az igazolás elfogadása esetén a hatóság visszavonja az eljárási bírságot kiszabó és az elővezetést elrendelő végzést.

Ha a *jogi személy vagy egyéb szervezet szervezeti képviselője*

- *nem jelent meg az idézésre, és*
- *a képviselő nevét a törvényes képviselő a hatóság felhívására nem közli,*

a felhívott törvényes képviselő, illetve a szervezet eljárási bírsággal sújtható.

Ebben az esetben az elővezetést a felhívott törvényes képviselővel szemben is alkalmazni lehet. Nyomatékosan kiemeljük, hogy *nem sújtható idézési szankcióval az, akit nem szabályszerűen idéztek*.

## 7.8. A tényállás tisztázása

### 7.8.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás

A közigazgatási határozat meghozatalának előfeltétele az alapul szolgáló tényállás tisztázása. Célja kettős: egyrészt a szerv ezzel tárja fel az ügy eldöntése szempontjából jelentős tényeket és körülményeket, másrészt az ügyfélnek a tényállás tisztázása során módja nyílik tényállításokat tenni és azok valóságát igazolni vagy legalább valószínűsíteni.

*A tényállás a döntéshez szükséges – jogilag releváns – tények összessége.* „A tény az anyagi világban lejátszódó, megtörtént vagy létező jelenség, a valóság egy mozzanata.”<sup>17</sup> Nézetünk szerint ebből az is következik, hogy valótlan tény nem létezik. Valótlanságot lehet ugyan állítani, a nem létezőt valósnak feltüntetni, de ennek eredményeként semminemű tény nem jön létre. Következésképpen a valótlanság nem más, mint a tény nem létezésének a megállapítása. Ha ezt elfogadjuk, akkor az is igaz, hogy a nem létezést, mivel nem tény, érzékelni sem tudjuk. Tekintettel azonban arra, hogy a *valótlan tény* mint fogalom (kategória) használata általánosan elfogadott, a továbbiakban mi is igazodunk ehhez.

*A tényállás tisztázása* a hatóságnak az a tevékenysége, amellyel megállapítja, hogy az ügyfél kérelmében (illetve annak mellékleteiben) foglalt vagy egyéb forrásokból (például hatósági nyilvántartásokból) a hatóság által megismerhető adatok az ügy eldöntéséhez elegendőek-e. *A bizonyítás* viszont az eljárásban részt vevő személyek és a hatóság együttes tevékenysége abból a célból, hogy a hatóságban a tényállás felől meggyőződés keltődjék.

Az Ákr.-nek a *tényállás tisztázásával* kapcsolatos rendelkezéseiből leszűrhető az a következtetés, hogy a tényállás kétféle módon tisztázható:

- *a rendelkezésre álló adatok alapján és*
- *bizonyítási eljárás alapján.*

<sup>17</sup> LŐRINCZ (1998): i. m.

A hivatalbóliség elvéből következően a *hatóság* a döntéshozatal előtt a tényállást *hivatalból állapítja meg*. A tényállás tisztázása bizonyítás nélkül történik az olyan tények (adatok, körülmények) tekintetében, amelyek köztudomásúak, vagy amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van. Ellenérdekű felek közötti eljárásban nem szorul bizonyításra az egyik fél olyan állítása, amelyet a másik nem von kétségbe, ha alaposan feltehető, hogy az állított tények valódiak, és nem a hatóság félrevezetését szolgálják.

A bizonyítékok mérlegelése és a bizonyítási eszközök igénybevétele szempontjából a *bizonyítási rendszer kötött vagy szabad lehet*. *Kötött a bizonyítási rendszer* akkor, ha a jog szabályai meghatározzák, hogy a hatóság milyen bizonyítási eszközöket használhat, a bizonyítékokat erejük szerint rangsorolják, és kötelezik a hatóságot, hogy a rangsorhoz igazodjék a tényállás valódinak vagy valótlannak minősítésekor. *A szabad bizonyítási rendszerben* a hatóság minden olyan eszközt felhasználhat, amelyet bizonyításra alkalmasnak vél, maga határozza meg adott esetben közülük a bizonyításra legalkalmasabbakat, és megkötöttség nélkül értékeli őket. *Nem használhatók fel* azonban azok az eszközök, amelyek alkalmazását tiltja a jogi szabályozás, illetve amelyek anyagi vagy eljárási jogszabályba ütköznek, továbbá amelyek nem egyeztethetők össze a jogrenddel.

*A Ket. bizonyítási rendszere* a szabad bizonyítás elvére épült. „A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére.” A törvény ezt követően „a bizonyítékok különösen” bevezetővel *felsorolta a leggyakrabban előforduló bizonyítékokat* (például ügyfél nyilatkozata, az irat stb.), ez azonban *nem zárt taxáció volt*. [Ket. 50. § (4) bekezdés]

Az *Ákr.* a közigazgatási hatósági eljárásjogban az általában intézményesített *szabad bizonyítás elvét követi*. „A hatósági eljárásban *minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas*. Nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.” [Ákr. 62. § (2) bekezdés] A hatóság az alkalmazandó bizonyítási eszközt szabadon választja meg, és *szabad meggyőződése szerint értékeli*. Szintén a hivatalbóliség elvéből következően meghatározza a bizonyítás módját és terjedelmét, továbbá a bizonyítékokat egyenként és összességében értékeli.

*Az Ákr.* azonban *példálózóan sem sorolja fel a bizonyítékokat*. Itt említjük meg, hogy az *Ákr.* a szabályozás általános jellegét kidomborítva *minden részletszabályt mellőz*. A törvény indokolása külön kiemeli, hogy „a tényállás tisztázása érdekében csak olyan bizonyíték használható fel, amely az ügy szempontjából releváns és feltétlenül szükséges a megalapozott döntéshozatalhoz. *A bizonyítás célja tehát a tényállás nem teljes körű, hanem* (az ügy eldöntéséhez nélkülözhetetlen) *kellő tisztázása.*”

A közigazgatási eljárásban a *kötött bizonyítási rendszerrel kivételesen találkozunk* akkor, amikor jogszabály valamely bizonyítékot az ügyben kizárólagosnak és döntő erejűnek minősít, vagy előírja meghatározott bizonyítási eszköz kötelező alkalmazását. Az *Ákr.* is tesz kivételt, de csak erőteljesen leszűkített körben. Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben – „*közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján*” [Ákr. 55. § (1) bekezdés] – kötelezővé tehető valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő felhasználása.

A bizonyítási rendszer központi kérdése a *bizonyítási teher*. Ezen a bizonyítási kötelesség megoszlását értjük a hatóság és az ügyfél között. E fogalom tehát nem azonos a polgári

peres eljárás klasszikus bizonyítási kötelesség fogalmával, ami abban állt, hogy a peres fél tényállítását köteles volt bizonyítani, különben azon a következményen túl, hogy a nem bizonyított tényállást a döntésnél nem vették figyelembe, még szankcióval (például bírsággal) is sújtható volt.

A bizonyítási teher megoszlásának szabályozásakor különös jelentősége van annak, hogy a kérelemre, illetve hivatalból indított (folytatott) közigazgatási hatósági eljárásban *milyen mértékig háruljon a bizonyítási kötelesség az ügyfélre, illetve a hatóságra*. Az erről vallott hagyományos felfogás belefért abba a képletbe, hogy a kérelemre indult ügyben a bizonyítás terhe az ügyfélé, a hivatalból kezdett vagy folytatott ügyben pedig a hatóságé; azzal azonban, hogy mindkettőjüknek joga van a másik bizonyítékaival szemben ellenbizonyítékok felsorakoztatására. Ebben a nézetben nem nehéz felfedezni azt a polgári peres eljárási gondolkodásmódot, hogy aki állít, az bizonyítson, és hogy az alperes nem marasztalható, ha a felperes nem bizonyít. Ez a közigazgatási eljárásban használhatatlan koncepció, mivel a hatóság és az ügyfél nem tekinthető úgy, mint két ellentétes érdekű perbeli fél, és a közigazgatás közérdekűsége is kizárja, hogy a közigazgatási eljárásban a bizonyításról polgári perjogi képletben gondolkodjunk.

*A modern felfogás* abba az irányba halad, hogy a közigazgatási ügyekben *a bizonyítási teher zömmel a hatóságé legyen*, mert a modern igazgatási technika lehetővé teszi, hogy a hatóságnál rendelkezésre álljanak a legtöbb közigazgatási ügyben azok az információk, amelyek az ügydöntés vagy más hatósági fellépés (például adatigazolás, nyilvántartás) során bizonyítékul szolgálnak.

Az olyan közigazgatási ügyekben, amelyekben a hatóság *ellentétes érdekű ügyfelek közötti vitában* dönt, *a bizonyítási teher elsősorban azé, aki ez eljárást kezdeményezte* (például birtokvédelmi, kisajátítási, egyes családjogi ügyekben). Az ellenérdekű fél nem köteles, de jogosult a másik fél állításait, illetve bizonyítékait cáfolni. Viszont a hatóság ilyen ügyekben is köteles a hivatalból rendelkezésre álló bizonyítékokat figyelembe venni. *A bizonyítási teher* tehát az ilyen *ügynevezett jogvitás ügyekben megoszlik a felek és a hatóság között*, de a hatóság bizonyítási terhe ezen ügyek természeténél fogva kisebb, mint a tipikus közigazgatási ügyben, ahol az eljárási jogviszonyban csak az ügyfél és a hatóság van jelen.

A bizonyítási teher korszerű szemlélet szerinti alakításának előfeltételeit meg kell teremteni olyan hatósági nyilvántartási rendszerek kiépítésével, amelyekből a gyakran, tömegesen előforduló közigazgatási ügyekben a bizonyítékok (vagy azok komoly hányada) meríthetők.

A technikai fejlődés a közigazgatás korszerűsítési folyamatában is egyre inkább jelen van. Azt is mondhatjuk, hogy a kormányzati célkitűzések egyik állandó eleme *az elektronikus közigazgatási ügyintézés gyors ütemű kiterjesztése*. E folyamatban jelentős állomás az Eüsztv. megalkotása, amely *az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek közé az államigazgatási szerveket és a helyi önkormányzatokat is felvette*.

A fejlesztés folyamatában azonban figyelembe kell venni az ügyfelek – különösen a magánszemélyek – kiszolgáltatottságának a veszélyét, a különböző információs rendszerek összekapcsolása révén. A garanciák megalkotása körében kimagasló jelentősége volt és van az e tárgyban hozott alkotmánybírósági döntéseknek. Közülük is kiemelkedik *az ügynevezett személyi számos határozat*. A személyi szám betiltásáról híressé vált 15/1991. (IV. 13.) AB határozat ennél jóval többet tartalmaz: a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jog olyan

részletes értelmezését, hogy az megfelel egy alkotmányos adatvédelmi törvény vázlatának is. Az ügy eldöntése szempontjából releváns bizonyítékok nemcsak nyilvántartásokban lehetnek a hatóság birtokában (hanem például előiratokban, más ügy irataiban stb.). Ilyen bizonyítékok beszerzésére az ügyfél nem kötelezhető, hanem azokat a hatóságnak hivatalból kell figyelembe vennie.

### 7.8.2. Az ügyfél nyilatkozata

A nyilatkozattételi jog az ügyfél egyik legfontosabb eljárási joga. Gyűjtőfogalomnak is tekinthető. *Szerepe a bizonyítási eljáráson túlmutat.* Nevezetesen a nyilatkozat reagálhat az ellenérdekű ügyfél által előterjesztett megnyilatkozásra, továbbá tanúvallomásra, szakértői véleményre, helyszíni szemle során tett megállapításokra stb. Jelentőségére utal, hogy az Ákr. vonatkozó rendelkezése a következő címet kapta: *Az ügyfél nyilatkozatának kiemelt szerepe.* Ez a szabályozásból visszatükröződik.

Az ügyfél nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges. Ez a jelentős, az ügyfél helyzetét megkönnyítő rendelkezés széles körben biztosítja az egyéb bizonyítékok kiváltásának a lehetőségét. Azt azonban megjegyezzük, hogy az ügyféli felelősséget is ehhez kell felzárkóztatni. A szabályozás külön kiemeli, hogy a hatóság köteles figyelmeztetni az ügyfelet a nyilatkozattételhez kapcsolódó jogokra és kötelességeire és a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire.

A szabályozás nem rendelkezik a nyilatkozat megtagadásáról. (A törvényalkotó ezt alapelvi szinten sem deklarálja.) *Az adatszolgáltatási kötelezettséggel* kapcsolatban az Ákr. akként rendelkezik, hogy ha az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére

- az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, illetve
- adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti,

eljárási bírsággal sújtható. Az ügyfél, ha a tanúvallomást megtagadhatja, akkor ez a jog az adatszolgáltatással kapcsolatban is megilleti.

### 7.8.3. Az irat

Az irat – az egyik, a szakirodalomban gyakran citált definíció szerint – olyan szilárd anyagon rögzített jel, amely emberi gondolatot fejez ki, és jelentése legalább szakértő segítségével megfejthető. Ezért iratnak nemcsak a papíron, szokvány írásjelekkel készült okirat vagy más irat tekintendő, hanem minden olyan tárgy, amely – általában műszaki vagy vegyi úton – adatokat rögzít (fénykép, filmfelvétel, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag, optikai lemez [CD], elektronikus dokumentum stb.).<sup>18</sup>

*Az iratnak azonban van törvényben meghatározott definíciója:* Az „irat: valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egység-

<sup>18</sup> LAMM Vanda – PRESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-KERSZÖV.

ként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón; tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgóképfénykép vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja”. [1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről 3. § c) pont]

*Az irat – a legtöbb esetben az okirat – a hatósági eljárásban a leggyakrabban használt bizonyítási eszköz.*

Az irat az egyik osztályozási szempont szerint lehet okirat vagy más irat. *Az okirat valamely tény, adat, állapot, jog vagy kötelesség bizonyítására alkalmas irat. Az okirat a legmegbízhatóbb bizonyítási eszköz.*<sup>19</sup> *Két fajtája ismert, a közokirat és a magánokirat.*

A közokirat olyan *papíralapú vagy elektronikus okirat*, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv

- ügykörén belül,
- a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően

állított ki.

A közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében.

*A közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja*

- azt, hogy *a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette, vagy a határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta,*
- a közokirattal tanúsított *adatok és tények valóságát,*
- a közokiratban *foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.*

*A teljes bizonyító erejű magánokirat az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy az okirat aláírója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetve elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el. A teljes bizonyító erejű magánokirat valódiságát csak akkor kell bizonyítani, ha*

- ezt a bíróság szükségesnek találja, vagy
- azt az ellenérdekű fél kétségbe vonja.

Okiratnak nem minősülő, *más iratnak az tekintendő, amely adott esetben bizonyítási eszközként is felhasználható.*

Az Ákr. szerint, ha a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek mutatkozik, és az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, a hatóság az iratbeszerzés érdekében felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására. Néhány e törvényben meghatározott eset kivételével nem kérhető az ügyfélől „olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell”. [Ákr. 36. § (2) bekezdés] Általános szabály, hogy az ügyfél az iratot a másolatban is beterjesztheti, ha nyilatkozik arról, hogy a másolat az eredetivel mindenben megegyezik. Törvény vagy kormányrendelet azonban ettől eltérően rendelkezhet.

A nemzetközi kapcsolatok kiszélesedésének következtében (például tanulmányok folytatása, munkavállalás, vállalkozások térhódítása stb.) egyre nagyobb jelentősége van

<sup>19</sup> LAMM–PRESCHKA szerk. (1999): *i. m.*

a külföldön kiállított közokiratok magyarországi felhasználás céljából történő *felülhitelesítésének*. Erre akkor kerül sor, ha a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel. Amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik, a külföldön kiállított közokiratot a hivatásos konzuli tisztviselő diplomáciai felülhitelesítéssel látja el. A felülhitelesítéssel ellátott okirat az Európai Unió azon tagállamában is felhasználható, amely Magyarországgal erre vonatkozó megállapodást köt. [A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 15. § (1) bekezdés]

Az eljárás gyorsítását szolgálja az a rendelkezés, amely szerint: „Ha az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak magyar nyelvű hiteles fordítását is csatolja, a hatóság azt a fordítás szerinti tartalommal fogadja el.” [Ákr. 65. § (4) bekezdés] Ennek következtében az eljárás során a fordítás mellőzhető.

#### 7.8.4. A tanú és a hatósági tanú

Tanú az a személy, aki egy általa közvetlenül (kivételesen közvetve) észlelt (hallott, látott, érzett) tényre vonatkozóan a hatóságot vallomásában tájékoztatja. Egy másik meghatározás szerint: „a tanú az a személy, akit a hatóság azért hallgat meg, hogy valamely, az ügyben jelentős tényt általa megismerjen.” Azt azonban mindig figyelembe kell venni, hogy *a tanúzást objektív és szubjektív tényezők befolyásolják*. Értelemszerű, hogy az utóbbiak nem eredményeznek okvetlenül hamis tanúzást. A szakirodalomban megfogalmazódott javaslat szerint indokolt lenne, ha a törvényalkotó kimondaná: tanúként az hallgatható meg, akinek a bizonyítandó tényről tudomása van.

Az Ákr. nem tartalmaz arra nézve rendelkezést, hogy *az ügyfél kezdeményezheti-e a tanú meghallgatását*, illetve az eljáró hatóság köteles-e a kezdeményezésnek eleget tenni. Tekintettel arra, hogy a tanúvallomás bizonyítási eszköz, az ügyféltől tanú (vagy tanúk) meghallgatásának kezdeményezése aligha vitatható el. Addig azonban túlzás lenne elvárni, hogy az eljáró szerv az ügyfél által megnevezett tanút (tanúkat) köteles legyen meghallgatni. Ez egyrészt az eljárás indokolatlan meghosszabbítását eredményezhetné, másrészt tetemes költségvonzata is lehetne. A tényállás tisztázásáért a hatóság a felelős. Rá kell tehát bízni, hogy milyen bizonyítási eszközök igénybevételével tesz eleget e kötelezettségének.

A magyar eljárási jog szerint a tanúságtétel eljárási köteleesség. *A megidézett tanú köteles vallomást tenni*. A törvény e köteleesség alól csak szűk körben tesz kivételt. A tanúságtétel állampolgári köteleesség, amely arra terjed ki, hogy a tanú a valóságnak megfelelően valljon, és abból semmit el ne hallgasson. A hamis tanúzás közigazgatási hatósági ügyben vétség, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A tanúságtétel köteleessége alól *kizáró okok* (abszolút akadályok) és feljogosító okok (relatív akadályok) alapján kivételek vannak.

*Kizáró ok* miatt tanúként nem hallgatható ki

- az, akitől nem várható el bizonyítékként értékelhető tanúvallomás,
- védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól az arra jogosított szervtől vagy személytől.

E rendelkezések megsértésével felvett tanúvallomás nem használható fel bizonyítékként.



*Feljogosító ok* alapján megtagadhatja a tanúskodást az, aki:

- az ügyfelek valamelyikének Ptk. szerinti hozzátartozója, vagy
- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolja,
- a médiatartalom-szolgáltató vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy vagy
- diplomáciai mentességben részesülő személy.

Ha a tanút vallomásának megtétele előtt nem figyelmeztették arra, hogy a tanúvallomást megtagadhatja, vallomása nem használható fel bizonyítékként. A tanúzási kötelesség kiterjed a megjelenési, a vallomástételi és az igazmondási kötelességre.

A meghallgatás kezdetén meg kell állapítani a tanú személyazonosságát, figyelmeztetni kell jogaira és kötelességeire, valamint a hamis tanúzás jogkövetkezményeire, a tanúnak nyilatkoznia kell arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban áll, és elfogult-e.

Ha a tanú a következményekre való figyelmeztetés ellenére *kötelezettségének nem tesz eleget, eljárási bírsággal sújtható*. A még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője meghallgatásán.

A hatóság engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatás után vagy helyette írásban tegye meg vallomását. Ha a tanú meghallgatását követően vagy meghallgatása nélkül írásban tesz tanúvallomást, a hatóság a tanú korábban tárgyalt teljes körű tájékoztatását előzetesen elvégzi.

A tanú és a hatósági tanú jogi helyzete leginkább abban tér el egymástól, hogy amíg a tanúságtétel általános kötelesség (kivéve a kizáró és feljogosító okok fennállását), addig *hatósági tanúsásra senki nem kötelezhető*.

Hatósági tanút biztosítási intézkedés alkalmazása esetén, szemlénél, lefoglalásnál és hatósági ellenőrzésnél vehet igénybe a hatóság. A hatósági tanú szerepe kettős, igazolja az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket.

Nem lehet hatósági tanú

- az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője,
- az, aki az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és
- az eljárási képességgel nem rendelkező személy.

Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelességeiről fel kell világosítani. A hatósági tanú jogosult a költségeinek megtérítésére. A tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség alatt áll. Ez alól felmentheti az eljáró hatóság, a másodfokú hatóság vagy bíróság.

### 7.8.5. A szemle

A szemlét a bizonyítás, illetve a tényállás tisztázása körében szokás elhelyezni. Az egyik megközelítés szerint a szemle bizonyítási tevékenység, amelynek az a célja, hogy a hatósági eljárás szempontjából lényeges tények, körülmények, állapotok, cselekvések stb. feltárása, illetve megismerése bekövetkezzen. Az Ákr. szabályozásából az emelendő ki, hogy *a szemlét a hatóság a tényállás tisztázására rendelheti el*, ha szükséges ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése.

Itt kell említést tenni a *tárgyi bizonyítékok* és a *szemle kapcsolatáról*. Az előbbieket felsorolása, de még a körülhatárolása is lehetetlen. Valójában minden potenciális tárgyi bizonyíték adott eljárásban betöltheti ezt a szerepet. A tárgyi bizonyítékok meg- és felismerése a szemle nyomán kapcsolódnak a hatósági eljáráshoz.

A *szemletárgy birtokosát*, továbbá azt a *személyt*, akinek megtekintése vagy megfigyelése szükséges, ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti, *előzetesen értesíteni kell*. Amennyiben az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. A szemle megtartásának a szemletárgy birtokosának távolléte nem akadály, kivéve, ha jelenléte szükségszerű. Az ügyfél a szemlén akkor lehet jelen, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el.

A szemle megtartása során – a tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve az ügyfélnek a szemle helyszínére történő beengedésére.

A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása céljából a *rendőrség közreműködését lehet kérni*. A szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy helyszíni bírsággal sújtható. A rendőrség a *végrehajtási eljárás lefolytatásában* való közreműködése körében a *hatóság felkérésére, előzetes megkeresése nélkül, azonnal*, a megjelölt helyen és időben biztosítja a közreműködést.

Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve törvény más fontos okból megengedi a hatóságnak a helyszíni szemlét, a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával *az ott tartózkodó személyek akarata ellenére* is elvégezheti. Ehhez azonban az ügyész előzetes hozzájárulását, továbbá a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni.

### 7.8.6. A szakértő

A szakértő az a személy, aki szaktudása alapján a hatósággal olyan törvényszerűségeket közöl, amelyeknek ismerete nélkül valamely tény fennforgása vagy fenn nem állása nem dönthető el, illetve az kellően nem értékelhető. *Szakértő magánszemély és szervezet egyaránt lehet*, ha a szükséges szakismerettel (szaktudással) rendelkezik. Az esetek döntő többségében a hatóságok munkatársai rendelkeznek azokkal a szakismeretekkel (például műszaki, egészségügyi, gyámügyi stb.), amelyek a hatáskörükbe tartozó ügyek elintézéséhez szükségesek.

A Ket. minél teljesebb körű szabályozásra törekedve részletező szabályokkal felduzzasztotta az általános normaanyagot. Az *Ákr.* ezt *jelentősen leegyszerűsítette*, különös tekintettel arra, hogy „az itt nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértőkről szóló törvény rendelkezései irányadóak”. [Ákr. 72. § (3) bekezdés]

A hatályos szabályozás szerint szakértőt kell meghallgatni, vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges.

Itt jegyezzük meg, hogy a szakirodalomban ismert álláspont szerint általánosan elfogadott, hogy *az alkalmazandó jog bizonyítása kizárt a szakértőre tartozó szakkérdések közül*, abban az eljáró hatóságnak kell döntenie. Ha törvény vagy kormányrendelet szak-

hatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő, ugyanabban a szakkérdésben nincs helye szakértő kirendelésének. Ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervet vagy személyt kell kirendelni. Egyéb esetekben az *igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértő* rendelhető ki. Nevezetesen:

- természetes személy (igazságügyi szakértő),
- gazdasági társaság és szolgáltató,
- igazságügyi szakértői intézmény és igazságügyi szakértői intézet,
- igazságügyi szakértői testület,
- külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, intézet és szervezet és
- a külön törvény szerinti Teljesítésigazolási Szakértői Szerv és kivételesen
- eseti szakértő.

Eseti szakértőként igazságügyi szakértő hiányában megfelelő szakértelemmel rendelkező természetes személy vagy szervezet is lehet. A hamis szakértői véleményadás következményeire a szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell. (A hamis véleményadás büntetőjogi szempontból a hamis tanúzással egy tekintet alá esik.)

Az ügyfél törvény rendelkezése esetén *kötelezhető arra, hogy a szakértői vizsgálatban működjön közre*. Az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a szakértőre az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény rendelkezései irányadók.

*A tolmács nyelvi szakértő*, ezért a szakértőre vonatkozó rendelkezések a tolmácsra is megfelelően irányadók. Tolmácsot kell alkalmazni, ha az ügyintéző nem beszél az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet. A tolmács alkalmazásánál figyelemmel kell lenni a nyelvhasználat szabályaira. Egyértelműen az eljárás gyorsítását szolgálja az az *új szabály*, mely *kiterjeszti a tolmácsok körét*. Eszerint „az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázáshoz elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy tolmácsként igénybe vehető”. [Ákr. 73. § (2) bekezdés]

Ha a közigazgatási eljárásban hallássérült, siket, néma vagy siketvak személy vesz részt, jelnyelvi tolmácsot kell alkalmazni. Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője beszéd fogyatékos, kérésére meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

## 7.9. A tárgyalás

Az Ákr. három esetben írja elő tárgyalás tartását, akkor ha

- a tényállás tisztázása érdekében a felek együttes meghallgatása szükséges,
- az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban az ügy természete lehetővé teszi, vagy
- a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

Az Ákr. nem bocsátkozik a tárgyalás szabályainak részletezésébe, és arról mindössze két lényeges rendelkezést tartalmaz. Az egyik *ügyféli jogot* rögzít: az ügyfél (és képviselője) a tárgyaláson elhangzottakra észrevételt tehet, a meghallgatott személyhez kérdést intézhet, más személy meghallgatását vagy más bizonyíték beszerzését indítványozhatja. A másik a *tárgyalás*

*rendjével kapcsolatos: a tárgyalás vezetője azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, rendreutasítja; ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén az illetőt kiutasíthatja, továbbá bírsággal sújthatja.*

*Az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekkel kapcsolatban nézetünk a következő. Ha az általa kezdeményezett eljárásban a tárgyalásról értesített ügyfél azon nem jelenik meg, a tárgyalás megtartható. A meg nem jelenés nem minősíthető a kérelem visszavonásának. A megjelenésre köteles ügyfél távollétében a tárgyalás nem tartható meg, de az igazolatlanul mulasztó ügyfél (azon felül, hogy bírsággal sújtható, illetve elővezettethető), kötelezhető a mulasztásával okozott költségek megtérítésére. A tárgyalás elnapolható új határnap helyben történő kitűzésével vagy annak közlésével, hogy a hatóság új határnapot fog kitűzni, és arra idézést (értesítést) fog küldeni. A tárgyalás menetét annak vezetője határozza meg, a felek ezzel kapcsolatos indítványairól azonnal határoz. Kérelemre az indítványokat és a róluk hozott döntést jegyzőkönyvbe kell foglalni.*

## 7.10. A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

A közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvények megalkotása során a törvényalkotók keresik azokat a lehetőségeket, amelyek kihasználásával a döntések megalapozása és elfogadtatása hatékonyabbá tehető. Ilyen hozadéka a bizonyítékok ügyféllel történő ismertetésének is lehet. Továbbá a hatóságnak ez a kötelessége garanciális jelentőségű az ügyféli jogok érvényesítése szempontjából.

A bizonyítási eljárást követően (ha a bizonyítási eljárás során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen) a hatóság értesíti az ügyfelet, hogy az iratbetekintés szabályai szerint megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

Arra azonban a hatóságnak ügyelnie kell, hogy az ügyféli jogok gyakorlása az eljárás során ne szenvedjen csorbát. A több ügyfél, illetve ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárásban időtakarékoság miatt – ha erre lehetőség van – célszerű egy időpontban biztosítani az ügyfelek megjelenését, a határidő tekintetében pedig az általános, nyolcnapos határidő irányadó.

## 7.11. Az eljárás akadályozásának következményei

A hatósági eljárás csak akkor lehet jogszerű és eredményes, ha lefolytatása során érvényesül a törvényben meghatározott rend, az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői is betartják az előírt határidőket, teljesítik eljárási kötelességüket, stb. Mivel ez nem minden esetben valósul meg, szükséges olyan eszközök biztosítása, amelyek segítségével a hatóság az eljárást zavartalanul le tudja folytatni. Az eljárás elhúzódsának egyik gyakori oka, hogy az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője akadályozza a procedúra megkezdését vagy folytatását. *Az eljárást akadályozó magatartások visszaszorítását szolgálja a többletköltségek megtérítése és bírság kiszabása.*

A törvény, az Ákr. indokolása szerint, „kivételt nem tűrő szabállyá teszi” az okozott többletköltség lerovását. (A korábbi szabályozások a hatóság mérlegelésére bízták a döntést.)

„Azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.” [Ákr. 77. § (1) bekezdés] A szabályozás két sajátossága külön is kiemelendő:

- a szabályozás nemcsak az ügyfélre és az eljárás egyéb résztvevőjére vonatkozik, hanem minden személyre és szerve, aki/amely az eljárásba bekapcsolódik;
- a többletköltség megtérítése kötelező.

Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint. A törvény által biztosított felső határtól való eltérés lehetővé tételét a jogalanyok érték- és érdekviszonyai közötti különbségekből eredően (például versenyfelügyelet vagy segélyezés) indokoltnak ítéljük meg.

*A hatóság az eljárási bírság kiszabásánál figyelembe veszi:*

- a jogellenesség súlyát,
- az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak –, továbbá
- ismételt bírság kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

## 7.12. Az eljárási cselekmények rögzítése

Az írásbeliség a közigazgatási szervek működésének mindig a velejárója volt. A hatósági eljárásban különösen a döntések, valamint a döntéseket megelőző és követő eljárási cselekmények dokumentálása és visszakereshetősége miatt vált jelentőssé az írásbeliség és ezen belül a *jegyzőkönyv*, a *hivatalos feljegyzés*, továbbá a *jegyzőkönyvvel azonos értékű és rangú a hangfelvétel*, valamint a *kép- és hangfelvétel*.

A szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint arról, a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről, amelyen az *ügyfél vagy az eljárás más résztvevője jelen van* jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni. Kiemelendő, hogy az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője mellett más személy is lehet érintett adott eljárási cselekmény végzésekor (például helyszíni szemle, hatósági ellenőrzés).

Az Ákr. a *feljegyzés tartalmáról* úgy rendelkezik, hogy a cselekmények rögzítésének ez a formája tartalmazza

- készítésének helyét és idejét,
- a részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat,
- a résztvevők nyilatkozatainak lényegét, illetve
- a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat.

*A jegyzőkönyv többlettartalmi eleme* a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés. A jegyzőkönyvet, pontosabban annak minden oldalát, az eljárási cselekményen részt vevők írják alá. A feljegyzést annak készítője látja el aláírásával.

Az egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt lehet készíteni. A kép és hang rögzítése esetén a jegyzőkönyvbe csak az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, továbbá a jegyzőkönyv elkészítésének helyét és idejét kell feltüntetni. A jegyzőkönyvet az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják.

## 8. fejezet

### A hatóság döntései

#### 8.1. A döntésekről általában

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási feladatok és az ezekhez kapcsolódó hatáskörök szer-  
teágazóak, a döntések jellegüket tekintve szintén széles skálán helyezkednek el a hatósági  
igazgatás körében.

*A döntés, vagy más szóval aktus, a közigazgatásban gyűjtőfogalom. A közigazgatás funkcióiból, a feladat- és hatáskörök sokféleségéből következően különböző csoportosításokra van lehetőség. 1957-ben a hatósági eljárás első átfogó szabályozása az egyszerűsítésre törekvés jegyében megszüntette a hatósági döntések közötti megkülönböztetést, a határozat és végzés elkülönítését. Ettől kezdve az államigazgatási szervek minden egyedi döntésüket határozatmegjelölés alatt bocsátották ki. Ez az egyszerűsítés azonban a gyakorlatban nem vált be, sőt ellenkezőleg, a leg- egyszerűbb döntést is erősen formalizált határozati alakban kellett meghozni. Ebből okulva a Ket. visszaállította a korábbi kettős jelölést: a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, eljárási kérdésben viszont végzéssel dönt.*

*Az Ákr. fenntartja a döntés két fajtája közötti megkülönböztetést. A törvény indokolása szerint „annak érdekében, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára is egy- értelmű legyen, hogy a hatóság nem pusztán udvariasságból levelez vele és a neki küldött irat kihat az eljárásra, eljárásjogi helyzetre, vagy végső soron az ügy érdemében hozott dön- tésre is, indokolt az eljárásvezető döntések végzési formájának fenntartása”. Megelőzendő a félreértést, indokolt tudatosítani, hogy a végzések körébe nemcsak eljárásvezető döntések tartoznak. Az eljárást megszüntető végzés, az ideiglenes intézkedés stb. célja és rendel- tetése aligha az eljárásvezetés. A törvény negyedik fejezete A hatóság döntései cím alatt a határozat és végzés mellett további két döntési típust sorol fel: az egyezség jóváhagyását és a hatósági szerződést. Az V. fejezet további döntéstípusokat tartalmaz: a hatósági bi- zonyítvány, igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, valamint ezek megtagadása határozatnak minősül.*

*További nevesített döntések az Ákr.-ben:*

- *Az ideiglenes intézkedés (Ákr. 106. §):* A hatóság joghatóság, hatáskör és illeté-  
kesség hiányában is köteles végzéssel ideiglenes intézkedést tenni, ha a mulasztás  
elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel, illetve a személyiségi jogok elháríthatatlan  
sérelmével járna.
- *Biztosítási intézkedés (Ákr. 107. §):* Ha a határozatban megállapított, az eljárás  
tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, biztosítási intézke-

désként – végzésben – a teljesítési határidő lejárta előtt elrendelhető pénzkövetelés biztosítása vagy meghatározott dolog zárlata vagy lefoglalása.

- *Ideiglenes biztosítási intézkedés* (Ákr. 107. §): Ha alaposan feltételezhető, hogy a határozatban elrendelhető kötelezettség teljesítése veszélyben van, a hatóság a megtehető biztosítási intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedés formájában – három napon belül megteszi.
- *A szakhatósági állásfoglalás* (Ákr. 56. §): A szakhatóság közreműködése az eljárásban megosztott hatáskörgyakorlást jelent. Az állásfoglalás tartalmára a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ettől eltérően csak törvény rendelkezhet.
- *„Jogszerű hallgatással” létrehozott határozat* (Ákr. 80. §): Az ügyfél kérelmére indult eljárásban, az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén nyílik erre lehetőség.
- Lényegét tekintve az *idézés* is értelmezhető döntésként.

Az Európai Közösség belső piacán a (gazdasági) letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabályozása megfelelő érvényesítése érdekében megalkotott 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól bevezette az úgynevezett *bejelentési modellt*, amely a hatósági eljárás döntéshozatali rendszerére is közvetlenül kihat. A hatósági eljárás oldaláról nézve a szolgáltató tevékenység megkezdésének és folytatásának három színtere rajzolódik ki:

- *A szolgáltató tevékenységek egy része nincs bejelentéshez vagy engedélyhez kötve.* A hatóságnak ezzel kapcsolatban nincs sem feladata, sem hatásköre.
- *Vannak bejelentéshez kötött szolgáltatások.* Ezekre az jellemző, hogy a szolgáltató (a szolgáltató tevékenységet folytató vállalkozás) a bejelentéssel egyidejűleg megkezdheti a szolgáltatás nyújtását. A hatóság részére azonban biztosított az utólagos ellenőrzés megtartása, szükség esetén a tevékenység megtiltása.
- *A harmadik csoportba sorolt szolgáltató tevékenységek a hagyományos értelemben vett engedélyezési eljárás keretében megszerezhető engedélyhez kötöttek.* „Az eljáró hatóság mulasztása esetén – másik hatóság az eljárásra nem jelölhető ki, és az ügyfelet megilleti a kérelmezett tevékenység megkezdésének és folytatásának joga.” [2009. évi LXXVI. törvény 14. § b) pont]

A fentiekén túl a *konkrét utasítás* mint egyedi aktus is szerephez juthat a hatósági eljárásban. *A szerv vezetője* bármely ügyben soron kívüli eljárásra utasíthatja az ügyintézőt, a kiadványozásra jogosult vezető pedig meghatározott tartalmú döntéstervezet elkészítésére is. A hatóságok közötti eljárásban szintén helye van a konkrét utasításnak. A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb határidő kitűzésével a mulasztót az eljárás lefolytatására utasítja. Ilyen esetben az utasítás kibocsátása kötelező. A felügyeleti szerv eljárása keretében, „szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasítja”. Ebben az esetben a konkrét utasítás a felügyeleti jog egyik, de nem kizárólagos eszköze.

## 8.2. A döntés formái

A döntés formáiról az Ákr. a következőképpen rendelkezik: „*A hatóság [...] az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzéseik.*” [Ákr. 80. § (1) bekezdés] A határozathozatali kötelezettség alól egy kivételt tesz a törvény. Ha az eljárás jogszabályban meghatározott pénzbeli szolgáltatás jogszabályban meghatározott mértékű emelésére irányul (például nyugdíjemelés, jogszabályban meghatározott segélyezés) a hatóság mellőzi a határozathozatalt. Amennyiben az emelés mértéke jogszabályt sért, az ügyfelet a jogorvoslathoz való jog természetesen megilleti.

A határozathozatali terrénumának körülhatárolása a jogi szabályozás alapján viszonylag pontosan elvégezhető. Az ügy érdemében hozott döntésnek az a jellemzője, hogy ezzel a határozattal a hatóság a maga részéről az ügyet lezárja (kivéve a kérelmet visszautasító, illetve az eljárást megszüntető végzést). Az ügy lezárása azonban nem minden esetben végleges. Amennyiben az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállnak, a hatóság saját hatáskörben határozatán kisebb súlyú korrekciót (kijavítást és kiegészítést), sőt jogorvoslást is végezhet (visszavonás, módosítás).

*A végzés kibocsátásának szükségessége körüli viták*, a Ket. idevonatkozó rendelkezéseinek többszöri módosítása ellenére, állandósultak. A hatályos szabályozás sem oldotta meg a problémát. Az Ákr. intézményesítette a végzést, az alkalmazási körét azonban nem definiálta. Az indokolásban két támpont fellelhető. Az egyik a már hivatkozott kitétel, hogy vannak eljárást vezető végzések. A másik: „ha a hatóság közlendőjét jogszabályi hivatkozással alá tudja támasztani, végzést hoz”, ha nem tudja alátámasztani jogszabállyal közlendőjét, azonban szükségesnek látszik az eljárás résztvevőjével kommunikálni, ezt levélben is megteheti.

Ide kapcsolódik a Legfelsőbb Bíróságnak az a jogegységi határozata (1/2009.), amely kimondta, hogy a Ket. lehetőséget ad a hatóságnak a határozaton és végzésen kívül *egyéb kapcsolattartási formák alkalmazására* (például értesítés, tájékoztatás), azonban a „joghatással rendelkező hatósági cselekmény kizárólag határozatban vagy végzésben jelenhet meg”. Megjegyezzük, az Ákr. számos helyen előírja a végzés mint döntés alkalmazását (például eljárás felfüggesztése, eljárási költség megállapítása). A szabályozás arról is rendelkezik, hogy vannak önálló fellebbezéssel megtámadható és az érdemi döntéssel együtt megtámadható végzések.

A közigazgatás működésében gyakran okoz üzemzavart a hatóságok határidőn belüli cselekvési kötelezettségének elmulasztása. *A közigazgatás jogszerűtlen hallgatása ellen a leghatározottabban fel kell lépni.* Az Ákr. számos rendelkezése ezt a célt szolgálja. Létezik azonban a tételes jogi szabályozáson alapuló *jogszerű hallgatás* intézménye is. Ez azt jelenti, hogy az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén az ügyfél megkezdheti az általa kérelmezett jog gyakorlását, ha a hatóság határidőn belül nem hoz döntést. Ez a lehetőség a korábban megalkotott eljárási törvényekben is megjelent, azonban csak kifejezetten szűk körre korlátozódott.

*Az Ákr. szélesebbre tárta a kaput e lehetőség előtt.* Ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem hozott határozatot, bekövetkezik a jogszerű hallgatás, és az ügyfél megkezdheti a kérelmezett jog gyakorlását, ha

- *az automatikus döntéshozatali eljárásban* törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- *a sommás eljárásban* törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,



- *teljes eljárásban* törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, és nincs helye függő hatályú döntéshozatalnak, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

A gyakorlatban nem mindig elegendő, hogy a *hallgatással megszerzett* jogokról csak az ügyfélnek és a hatóságnak van tudomása. Erre tekintettel a megszerzett *jogot a hatóság rávezeti a hatósághoz benyújtott kérelemre* és az ügyfél birtokában lévő másolati példányra, vagy a hatóság az ügyfél részére *másolatot állít ki*.

### 8.3. A döntés tartalma

A *korábbi eljárási törvények* a tradicionális, alakszerű döntésnek (határozatnak és végzésnek) négy részét különböztették meg. A *fejrész elemeit* az Ákr. is felsorolja, a hatóság, az ügyfél és az ügy azonosításához szükséges minden adat döntésbe foglalása már felvethet értelmezési kérdéseket.

A *rendelkező rész* központi eleme a szűkebb értelemben vett *döntés*. Ezzel kapcsolatban kiemeljük a pontos, precíz, a bonyolult szakkifejezéseket mellőző fogalmazás jelentőségét. Nem árt tudatosítani, hogy a hatósági *döntés* műfaját tekintve *nem utasítás*. Kerülendők a hivatal fölényét érzékeltető fordulatok. A szakhatóság megnevezésének és állásfoglalásának rendelkező részét mint döntést is a rendelkezések között indokolt megjeleníteni. Az Ákr. is kiemeli, nem elég a jogorvoslat lehetőségére figyelmeztetni az érintetteket, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos pontos tájékoztatás fontos eleme a rendelkező résznek. Az illeték vagy igazgatásszolgáltatási díj megfizetéséről, továbbá az eljárási költség megállapításáról is dönteni kell. A kötelezettség teljesítésével kapcsolatos tájékoztatást szintén el kell juttatni az ügyfélhez és az eljárás egyéb résztvevőjéhez.

A korábbi eljárási törvényekben az *indokolás* – eme megjelölés alatt – a határozat rendelkező részétől szerkezetileg egyértelműen elkülönült. Az indokolás alapvető rendeltetése a döntés ténybeli és jogi megalapozása. A gondosan megszerkesztett indokolás nem csak tájékoztatást ad, információt nyújt, hanem *meggyőző erővel* is rendelkezik. Különösen szükség van erre, ha a határozat kötelezést tartalmaz, vagy kontradiktórius eljárás lefolytatására került sor. Igényként megfogalmazható, hogy az indokolás legyen teljes körű, a döntési folyamat minden lényeges részére terjedjen ki.

Az Ákr. az indokolásról túlzottan szűkszavúan rendelkezik: „a döntés tartalmazza [...] a megállapított tényállást, a döntés indokait, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.” [Ákr. 81. § (1) bekezdés] Álláspontunk szerint a hivatkozott követelmények közé értendő az elfogadott és mellőzött bizonyítékok indoklásba foglalása is. Azt is lehetővé kell tenni, hogy az ügyfél megismerhesse a szakhatósági állásfoglalás indokolását.

A tényállás megállapítása mellett az indokolás másik fő eleme a döntés alapjául szolgáló *jogszabályhelyek pontos hivatkozása*. Pontosság alatt az is értendő, hogy nem elég a jogszabály megjelölése (számának és címének indoklásba foglalása), hanem konkrétan meg kell jelölni a rendelkezést (szakaszt, bekezdést, pontot stb.). Nyilvánvaló, ha a hatóság a rendelkezését több jogszabályhelyre alapozza, a pontos hivatkozást mindegyik esetben el kell végezni. Mindig *az alapjogszabályt kell meghivatkozni*, még hozzá akként, hogy a határozat meghozatalának napján *hatályos szöveget kell irányadónak tekinteni*. (Hosszú ideje

hatályban lévő jogszabályok esetén ugyanis a kiegészítő és módosító jogszabályok felsorolása rendkívül hosszú lenne, és áttekinthetlenné tenné a határozatot. Ma már mind manuális, mind elektronikus úton hozzáférhetőek olyan jogszabálygyűjtemények, amelyek csaknem naprakész állapotban tartalmazzák az egyes jogszabályok hatályos szövegét.)

Itt említjük meg, hogy a joganyag változékonysága esetenként megnehezíti a hatályos szabályozás felderítését. E téren a nagyvonalúság, különösen a hatályon kívüli rendelkezésekre való hivatkozás fő bűnnek számít. Mivel az ügyfelek és az eljárás más résztvevői túlnyomórészt nem rendelkeznek jogi végzettséggel, a lehetőségekhez képest még a fontosabb jogszabályoknak a szakirodalomban *általánosan elfogadott rövidítését* (például Ptk., Möt.v.) *is célszerű mellőzni*, ellenkező esetben az indokolás az érintettek számára érthetlenné válik. A rövidítés csak akkor fogadható el, ha az indoklásban többször kell hivatkozni ugyanarra a jogszabályra, és az első, még nem rövidített formában való hivatkozásnál feltüntetik, hogy a továbbiakban milyen rövidítéssel jelöli a határozat az adott jogszabályt. Önmagában a jogszabályhelyek pontos felsorolása az ügyfelek jelentős részének semminemű információt nem nyújt. Erre tekintettel szükséges a *jogszabályi rendelkezések közérthető, szövegének az indokolásba foglalása*.

A törvényi szabályozás alapján nem egyértelmű, hogy a jogszabályok (pontos) megjelölése csak az anyagi vagy az eljárásjogi jogszabályokra is vonatkozik-e. A magunk részéről a kiterjesztő értelmezést tartanánk helyesnek. Ez azért nem okoz nehézséget, mert a hatáskorról és illetékességről egyaránt jogszabály rendelkezik, és ezek a normák az eljárás megindításának előfeltételei.

Hiányosságnak tartjuk, hogy az *Ákr. nem rendelkezik a döntés utolsó, záró részéről*. Ebben nélkülözhetetlen feltüntetni az alábbiakat:

- a döntéshozatal helyét és idejét,
- a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását,
- a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását (ha nem azonos a hatáskör gyakorlójával)
- a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

*Az egyszerűsített döntéshozatal kiterjesztésében az Ákr. jelentősen előrelépett.* A törvényalkotó a feltételek megléte esetén az eljáró hatóságra bízta, hogy él-e az egyszerűsítés lehetőségével. Az egyszerűsítés azt jelenti, hogy a hatóság

- a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzi, és
- az indokolás csak a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére szorítkozik.

Az egyszerűsített döntés *kibocsátásának előfeltétele*, hogy

- a hatóság az ügyfél kérelmének teljes egészében helyt ad, és
- nincs ellenérdekű ügyfél (vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.)
- Egyszerűsített döntés hozható az önállóan nem fellebbezhető végzésről és az egyezség jóváhagyásáról.

A hatóság *döntést a következő formákban* hozhat:

- A hatóság a döntést *külön okiratba foglalja*. Ez a leggyakrabban alkalmazott megoldás.

- A döntés *jegyzőkönyvbe foglalását* akkor célszerű alkalmazni, ha az ügyfél szóbeli kérelméről jegyzőkönyvet vettek fel.
- Ha a hatóság az ügyfél kérelmét azonnal teljesíti, elegendő lehet a *döntést az ügyiratra feljegyezni*.
- A hatóság döntését jogszabályban meghatározott adattartalommal az *e célra rendszeresített formátumban adja ki* (például hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány).

## 8.4. A döntés véglegessége

A véglegesség elnevezésében és tartalmában *vadonatúj jogintézmény* a közigazgatási hatósági eljárási jogban. *Jogelődje a jogerő volt*, amely a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának intézményesítésével egy időben a polgári peres eljárásból került át a közigazgatási hatósági eljárásba. A tudományos és szakirodalomban a jogerővel kapcsolatban számos felfogás és koncepció alakult ki. A hazai jogi szabályozásban több-kevesebb következetességgel az a koncepció érvényesült, amely *a jogerő két fajtája, az anyagi és alaki jogerő között tett különbséget*.

Leegyszerűsítve *az alaki jogerő a döntés megtámadhatatlanságát* jelentette. Ez az állapot – az alaki jogerő beállta – akkor következett be, amikor az ügyfélnek már nem volt jogorvoslati eszköze, amellyel a döntést megtámadhatta volna. Ebben a relációban az aktus véglegessé vált. (Bonyolította a jogerővel kapcsolatos eligazodást a rendkívüli jogorvoslat intézményesítése.) Arra azonban volt lehetőség, hogy bíróság vagy felügyeleti szerv hivatalból megváltoztassa a döntést.

*Az anyagi jogerő beállta tette megváltoztathatatlaná a döntést*. Ez azonban a közigazgatás sajátosságából adódóan, ha érvényesült, akkor csak nagyon szűk körben.

Az Ákr. indokolása a közigazgatási *jogerővel való szakítást* két érveléssel támasztotta alá. Osztjuk „a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között”. A jogerő két értelemben (alaki és anyagi) volt jelen a közigazgatásban, „amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára”. Az Ákr. összhangban a közigazgatási perrendtartás fogalmával, „*az alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja*”.

Mielőtt rátérünk a tételes jogi szabályozás elemzésére, szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a döntés véglegessége a *közigazgatási hatósági eljárás keretei közötti véglegességet jelent*. Főszabályként a végleges döntés a hatósági eljárás befejezését jelenti. A *jogorvoslat igénybevételének a lehetősége azonban nem zárul le/be*. Az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert kezdeményezhet. Mi több, a törvényben az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per.

A hatóság döntése akkor végleges, ha azt a hatóság nem változtathatja meg. Hatóság alatt az Ákr. 9. §-ában meghatározott közigazgatási szerveket és kvázi közigazgatási szerveket kell érteni. *A bíróság értelemszerűen nem tartozik ebbe a körbe*. Következésképpen a véglegesség (csak) az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásokban jelent befejezést. *A véglegesség szabályai a döntés mindkét típusára, a határozatra és végzésre egyaránt vonatkoznak*. Az alapvető szabály alapján a véglegesség a *döntés közlésével áll be*. Ehhez kapcsolódik

a *főszabály*, amely szerint *az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert kezdeményezhet.*

Tekintettel arra, hogy a fellebbezés már nem általános jogorvoslati lehetőség, – „az elsőfokú döntés ellen az ügyfél akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi.” – *a jogorvoslati rendszer a korábbihoz képest alapvetően megváltozott.* Az új rendszer lényege az, hogy *elsőfokon hatóság, másodfokon bíróság jár el.* Ez azt is jelenti, hogy az elsőfokú döntés végleges. E fő szabályhoz képest *a fellebbezés lehetősége kivételes*, „ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést”. [Ákr. 82. § (2) bekezdés]

*A kivételes esetekben a hatóság döntése akkor válik véglegessé, ha*

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt;
- a fellebbezésről lemondtak, vagy azt visszavonták;
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta.

Ez esetben az elsőfokú döntés a másodfokú döntés közlésével válik véglegessé. Amennyiben az ügyfél kérelme teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemond fellebbezési jogáról, és nincs ellenérdekű ügyfél, a döntés a közléssel véglegessé válik. Ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond fellebbezési jogáról, vagy fellebbezését visszavonja, a döntés a kérelem benyújtásának napján véglegessé válik.

*Az eljárás egyéb résztvevőjét a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen megilleti a fellebbezési jog.* Amennyiben csak ő terjeszt elő fellebbezést, a beadványával nem érintett rendelkezések véglegessé válnak. Hasonló következménnyel jár, ha a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésre (*részleges véglegesség*).

Az Ákr.-ben a véglegesség és a végrehajthatóság sorsközösségben van. „Ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.” (Ákr. 132. §) Az azonnali végrehajthatóság esetei azonban kivételek.

## 8.5. Azonnali végrehajthatóság

A közigazgatási hatósági eljárásban a jogalkotó által meghatározott és elérni kívánt célkitűzések a döntéseken, illetve a döntések végrehajtásán keresztül realizálódnak. Ebből eredően kiemelt szabályozási feladat annak meghatározása, hogy *mikor következik be a döntések, elsősorban az érdemi döntések végrehajthatósága.* E szabályozási feladat elvégzésekor különösen két szempontot kell figyelembe venni. Az egyik az ügyintézés elhúzódásának megakadályozása, a másik a jogsértő döntések végrehajtásának megelőzése.

A korábbi szabályozás ezt többek között úgy próbálta megakadályozni, hogy a végrehajthatóságot főszabályként az első fokon hozott döntés ellen igénybe vehető jogorvoslat elbírálásához kötötte. Ez azt jelentette, hogy a fellebbezésnek a végrehajtásra halasztó hatálya volt. Az általános szabály alól azonban mindig volt kivétel. Mi több, a kivételek bővültek, és ezzel együtt a szabályozás is egyre bonyolultabbá vált. Az Ákr. ezt az állapotot jelentősen leegyszerűsítette, és átláthatóvá tette.

Azonnali végrehajthatóság azt jelenti, hogy a törvény négy pontjában meghatározott ügycsoportokban az első fokon hozott határozatok az ügyfél jogorvoslati jogára tekintet nélkül végrehajthatóvá válnak. *A hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, ha*

- életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges,
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik, vagy
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

## 8.6. Az egyezség jóváhagyása

Az egyezség intézménye 1957 óta (az Et. megalkotásának éve) ismert a közigazgatási (államigazgatási) eljárási jogban. Kezdetben azokban a hatósági ügyekben, amelyekben ellenérdekű ügyfelek vettek részt, *a hatóságoknak kötelező volt megkísérelni* az egyezség létrehozását. Azóta az intézmény számos változáson ment keresztül. A hatósági szerződés törvénybe foglalása előtt *a hatóság és ügyfél relációjában is helye volt* egyezségnek.

Az Ákr. két részre bontotta az egyezség szabályozását. Az egyezségi kísérletről az elsőfokú eljárás körében rendelkezik: a hatóság, ha tárgyalást tart, megkísérli az ellenérdekű ügyfelek közötti egyezség létrehozását. Az egyezség jóváhagyását pedig a hatóság döntéseiről szóló fejezetben szabályozza. *Az egyezség az ellenérdekű ügyfelek között létrejött megállapodás*, amelynek jogi relevanciáját a hatóság jóváhagyása adja meg.

*Az Ákr. jelentősen kibővítette az egyezségkötés lehetőségét.* Az ügyfelek az egyezségi kísérleten kívül is egyezsége juthatnak. *A követelményekről* a következőképpen rendelkezik a törvény. Az egyezség

- feleljen meg az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, továbbá
- terjedjen ki a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére is.

Az egyezséget a hatóság jóváhagyja és határozatba foglalja. Az egyezség jóváhagyásának folyamatában *a hatóság szerepe* korántsem az asszisztálásra korlátozódik, hanem *jogi kontrollt gyakorol* az ügyfelek egyezsége felett. Ugyanis, ha az ügyfelek egyezsége jutnak, távolról sem biztos, hogy a megállapodásuk nem ellentétes a közérdekkel, és minden tekintetben megfelel a jogi követelményeknek. A hatóság azonban a felek szándékát nem írhatja felül, és nem kreálhat az ellenérdekű ügyfelek akarától eltérő, ám neki tetsző egyezséget.

## 8.7. Hatósági szerződés

A hatósági szerződéskötés szabályozása az Ákr.-ben azért került rendszertanilag *A hatóság döntései* című fejezetbe, mert *a hatóság határozat helyett köt hatósági szerződést* az ügyféllel.

A hatósági szerződés a fejlett külföldi jogrendszerekben akkor kezdett kialakulni, amikor a közigazgatás keretében megvalósuló hatalomgyakorlás átalakult. A *változások* egyik jellemzője az volt, hogy *a hatóság* nem minden esetben *hatalmi pozícióból tárgyalt* az ügyfelekkel, és *nem törekedett a közérdek kizárólag hatalmi eszközökkel történő intézményesítésére.* A közjog, ezen

belül a közigazgatási jog területén idővel *különböző közjogi szerződések alakultak ki*. Ezek közül az egyik nevesített és viszonylag jól körülhatárolható fajta a hatósági jogalkalmazás körében meghonosodott hatósági szerződés. Magyarországon a Ket. szabályozta először ezt a szerződéstípust. Megjegyzendő, hogy szakmai körök, különösen a központi államigazgatás egyes ágazataiban fenntartással fogadták az új intézményt.

Az Ákr. indokolása szerint „a hatósági szerződés lehetőséget biztosít arra, hogy egyes ügyekben a közhatalmi kötelezés helyett a felek – a hatóság és az ügyfél – közösen találjanak olyan módot és kiegyensúlyozott feltételrendszert, amely mindkét fél érdekét kielégítő, biztonságos és megvalósítható módon garantálja a közcél érvényesülését”. A hatósági szerződés megkötésének domináns eleme *a közös érdekre alapozott, felek közötti együttműködés*. A hatósági szerződés vegyes arculatú hatósági aktus, amelynek közigazgatási jogi és polgári jogi sajátosságai vannak. A lényegét tekintve a hatóság hagyományos döntését *a kétoldalúan formált aktus* kiváltja, de a döntés közhatalmi karaktere fennmarad.

A külföldi tapasztalatokból az a következtetés szűrhető le, hogy a hatósági szerződés különösen *a településfejlesztésben* és –üzemeltetésben – *rendezésben*, valamint az *építésügyi igazgatásban* és a *környezetvédelem körében* terjedt el.

A tételes jogi szabályozás meghatározza a hatósági szerződéskötés előfeltételeit. A *hatóság*

- *jogszabályi felhatalmazás alapján,*
- *hatáskörében eljárva,*
- *ha a közérdek és az ügyfél szempontjából egyaránt előnyös,*

*határozathozatal helyett* írásban hatósági szerződést köt. Amennyiben a döntés meghozatalához szakhatósági állásfoglalásra vagy felügyeleti szerv hozzájárulása szükséges, azt előzetesen be kell szerezni.

Az Ákr. a jogszabályi felhatalmazást jelentősen kibővítette. *Jogszabály* ugyanis nem csak lehetővé teheti, hanem *előírhatja* (más szóval kötelezővé is teheti) *a szerződéskötést*. Tény, hogy az utóbbi években a törvényalkotó egyre tágabb körben intézményesíti a hatósági szerződés formula alkalmazását. A *településrendezési kötelezések* terén a hatósági döntés egyik formája lehet a hatósági szerződés. Van rá lehetőség a költségvetési, a mezőgazdasági, az agrár-vidékfejlesztési stb. *támogatások körében*.

Praktikus oka van annak, hogy a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok hazatérésének elősegítése érdekében a konzuli tisztviselő az ügyféllel kötött hatósági szerződés alapján hazatérési kölcsönt nyújt. (A hatósági szerződéskötés kötelezővé tétele az Ákr. hatálybalépése előtt is ismert volt. Az egyes foglalkoztatást elősegítő támogatások nyújtásáról szóló törvény szerint „a támogatásban részesülővel hatósági szerződést kell kötni”). Egyre gyakoribbak azok a törvényben biztosított lehetőségek, amikor *a hatóság a jogsértés megszüntetése érdekében az ügyféllel hatósági szerződést köt* (például fogyasztóvédelem, elektronikus kereskedelem stb.). A törvény indokolása szerint „lényeges újítás”, hogy jogszabály nemcsak lehetővé, hanem kötelezővé is teheti a hatósági szerződés megkötését. „Az újabb jogfejlődés ebbe az irányba mutat.” Álláspontunk szerint embert próbáló feladat a kötelező hatósági szerződéskötést a jogrendszer újításai közé begyömöszölni. Amennyiben a jogrendszer fejlődése a jelzett irányba mutat, akkor *újra kell definiálni a hatósági szerződést*.

Adott esetben az ügyfélnek érdekében állhat olyan többletkötelezettség vállalása, amelyre egyébként nem lenne kötelezhető (például telekrendezés alkalmából közterületen is elvégez bizonyos munkálatokat). Ezzel azonban együtt jár, és a szerződésben is rögzí-

tendő, hogy e tekintetben is aláveti magát a szerződésszegés Ákr.-ben meghatározott jogkövetkezményeinek.

A szerződésmódosítás kezdeményezésében teljes a paritás a felek között. A hatóság és az ügyfél akkor kezdeményezhet modifikációt, ha

- az ügy szempontjából új tények merültek fel, vagy
- a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

Amennyiben a módosítás kezdeményezése nem jár sikerrel, bármelyik felet megilleti a bírósághoz fordulás joga. A kereset benyújtása azonban nem érinti a hatósági szerződésbe foglaltaknak sem az érvényesítését, sem a végrehajtását.

A közigazgatási szerződésnek mint közigazgatási hatósági döntésnek (határozatnak) a sajátosságaiból következik, hogy az okiratban pontosan meg kell határozni a szerződésben foglaltak realizálását és a szerződésszegés jogkövetkezményeit. Amennyiben végrehajtásra kerül sor, erről nem kell külön érdemi határozatot hozni, a végrehajtás ugyanis a szerződés alapján lefolytatható. Ennek azonban előfeltétele a szerződésszegés következményeivel kapcsolatban az adott ügyre vonatkozó közigazgatási jogi eszközök és polgári jogi garanciák kidolgozása.

A szerződésben foglaltak nem teljesítése esetén követendő eljárásról az Ákr. rendelkezik. A szabályozásban azonban az egyensúlyi helyzet mintha megbillenne, és ez nem csak a fogalmak használatában mutatkozik meg. Amennyiben az ügyfél követ el szerződésszegést, a hatóság azonnal/közvetlenül intézkedik a szerződésben foglaltak kikényszerítése iránt, és „ha szükséges, megindítja a végrehajtást”. Ha a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél első lépésként teljesítésre irányuló felhívással fordulhat a hatósághoz, majd ennek eredménytelensége esetén folyamodhat a bírósághoz. Az eljárásnak ebben a szakaszában végrehajtásról még szó sem esik.

## 8.8. A döntés közlése

### 8.8.1. A döntés közlésének általános szabályai

A döntés közlésének mindenekelőtt az adja meg a jelentőségét, hogy a hatósági aktusban foglaltak joghatása általában a döntés közlésének időpontjában veszi kezdetét (például a jogorvoslati lehetőségek igénybevétele vagy a végrehajtás beálltának kiszámítása stb.). Könnyen felismerhető, hogy a szabályozásnak az ügyfelek szempontjából garanciális jelentősége van. A hatóság oldaláról nézve azt emeljük ki, hogy a kézbesítés felelősségvonzata a hatóságra nehezedik. Neki kell bizonyítania, hogy a kézbesítés szabályszerűen megtörtént, illetve eljárása a jogi szabályozásnak minden tekintetben megfelelt. Az ügyfél részéről döntő jelentősége van annak, hogy miért hiúsult meg, vagy miért késett a döntés kézhezvétele. Lehet, hogy ebben az ügyfél vétlen, de az is előfordulhat, hogy szándékosan törekszik arra, hogy kitérjen a döntés átvétele elől.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a határozathoz csak akkor kötődik joghatás, ha erről az érintett szabályszerűen értesül. „Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat – még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár – nem válthat és nem is vált ki joghatást.” (EBH 2011.2379)

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a hatósági *döntések kézbesítése* nem csupán egy a postai szolgáltatások közül, hanem a *hatósági eljárás szerves része*. Ennek tudható be a viszonylag terjedelmes szabályozás, továbbá az is, hogy a döntés közlésére vonatkozó normák között kézbesítési szabályok is találhatók.

Az Ákr. a közlés szabályait, a döntések eltérő sajátosságaira tekintettel, a döntés formái alapján részben kettébontja. A *határozatot*

- az ügyféllel,
- az ügyben eljáró szakhatósággal, továbbá
- azzal közli, akire nézve az rendelkezést tartalmaz.

A *végzést* a hatóság azzal közli, akinek jogát vagy jogos érdekét érinti, vagy akire nézve az rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél tehát nem kap meg minden végzést. Ez nem is indokolt, például az eljárás egyéb résztvevőjét érintő végzést szükségtelen minden esetben az ügyféllel is közölni. Figyelemmel azonban az ügyféli jogok gyakorlására, ha az ügyféllel nem közölték, a végzésről kérésére a hatóság egy ízben, külön díj vagy illeték felszámolása nélkül, másolatot állít ki.

Ha írásbeli a kapcsolattartás, a hatóság a döntést hivatalos iratként vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton kézbesíti. *Ha jogszabály nem zárja ki, a határozatot és végzést a fentebb meghatározott érintettekkel szóban is lehet közölni.* Ennek megtörténtét és időpontját az iratra rá kell vezetni, és az érintettel is alá kell íratni. Ha a jogosult kéri, a hatóság írásban is megküldi a döntést.

A döntés közlésének szabályozása körében az *időpontok és időtartamok meghatározása* különösen fontos. Az általános szabály szerint az írásban vagy szóban közölt döntés szempontjából a közlés időpontja az a nap, amelyen a döntést közölték. Ahhoz, hogy a hirdetmény vagy közhírré tétel útján való közlés rendeltetésének meg tudjon felelni, az is szükséges, hogy a közlés célba juttatásához megfelelő határidő rendelkezésre álljon. Az Ákr. rendelkezése szerint a hirdetmény útján közölt döntést a kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni. Amennyiben az érintett a határozat vagy a végzés átvételét tizenöt napon belül nem igazolja vissza, a hatóság másik írásbeli formában megismétli a döntés célba juttatását. Ilyen esetben a közlés napjának az ismételt közlés napja számít.

Amennyiben az *elektronikus úton közölt döntés átvételét* a címzett tizenöt napon belül nem igazolja vissza, a hatóság szintén másik írásbeli formában közli a döntést.

*A törvény lehetővé teszi, hogy meghatározott esetekben a hatóság a döntés közlésekor eltérjen az általános szabályoktól.* Nevezetesen, ha a hatóság

- életveszéllyel,
- súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint
- törvény rendelkezése alapján

a döntést nem az Ákr.-ben meghatározott módon közli, a döntést *írásban is meg kell küldeni*. Ebben az esetben a közlés napjának – kizárólag a jogorvoslati határidők szempontjából – az írásbeli közlés napját kell tekinteni.



### 8.8.2. A kézbesítésre vonatkozó szabályok

Az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a *címzett az átvételt megtagadta*. Ekörül azonban már kialakulhat vita és értelmezési probléma. A megtagadástól *el kell határolni azokat az eseteket, amikor a kézbesítés nem volt sikeres*, mert a címzett nem vette át az iratot. A törvény külön kiemeli azokat az eseteket, amikor az irat a hatósághoz „nem kereste”, illetve „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezik vissza. Ha „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza az irat, a *kézbesítés második megkísérlésének napját*, az utóbbi esetekben („ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzés esetén) a *kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni*.

Az *általános szabály* szerint, ha a *címzett* tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesítettnek tekinti, *tizenöt napon belül kifogással élhet*. A közléstől számított *negyvenöt napon túl kifogás nem terjeszthető elő*. A kifogás bizonyítását a törvény jogcímhez köti. A hatóság akkor ad helyt a kifogásnak, ha a címzett az iratot azért nem vette át, mert

- a kézbesítés során a vonatkozó jogszabályokat megsértették, illetve a kézbesítés más okból nem volt szabályszerű, vagy
- az iratot a címzettnek önhibáján kívüli okból nem volt módja átvenni.

Nem természetes személy címzett kifogást csak akkor terjeszthet elő, ha a kézbesítés nem volt szabályszerű. Az Ákr. nem írja elő, hogy a kézbesítettnek tekintett állapot (helyzet) beálltáról a hatóság külön is tájékoztassa a címzettet. A törvény a kifogás tartalmáról is rendelkezik. Abban elő kell terjeszteni azokat a tényeket és körülményeket, amelyek

- a szabálytalanságot alátámasztják, vagy
- az önhiba hiányát valószínűsítik.

A kifogás elfogadása esetén az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A *kifogás* tartalmát tekintve, a törvényben megkövetelt feltételek fennállása esetén *az eljárás során gyakorolható jog*, amely az iratok címzettjeit illeti meg. A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik kiadmányozta a kifogás tárgyát képező iratot. A kézbesítésre vonatkozó szabályok a hatósági kézbesítő eljárására is vonatkoznak. A hatósági kézbesítő útján történő kézbesítés azt jelenti, hogy a posta szerepét a hatóság magára vállalja.

### 8.8.3. A kézbesítési meghatalmazott

A rendszerváltást követően az ország nyitottabbá válásának köszönhetően a különböző közigazgatási hatósági eljárásokban (például engedélyezési ügyek, közlekedésrendszet stb.) a külföldi ügyfelek száma folyamatosan gyarapodott. Mivel a külföldre történő kézbesítések általában hosszabb időt vettek igénybe, a *Ket. intézményesítette a kézbesítési meghatalmazást*, amely a külföldi ügyfelekkel való kapcsolattartás gördülékenyebb tételét szolgálta. Az Ákr. átláthatóbb szabályozással *kiterjesztette* ennek a meghatalmazási formának az alkalmazási lehetőségét.

Az *ügyfél* a hatósággal való első kapcsolatfelvétel alkalmából *köteles a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésére és a kézbesítési meghatalmazott megnevezésére*, ha

- Magyarországon lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik,
- képviselőt nem nevezett meg, és
- elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye.

A kötelezés az ügyfél kérelmére induló és a hivatalból indított eljárásra egyaránt kiterjed. Az ügyfél állampolgárságának nincs jelentősége, és a szabályozás a teljes ügyféli körre vonatkozik (természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet). A kézbesítési meghatalmazott, a hatóság és az ügyfél közé ékelődve, az eljárás során keletkezett iratokat és döntéseket a hatóságtól átveszi, és továbbítja az ügyfél részére. A meghatalmazottal közölt döntés a közlést követő tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek.

Az eljárás eredményességét hivatott elősegíteni a hatóság által kirendelhető kézbesítési ügygondnok. A kirendelésnek két előfeltétele van. Akkor kerülhet erre sor, ha hirdetményi kézbesítésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogot korlátoz vagy elvon. Kézbesítési ügygondnoknak kirendelhető a hatóság munkatársa vagy a hatóságtól független bármely személy. Egyébiránt *kézbesítési ügygondnok kirendelése nem kötelező*, a törvényalkotó a döntés közlésének megkísérlése érdekében tartja alkalmazható megoldásnak. A kézbesítési ügygondnok feladata egyrészt az ügyfél tartózkodási helyének a megállapítása, másrészt a döntés (tehát nem minden irat) kézbesítése. Az ügygondnok kirendelése kiváltja a hirdetményi közlést.

#### 8.8.4. A hirdetményi közlés

A döntésben foglalt jogok és köteleességek gyakorlásának *elemi előfeltétele*, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői számára a *döntés elérhetővé váljon*. Ezt a célt szolgálják a különböző döntésközlési módok. Ezek egyike a kivételesen és nem széles körben alkalmazott hirdetményi közlés. E közlési formának megvannak a korlátai, és korántsem biztos, hogy minden esetben eljut az ügyfélhez, ám a törvényesség biztosítását esetenként csak ennek segítségével lehet elérni.

A döntés hirdetményi közlését *akkor kell alkalmazni*, ha

- az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik, vagy
- a kézbesítés egyéb elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy
- a kézbesítés megkísérlése már előre eredménytelennek mutatkozik, vagy
- ezt törvény vagy kormányrendelet előírja.

Az Ákr. meghatározza a *hirdetmény tartalmát*. A közzététel napjának feltüntetése mellett a hirdetmény tartalmazza a hatóságra, az ügyfélre és az ügyre vonatkozó, beazonosításhoz szükséges adatokat és figyelemfelhívást arra vonatkozóan, hogy a hatóság döntést hozott, de annak kézbesítése meghiúsult, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál átveheti. A kapcsolatfelvételnél ez a formája arra is biztosíték, hogy illetéktelenek számára ne legyen megismerhető a döntés tartalma.

A hatályos szabályozás a kötelező hirdetményi közlést a határozat mellett a végzésre is kiterjeszti. A hirdetményt a hatóság a hirdetőtábláján és a honlapján helyezi el.

Nincs azonban akadálya annak, hogy a hirdetmény a helyi lapban vagy hivatalos lapban is megjelenjen.

A *közhírré tétel*, hasonlóan a hirdetményi közléshez, a döntés közlésének sajátos, viszonylag *ritkán alkalmazott formája*. A közlemény formájában megjelenő közhírré tétel azonban lényeges pontokon eltér a hirdetményi közléstől. Közhírré tételnek *akkor van helye*, ha

- *az ügyfelek köre nem állapítható meg pontosan*, vagy
- *törvény vagy kormányrendelet előírja*.

Az ügyféli kör pontos megállapítása különösen nagyberuházások megvalósítása esetén (például erőmű, repülőter, autópálya), illetve nagyberuházás működtetése során (például hatásterület) okoz nehézséget. A közhírré tételi kötelezettség *csak a határozatra terjed ki*, a végzésre nem.

## 8.9. A döntés kijavítása és kiegészítése

Az Alkotmánybíróság 87/2008. (VI. 18.) AB *határozatában* arra a következtetésre jutott, hogy a *jogorvoslat sajátosságai a döntés kijavítását és kiegészítését nem jellemzik*. Erre tekintettel a törvényalkotó a kijavítást és kiegészítést kiemelte a jogorvoslati rendszerből. A két intézmény segítségével bekövetkezik ugyan a döntés korrekciója, ez azonban önmagában a jog gyakorlása és a kötelezettség teljesítése szempontjából irreleváns. Ha szükségessé válik a kijavítás vagy kiegészítés, *minden hatósági döntés esetében hivatalból vagy az ügyfél kezdeményezésére egyaránt alkalmazható*.

*Kijavításra* akkor kerülhet sor, ha a döntésben elírás vagy számítási hiba fordul elő, és az nem hat ki az ügy érdemére. Ugyanis, ha kihat az ügy érdemére – például névelírás következtében tévesen biztosítja valaki részére a hatóság ügyféli jogállást –, akkor a döntés nem javítható ki. (Ilyenkor saját hatáskörben vissza kell vonni a döntést.) A kijavítást azzal kell közölni, akivel (amely szervvel) az eredeti döntést közölték. Jogorvoslatnak a kijavítással érintett rész ellen is helye van.

Az Ákr. a döntéskiegészítés két esetcsoportjáról rendelkezik. A hatóság kiegészíti a döntést, ha

- *a döntésből hiányzik a jogszabályokban előírt kötelező tartalmi elem*, vagy
- *az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés*.

Hangsúlyozzuk, a kiegészítés valaminek a pótlására, hiány megszüntetésére szolgál, és nem ad lehetőséget a jogszabálysértések kiiktatására. Időbeli korlátot is meghatároz a törvény, a döntés véglegessé válását követő egy éven belül lehet élni vele. Ha kiegészítésre van szükség, a törvényalkotó a *döntés kicserélését* tartja célravezetőnek. Az egységes szerkezetbe foglalással a félreértés, a bizonytalanság megelőzhető. Különös tekintettel arra, hogy a kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészítésre szoruló határozatot közölték.

## 9. fejezet

### A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás

#### 9.1. Közös szabályok

A hatósági ügy definiálásával összefüggésben már kitértünk arra, hogy az Ákr. alkalmazásában a *hatósági adatigazolás és nyilvántartás-vezetés beletartozik a hatósági ügy fogalmába*, tehát a törvény tárgyi hatálya ezekre is kiterjed. Az Ákr. külön fejezetben (V. fejezet) foglalja össze a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárási szabályokat. A felsorolt ügyekben az Ákr. rendelkezéseit ezekkel az eltérésekkel kell alkalmazni. *A korábbi „szabályanyag jelentős rövidítésen, ésszerűsítésen, valódi általánosításon ment keresztül”.*

Értelemszerű, hogy a törvény a hatóság által vezetett nem minden bizonyítvány vagy igazolvány kiállítására terjed ki, és nem minden nyilvántartás vezetésére vonatkozik. A hatósági jelző egyértelművé teszi, hogy csak *azok az ügyek tartoznak a törvény hatálya alá, amelyekben a hatóság közhatalmi jogosítványokat és kötelezettségeket gyakorol*. Nem hatósági ügy például a hatóság működését segítő, szervezeten belüli eljárásban vezetett nyilvántartás vagy a hatóság előtti megjelenésről kiállított igazolás. A szóban forgó *eljárások általában az ügyfél kérelmére indulnak*, vannak azonban hivatalból indított eljárások is (például személyi igazolvány első alkalommal történő kiállítása, számos anyakönyvi bejegyzésfajta stb.).

Az Ákr. egyértelművé teszi, hogy *a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés határozat*. A hatóság ezekben az esetekben *nem alakszerű határozatot* hoz. Akkor viszont, amikor megtagadja a fentiek kiállítását, illetve a bejegyzést, alakszerű határozattal dönt. A jogorvoslati eljárásban előfordulhat új ügyfél bekapcsolódása. Az ügyek ugyanis közvetlenül érinthetik más személy vagy szervezet jogát, jogos érdekét (például földnyilvántartásba történő bejegyzés, anyakönyv alapján kiállított okirat stb.).

A hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány kiállítására, továbbá a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály az Ákr. *nyelvhasználatról* szóló általános szabályaitól eltérő normákat is megállapíthat.

#### 9.2. Hatósági bizonyítvány

A *hatósági bizonyítvány* az egyik leggyakrabban kiállított okirat. A hatóság

- jogszabályokban meghatározott esetekben,
- az ügyfél kérelmére, amely a felhasználási célt is magában foglalja,

adat igazolására állítja ki a hatósági bizonyítványt. Az ügyfélnek *legalább valószínűsítenie kell a kiállítás szükségességét*. Az Ákr. indokolása kiemeli, hogy hatósági bizonyítványnak

kell tekinteni minden dokumentumot, amelyet különös eljárási szabály nem nevesít hatósági bizonyítványként, ha az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelel. A hatóságok szinte felsorolhatatlanul sokféle hatósági bizonyítványt állítanak ki. Ezért az *általános tartalmi követelmények meghatározása elvégezhetetlen* jogalkotási feladat. Az is előfordul, hogy a különös szabályozás sem határozza meg pontosan a tartalmi kritériumokat. Az Ákr. fogalomhasználata, eltérően a korábbi szabályozástól, következetes. Az adat igazolásáról és az adatigazolás megtagadásáról rendelkezik.

*Minden jogszabály* rendelkezhet hatósági bizonyítvány *intézményesítéséről*. A törvény indokolása külön kiemeli, hogy a hatósági bizonyítványból sem jog, sem kötelezettség nem származik, azonban jog vagy jogos érdek érvényesítéséhez az ügyfél felhasználhatja. Kiállításánál *bizonyítási eljárás lefolytatható*. Kijavításra és kiegészítésre (kicserélésre) is sor kerülhet. A fentiekből is következően a hatóság csak a rendelkezésére álló adatról állíthat ki igazolást. Az ügyfél nyilatkozata alapján tehát nem lehet kiállítani hatósági bizonyítványt. Más kérdés, hogy ha jogszabály nem zárja ki, az ügyfél nyilatkozata pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, amennyiben annak beszerzése nem lehetséges.

### 9.3. Hatósági igazolvány

A *hatósági igazolvány* a benne szereplő *adatok és/vagy jogok rendszeres igazolására szolgál*. A rendszeresség a hatósági igazolvány érvényességének időtartama alatt a szükségeshez képest *többszöri felhasználást jelent*. Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány felhasználására általában rövid időtartamon belül kerül sor, felhasználása nagyon gyakran csak egy alkalomra korlátozódik. További különbség közöttük az is, hogy a hatósági bizonyítvány csak adatot tartalmaz, a hatósági igazolvány a benne foglalt adatok mellett az ügyfél jogainak az igazolására is szolgál. A hatósági igazolvány *intézményesítéséről* is *minden jogszabályban lehet rendelkezni*. A jogszabályoknak azonban pontosan meg kell határozniuk az igazolvány adattartalmát.

Bár evidencia, mégis megemlítjük, hogy hatósági igazolványt csak hatóság állíthat ki. Küllemre a hatósági igazolványra hasonló igazolványt számos munkáltató, civil szervezet, sportegyesület stb. rendszeresít. Ezek a dokumentumok azonban hatósági igazolványként nem használhatók.

A hatósági igazolványban előforduló *elírások, pontatlanságok kijavítására*, illetve tartalmi elem pótlására *hivatalból, illetve az ügyfél kérelmére egyaránt lehetőség van*. Technikailag a legjobb megoldás a *kicserélés*. Az ügyfél jogorvoslattal megtámadhatja a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról szóló határozatot, továbbá az igazolvány adattartalmát.

### 9.4. Hatósági nyilvántartás

A hatósági nyilvántartás „jogszabályokban meghatározott esetben és adattartalommal” természetes személyek, szervezetek (függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek vagy sem), továbbá dolgok adatait (például ingatlan, gépkocsi) tartalmazza. A hatóságok tevékenységi körüktől függően számos, munkájuk végzéséhez szükséges *nyilvántartást*

vezetnek. Ezeknek azonban *csak egy része közhiteles hatósági nyilvántartás*. Bár a nem hatósági jellegű nyilvántartások vezetésére is vonatkoznak jogszabályi előírások (például adatvédelmi szabályok), ezeket a hatóság nem közhatalmi jogkörében eljárva vezeti.

Csak az minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles, azaz a hatóság által vezetett. A közhitelességre az ágazati szabályozás általában utal, de a hatósági minőség nem ennek függvénye. A hatóság akkor vezet naprakész, jogszabályban meghatározott tartalmú hatósági nyilvántartást, ha

- a bejegyzés (módosítás vagy törlés) az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy megváltoztatja,
- a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolása.

A hatósági *nyilvántartás adattartalmának meghatározása nem eljárásjogi kérdés*. Sokféle szempontot, követelményt kell figyelembe venni ennek meghatározásakor (például az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló szabályozást).

*A hatósági nyilvántartás lehet konstitutív* (az ügyfélnek jogot keletkeztet, megszüntet vagy módosít), és *lehet deklaratív* (a benne foglalt adatok közhiteles igazolására). A hatósági nyilvántartások egyik kulcsproblémája a hozzáférhetőség és a felhasználhatóság lehetővé tétele, illetve korlátozása. Megkülönböztetünk *nyitott, részben nyitott és zárt nyilvántartásokat*. Nyitottnak minősül például az ingatlan-nyilvántartás, amelyhez bárki az érintettség igazolása nélkül hozzáférhet. Részben nyitott a gépjárművekről vezetett nyilvántartás, amelynek adataihoz meghatározott szervek juthatnak hozzá (például rendőrség, biztosítótársaságok). Végül léteznek közérdekből vagy személyiségvédelmi okból zárttá minősített hatósági nyilvántartások is (például egészségügy, családi jogállás körében).

Az Ákr. szerint a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításig vélemezni kell

- annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot,
- hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat fennáll,
- hogy hatósági nyilvántartásból törölt adat nem áll fenn.

A nyilvántartásokból vett adatokból csak olyan feldolgozás készülhet, amelyből a nyilvántartottak beazonosítására nincs lehetőség. A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzés esetén a határozat formájára és tartalmára, valamint a kézbesítésére vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni. A bejegyzés a döntés napján véglegessé válik.

## 10. fejezet

### A hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés tárgyalásakor először a tevékenység helyét kell kijelölni az eljárási jog, közelebről pedig az Ákr. rendszerében. A hatályos szabályozást megelőző eljárási törvények a hatósági ellenőrzést kivétel nélkül a hatósági ügy fogalmába sűrítették bele. Ezzel szemben az *Ákr. szabályozása kiveszi a hatósági ügyek köréből*, de ugyanakkor kimondja, hogy a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, a törvényben meghatározott eltérésekkel.

A hatósági ellenőrzés az eddig tárgyalt hatósági jogalkalmazó tevékenységektől (döntéshozatal, hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadása, hatósági nyilvántartás vezetése) alapvetően eltér. A közös vonás lényegében csak az, hogy *mindegyik tevékenység a hatósági jogalkalmazás körébe tartozik*.

*A leglényegesebb eltérésnek viszont azt tartjuk*, hogy a hatósági ellenőrzés nemcsak hogy nem aktus vagy aktus jellegű cselekvés, de elsődlegesen *nem is aktus kibocsátására irányul*. Következménye azonban – mint látni fogjuk – lehet aktus.

Ezek után a hatósági ellenőrzés *főbb jellemzőinek* a következőket tartjuk:

- A közigazgatási (kvázi közigazgatási) szervek által végzett *külső* (szervezeti rendszeren kívülre irányuló) *ellenőrzés egyik fajtája*.
- Az ellenőrzés végzésére feljogosított és kötelezett *hatóság közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik*.
- Az ellenőrzés *területeit* (terjedelmét) és *eszközeit* mindig *jogszabály határozza meg*.
- A hatósági ellenőrzés a hatósági felügyelet gyakorlásának egyik eszköze. Nincs hatósági felügyelet hatósági ellenőrzési jogosítványok nélkül.

A tételes jogi szabályozás elemzése alapján megállapítható, hogy a *hatósági ellenőrzési jogok minimuma* a vizsgálat lefolytatása és a tapasztalt hibák, hiányosságok kiküszöbölésének a kezdeményezése az ellenőrzött szervnél és/vagy a döntés meghozatalára jogosult szervnél. *Az ellenőrzési jogok maximuma* az ellenőrzés során feltárt hibák, hiányosságok kiküszöbölése céljából döntési kompetencia biztosítása. (Az utóbbi mértéke különböző lehet.)

A hatósági ellenőrzési rendszer racionális működése azt is feltételezi, hogy az ellenőrzés eredményei, tapasztalatai eljutnak az irányító (felügyeleti) szervhez, és megtörténik hasznosításuk (például irányítás, felügyelet folyamatában, a jogalkotásban stb.).

A hatósági ellenőrzés szabályozására vonatkozó koncepció gyakori változásainak köszönhetően az eljárási joganyag egyik legváltozékonyabb részének bizonyult a hatósági kontroll törvényi szintű rendezése. A rendteremtés szándéka olvasható ki a hatályos szabályozás indokolásából: „jelentőségére és az alkalmazását érintő bizonytalanságokra tekintettel a hatósági ellenőrzés szabályainak átfogó felülvizsgálata és újraszabályozása vált szükségessé.”

A hatósági ellenőrzést az *Ákr. definiálja*. „*A hatóság – hatáskörének keretei között – ellenőrzi:*

- *a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint*
- *a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.” (Ákr. 99. §) (Például engedélyben meghatározott feltételek betartását stb.)*

A rendelkezés alapján egyértelműen megállapítható, hogy a hatósági ellenőrzés jellegét tekintve törvényességi kontroll. Ugyanakkor a hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzéséből levont következtetések a hatóságnak segítséget nyújtanak ahhoz, hogy eldöntse, szükség van-e hatósági eljárás megindítására. Ez a szűrőszerep felesleges eljárások lefolytatásától mentesíti a hatóságot.

„A hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság *a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le.*” [Ákr. 100. § (1) bekezdés] Hatósági ellenőrzését az ügyfél is kérheti a törvényben meghatározott kivételekkel. Az intézmény rendeltetéséből következik, hogy tipikusnak a hivatalból történő eljárásindítás számít, de közérdekű bejelentésnek is lehet következménye a hatósági ellenőrzés lefolytatása. Szűkebb körben kérelem benyújtása következtében is sor kerülhet hatósági ellenőrzésre (például ellenérdekű ügyfél kérelme nyomán). Az ügyfél kérelmének az elfogadásáról vagy elutasításáról a hatóság dönt.

*Nem folytatható kérelemre hatósági ellenőrzés, ha*

- a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés vagy az alapján eljárás van folyamatban,
- a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,
- törvény kizárja, vagy
- ismételt kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel. Kivétel, ha az utolsó ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok miatt kerül sor az ellenőrzésre.

Az ellenőrzés tartalmáról, módszeréről az Ákr. nem rendelkezik. Elfogadva azt az indokolást, hogy hatósági ellenőrzések sokféleségéből adódóan az említett szabályozási tárgyak az általános szabályozásnak kevésbé terrénumai, egyetértünk azzal, hogy az ezekhez kapcsolódó normaalkotás *az ágazati szabályozás körébe tartozik.*

*A helyszíni ellenőrzés szabályozásának elmaradásáról más a véleményünk. E téren az alapvető garanciák általános, törvényi szintű szabályozását azonban szükségesnek tartanánk.*

*A hatósági ellenőrzés lezárásának szabályai igazodnak egyrészt az eljárás kezdeményezéséhez és megindításához, másrészt az eredményhez.*

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során *jogsértést nem tapasztal*, ennek tényéről

- az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés lezárásakor hatósági bizonyítványt állít ki,
- a hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során *jogsértést tapasztal*,

- megindítja az eljárást, vagy
- ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárást kezdeményezi.



Abból kiindulva, hogy a *folyamatos hatósági ellenőrzés* szabályozása kifejezetten ágazatfüggő, a törvényben megtalálható egy rendelkezés, amely arról szól, hogy a folyamatos ellenőrzés esetén „az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítése mellőzhető”. (Ákr. 102. §) Ebből nem igazán nehéz kihámozni, hogy egyéb esetekben a hatóság az ellenőrzésről, főszabályként, értesíti az ügyfelet.

„A hatósági ellenőrzés egyik – specifikus, leginkább erre a tevékenységfajtára jellemző – lezárási módja azonban a *felhívás jogintézménye, amely* kötelezésre vagy szankcionálásra irányuló *hatósági eljárás megindítása nélkül biztosíthatja a jogszerű állapot helyreállítását.*” A felhívás jogintézményének szabályozása azonban anyagi jogi rendelkezésekből áll, ezért az ágazati szabályozás körébe tartozik.

# 11. fejezet

## A hivatalbóli eljárás

### 11.1. A hivatalbóli eljárás sajátosságai

A kérelemre induló eljárások tárgyalása során már kitértünk az általános eljárási szabályozás korábbi szerkezetét megváltoztató modifikációra, amely az eljárásindítások elkülönítésén alapul. Az indokokat nem megismételve itt abból indulunk ki, hogy a hivatalbóli *eljárásindítás kétféle* eljárási módot foglal magában:

- *a (csak) hivatalból indítható és*
- *a hivatalból folytatható eljárásokat.*

Az utóbbira azokban az ügyekben kerülhet sor, amelyekben az eljárás az ügyfél kérelmére és hivatalból egyaránt megindítható és lefolytatható. Ilyen esetben fordulhat elő, hogy az ügyfél a kérelmére indított eljárás megszüntetését kéri, a hatóság azonban közérdekből az eljárás folytatása mellett dönt. „A hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni azon eljárásokra, amelyekben a hatóság az ügyfél kérelmére induló eljárást hivatalból folytatja.” [Ákr. 104. § (2) bekezdés] A fentiekből az is következik, hogy az ügyfélnek nincs a hivatalból indítható eljárások vonatkozásában kezdeményezési joga.

Arra is rá kell mutatni, hogy *a kérelemre induló és a hivatalbóli eljárások elkülönítése viszonylagos* és nem teljes körű elhatárolást jelent. A hivatalbóliség alapelvéből következően a hatóság a kérelemre induló eljárásban sem statisztaszerepet tölt be. A törvény indokolása szerint a hatósági eljárás alapvető típusa a kérelemre induló procedúra, és a törvény ehhez képest állapít meg általános szabályokat a hivatalbóli eljárásra. Ugyanakkor „az eljárás lefolytatása, részselekményei szempontjából (az általános szabályok szintjén) nagyrészt nincs különbség, mert nem az eljárás megindításának módja vagy a kezdeményező személye dönti el az eljárás jellegét”.

Tekintettel arra, hogy a hivatalból indított eljárásokban általában a közérdek dominál, ez az ügyféli jogok gyakorlására is hatással van. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy ez a körülmény a hatósági jogviszony szerkezetét nem változtatja meg. (Az ügyfélnek a hatóság nem válik felettesévé, a közérdek érvényesítése a hivatalnok arroganciáját nem alapozza meg, stb.)

Egyértelművé kell tenni, hogy sommás eljárás lefolytatására és függő hatályú döntés meghozatalára a hivatalbóli eljárás keretében nincs lehetőség, tekintettel arra, hogy az említett intézmények funkcionálása kérelemhez kötött. A hatóságnak azonban arra van lehetősége, hogy amennyiben a döntés mérlegelést nem igényel, a hivatalbóli eljárást automatikus döntéshozatali eljárásban is lefolytathatja. Egyébiránt az automatikus döntéshozatali eljárásnak előfeltétele, hogy a döntéshozatal nem igényel mérlegelést.

*A hivatalbóli eljárásokban nincs helye*

- *szünetelésnek és*
- *az eljárás megszüntetésének, akkor, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségét nem teljesíti.*

Az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít bele. Az ügyintézési határidő kétszeres túllépése esetén a *hatóság*

- a jogsértés tényének megállapítására,
- a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy
- a jogszerű állapot helyreállítására *köteles*.

## 11.2. Az eljárás megindítása

A hatóság illetékességi területén hivatalból indítja meg az eljárást, ha

- az eljárás megindítására okot adó körülmény a tudomására jut,
- erre bíróság kötelezte,
- erre felügyeleti szerve utasította,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy
- ezt egyébként jogszabály előírja.

Az általános szabály szerint a hivatalbóli *eljárás megindításáról az ismert ügyfelet értesíteni kell* az első eljárási cselekmény elvégzésének napján. Ez a nap az eljárás megindításának a kezdő időpontja. *Az értesítés kötelező tartalmi elemei:*

- az ügy tárgya és száma,
- az eljárás megindításának napja és az ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok,
- az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége,
- az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatás.

*Az értesítés akkor mellőzhető, ha*

- az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti,
- azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy
- az az eljárás sikerét megghiúsítaná.

Az értesítés mellőzése az ügyfél további eljárési jogait nem érinti. Erre külön figyelmet kell fordítani a tényállás tisztázása során, illetve ha szükséges, a bizonyítási eljárásban. Garanciális szempontból kiemelendő, hogy a felsorolt korlátokat csak törvényben lehet bővíteni. A korlátozással az ügyféli jogok azért nem sérülnek, mert amennyiben a bizonyítási eljárásban a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél a bizonyítékokat megismerje, annak befejezése után a hatóság a bizonyítékok megismerését lehetővé teszi, és az ügyfél további bizonyítási indítványt tehet.

*Az Ákr. a hivatalbóli eljárásban bevezette a kötelező adatszolgáltatást.* „A hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat.” [Ákr. 105. § (1) bekezdés] A hivatalbóli eljárásban, e téren, *az ügyféltől elvárható a hatósággal való együttműködés.* Az ügyfél akkor tagadhatja meg az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná.

## 12. fejezet

### Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai

#### 12.1. A hatósági intézkedés

*Az intézkedés mint jogintézmény a jog világában nagyon gyakran előfordul az egyes jogágakban, a tartalmában azonban jelentős eltérések mutatkoznak. Például a büntetőjogi intézkedéseknek, a közlekedésrendészeti intézkedéseknek, a katasztrófaelhárítás körében kibocsátott intézkedéseknek vagy a különböző szolgálati viszonyokban meghozható intézkedéseknek kevés a közös sajátossága. Esetenként még adott jogágon belül is különböző tartalommal használatos az intézkedés fogalma.*

A fenti megállapítások a közigazgatási jogra is ráillenek. Azt is mondhatjuk, hogy az *intézkedés* a közigazgatásban gyűjtőfogalom, amely nagyon *gyakran aktust vagy aktus jellegű cselekvést jelöl*. Más esetben az intézkedés a feladatellátáshoz kapcsolódó feltételek biztosítására irányul, illetve a nem hatósági döntések végrehajtásához kapcsolódik. A továbbiakban rátérünk a *hatósági intézkedések* eljárási problémáinak az elemzésére.

A hatósági intézkedések *a közigazgatás szakigazgatási területeihez kapcsolódnak*. Következésképpen a jogi szabályozás erőteljesen differenciált beavatkozásokat alakított ki. Jelentőségük a *közérdek érvényesítése* körében különösen fontos. A közérdekre való hivatkozás a hatósági intézkedés jogszabályban történő megjelenésének gyakori indítéka. Ennek tudható be, hogy hatósági intézkedés *kibocsátására általában a hivatalbéli eljárásokban* kerül sor, de ha a fél kérelmére induló eljárásban a feltételek fennállnák, ott is helye van. Ezért szabályozza az Ákr. külön fejezetben a hatósági intézkedéseket. Tekintettel arra, hogy a hatósági intézkedés hatósági jogviszonyt hoz létre, a törvényesség biztosítása megköveteli az eljárási garanciák kiépítését.

Az ezzel kapcsolatos alapvető problémára helyesen mutat rá az Ákr. indokolása: „*A hatósági intézkedések általános eljárásjogi szabályozásának legfőbb problémája, hogy a hatósági intézkedés közlése szóbeli, és azonnali végrehajtásra irányul* (pl.: katasztrófavédelmi intézkedések, rendőri intézkedések, járványügyi, közegészségügyi, rádiófrekvencia által okozott zavarokkal kapcsolatos intézkedések), amikor a rendes eljárás lefolytatása a célt veszélyeztető idővesztéssel járna.” Ebből kiindulva a törvényalkotó, megalapozottan, szabályozási feladatnak minősítette az intézkedés eljárásjogi helyzetének a rendezését. Okkal tekinti tehát az Ákr. indokolása a *szabályozást koncepcionális változásnak*.

## 12.2. Az ideiglenes intézkedés

Az ideiglenes intézkedés lényegét tekintve *döntés*, amelyet a *hatóság* különleges helyzetben *köteles megtenni*. A rendkívüli viszonyok az általánostól eltérő eljárási szabályokat és azok alkalmazását teszik szükségessé. „A hatóság

- tekintet nélkül hatáskörére és az illetékességére
- hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést,
- amelynek elmulasztása elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy
- a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.”

A törvényhozó a rendkívüli helyzetben bekövetkező érdek- és értéksérelmekre tekintettel kivételt tesz a hatáskör gyakorlásának jog- és rendeltetésszerű gyakorlása alól. Más kivételtől az Ákr. nem rendelkezik. Az ideiglenes intézkedés megtételére egyaránt sor kerülhet a *hivatalbóli és a fél kérelmére induló eljárásban*. A hatóság fellépése azonban nem az eljárás módjához, hanem a törvényben meghatározott helyzethez kapcsolódik.

Az intézkedés *ideiglenes jellege* abban mutatkozik meg, hogy a hatóság a megtett intézkedésről *végzés formájában* haladéktalanul *értesíti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot*. A szabályozás szerint a hivatalból megtett ideiglenes intézkedésről az ügyfelet is értesíteni kell. A magunk részéről indokoltnak tartanánk, hogy az ügyfél minden ideiglenes intézkedésről tudomást szerezzen.

*Az illetékes hatóság* az ideiglenes intézkedés szükségességét *felülvizsgálja*, és megteszi a szükséges intézkedéseket. Amennyiben egyetért, vagy részben egyetért az intézkedéssel, azt érdemi döntéssel helyben hagyja. Az egyet nem értésről az Ákr. nem rendelkezik, jóllehet az intézkedés során az ügyfelet jog- és jogos érdeksérelem is érheti.

Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Az ideiglenes jellegből következik, hogy erre nem lehet szerzett és gyakorolt jogokat alapozni.

Az ideiglenes intézkedési köteletség előírásának célja, hogy a *hatóságok* ne lojális szemléltői legyenek a kárral vagy veszéllyel fenyegető helyzet bekövetkezésének, hanem *tegyék meg a tőlük elvárható* szükséges *intézkedéseket*. Az ideiglenes intézkedés elmulasztásából eredő károkért az azt mellőző hatóság – nézetünk szerint – felel. Az esetleg hibás ideiglenes intézkedésért azonban általában nem. E nézet mellett szól az a körülmény, hogy a hatóságokat visszatartaná az ideiglenes intézkedéstől, ha számolniuk kell felelősségükkel olyan helyzetekben, amikor gyorsan és nem egyszer speciális szakértelem hiányában kell cselekedniük. Ilyenkor a hiba elkövetésének lehetősége jóval nagyobb, mint amikor normál ügyintézészt végeznek. Természetesen a felelősség alóli mentesség nem terjed ki a szándékosan vagy súlyos gondatlansággal teljesített ideiglenes intézkedésre.

## 12.3. A biztosítási intézkedések

A biztosítási intézkedésnek az a *célja*, hogy *meghatározott kötelezettség teljesítését elősegítse és biztonságossá tegye*. Biztosítási intézkedést akkor rendel el a hatóság a *teljesítési határidő lejárta előtt*, ha az eljárás tárgyát kitevő kötelezettség *későbbi teljesítése veszélybe kerül*. Kiemelendő, hogy a hatóság csak a veszély felmerülése esetén adhat ki biztosítási

intézkedést. Az intézmény felesleges óvatosságból nem alkalmazható, ugyanis *nem túl-biztosítási eszköz*.

Az okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül élhet vele a hatóság. Kétféle biztosítási intézkedés áll a hatóság rendelkezésére:

- *pénzkövetelés biztosítását* vagy
- a meghatározott dolog *zár alá vételét* vagy *lefoglalását*

rendelheti el.

A biztosítási intézkedés elrendelése *két feltételhez* kötött:

- a teljesítési határidő még nem járt le,
- a kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van.

A biztosítási intézkedést a végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.

A biztosítási intézkedést *vissza kell vonni, ha* a pénzfizetési kötelezettség esetén, amennyiben a követelt összeget a döntést hozó hatóságnál vagy a végrehajtást foganatosító szervnél letétbe helyezték, meghatározott cselekmény biztosítása érdekében rendelték el, és a kötelezett kétséget kizáró módon igazolja, hogy az önkéntes teljesítéshez minden szükséges előkészületet megtett, és csak a biztosítási intézkedés akadályozza a teljesítést, vagy elrendelésének oka egyébként megszűnt.

A szabályozás rendelkezik *az ideiglenes biztosítási intézkedésről* is, amely az ügy érdemében történő *döntéshozatal megelőzően rendelkezhető el átmeneti* (ideiglenes) *jelleggel*: „ha az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítésének a veszélye áll fenn”. A hatóság az ideiglenes biztosítási intézkedést három napon belül teszi meg. (Ugyanis a döntés meghozatalát követően, ha szükséges, biztosítási intézkedést kell kibocsátani.) Ennek tudható be, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti, amikor a határozat véglegessé válik.

Összefoglalva a két intézmény (biztosítási intézkedés és ideiglenes biztosítási intézkedés) között az a különbség, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés elrendelésére *a határozat meghozatala előtt*, míg a biztosítási intézkedés elrendelésére a határozat *meghozatala után*, de a teljesítési határidő lejárta előtt van lehetőség.

## 12.4. A zár alá vétel és a lefoglalás

A szabályozás azért jelentős előrelépés, mert egyértelműen megkülönbözteti a két jogintézményt (a zár alá vételt és a lefoglalást) egymástól. Ugyanakkor az Ákr. – általános jellegéből következően – csak az elemi szabályokat tartalmazza, és egyebekben a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A zár alá vétel azt jelenti, hogy a hatóság valamely *dolog birtoklását elvonja* (azaz zár alá veszi) a birtokos rendelkezése alól. *A hatóság* ezt az intézkedést *akkor alkalmazhatja*, ha

- a tényállás másként nem tisztázható, vagy
- a tényállás tisztázása jelentős késedelemmel járna, vagy
- mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné.

*Nem vehető zár alá az a dolog, amely a birtokos élete és egészsége fenntartásához, illetve az ehhez szükséges jövedelem megszerzéséhez nélkülözhetetlen.* Az e körbe tartozó dolgokat

*a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki rendeltetésszerűen használhatja azokat. Leegyszerűsítve, ebben a relációban az a dolog foglalható le, amely nem vehető zár alá.*

A zár alá vételi eljárás azzal kezdődik, hogy a hatóság felszólítja a birtokost a dolog átadására. Ha a birtokos az átadást megtagadja, a hatóság a rendőrség közreműködésével foganatosítja a zár alá vételt, és a dolog átadására kötelezett személyt eljárási bírsággal sújtja.

A zár alá vételt elrendelő, valamint az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen egyaránt önálló fellebbezéssel lehet élni. A tényállás tisztázásához szükséges zár alá vétel ideiglenes jellegéből következően a törvény szabályozza a megszüntetés eseteit. *A hatóság akkor szünteti meg a zár alá vételt, ha*

- az elrendelés okafogyottá vált,
- az eljárást megszüntette, vagy
- döntött az ügy érdemében.

Ha a tényállás tisztázásához már nem szükséges a zár alá vétel, a dolgot ki kell adni annak, akitől azt zár alá vették. Az ügyfél is kezdeményezheti a zár alá vétel vagy a lefoglalás megszüntetését. A hatóság végzésben foglalt elutasítása ellen az ügyfél önálló fellebbezést nyújthat be.

A nem jogosult birtokostól lefoglalt dolgot a hatóság az arra jogos igényt bejelentőnek adja ki. Ha a romlandó dolog természetben már nem adható vissza, mert előzetes értékesítésére került sor, a befolyt – költségekkel csökkentett és késedelmi kamattal növelt – összeget kell megtéríteni.

Amennyiben a zár alá vétel alaptalan volt, költséget nem lehet elszámolni. Ha a dolog értéktelen, vagy az értékesítés sikertelen volt, a zár alá vétel megszüntetése okán azt meg kell semmisíteni. Ennek költségei a dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.

## 13. fejezet

### Jogorvoslat

#### 13.1. Elméleti alapvetés

A közigazgatásban a hatósági eljárás szabályozásának egyik központi kérdésköre a *jogorvoslati rendszer kiépítése*. Tekintettel arra, hogy a hatósági jogkörrel felruházott személy sem tévedhetetlen, gondatlanságból, és ami ennél sokkal veszélyesebb, szándékosan mulaszthat, illetve visszaélhet hatalmával, biztosítani kell azokat a lehetőségeket, amelyek hatékonyan garantálják *az érintettek jogainak vagy jogos érdekeinek a védelmét, valamint a törvénysértések kiküszöbölését*. Ismert, hogy a közigazgatási *hatóságok* (és kvázi hatóságok) *döntéseikkel, mulasztásukkal és eljárási cselekményeikkel okozhatnak jog- vagy jogosérdek-sérelmet, illetve sérthetik meg a tárgyi jogot*. Közérdek és egyben magánérdek, hogy jogszabálysértő döntések lehetőleg ne kerüljenek kibocsátásra, és végrehajtásuk ne következzen be. Ehhez azonban két megjegyzést hozzá kell fűzni.

Az egyik: *a fenti igényt mindenekelőtt az elsőfokú eljárásban kell érvényesíteni*. Az első fokon meghozott közigazgatási döntések közel 90%-át az érintettek nem támadják meg jogorvoslattal, és hivatalból sem történik meg a felülvizsgálatuk. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a jogi és alkalmassági követelményeknek ilyen arányban maradéktalanul megfelelnek a döntések.

A másik: a hatósági eljárásban *a törvényesség csupán az eljárás szabályozásán keresztül*, beleértve a jogorvoslatok biztosítását, teljeskörűen *nem garantálható*. A jogalkalmazás személyi és tárgyi feltételeinek megfelelő kialakítása tekinthető az első lépésnek.

A hatósági eljárás szabályozásának története valójában egy örök dilemmához is kapcsolódik: ahhoz, hogy hogyan alakítható ki egy olyan jogorvoslati rendszer, amely kellőképpen eredményes, és megfelel a különböző követelményeknek. Nevezetesen, legyen elegendő és kellően hatékony fórum a hibák kiszűrésére, ugyanakkor a végrehajthatóság egy észszerű határidőn belül következzen be, a jogorvoslati lehetőségek igénybevétele ne okozzon az ügyfél számára aránytalanul súlyos terhet, kellő időben fejeződjön be a jogorvoslati eljárás, stb.

*A jogorvoslatok fogalmának meghatározásakor a szerzők leggyakrabban az érintettek jogából és jogos érdekéből indulnak ki. „Jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, életvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog jogosítja fel [...], és a hatóságok kötelesek az érdekelt által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni [...] és dönteni.”*<sup>20</sup>

Az egyik napjainkban is leggyakrabban citált fogalommeghatározás Szamel Lajostól ered: „Az érdekeltnek azt a jogát, hogy az általuk hibásnak tartott aktus semmisségének

<sup>20</sup> MAGYARY (1942): i. m. 209.



a megállapítását, kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog – vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjük, *jogorvoslathoz való jognak* nevezzük, az erre irányuló kérelmet pedig *jogorvoslati kérelemnek* vagy röviden jogorvoslatnak.<sup>21</sup> Ezzel összefüggésben külön kiemelendő, hogy nemcsak a valós érdeksérelem, hanem *a vélt jog vagy jogos érdeksérelem is megalapozza a jogorvoslathoz való jogot*, amely *alanyi jog*, és anyagi, valamint eljárásjogi jogszabálysértésekkel szemben egyaránt igénybe vehető.

A viszonylag rövidre fogott definíciók mellett ismeretes az a megközelítés is, amely a jogorvoslat általános jellemzéséből indul ki.<sup>22</sup> Tekintettel azonban arra, hogy a jog és a jogos érdeksérelem elhárítása nem csupán az érintettek kezdeményezésére történhet, hanem hivatalból is, célszerű a *fogalomtár bővítése a jogorvoslással*, amely mind a kétféle fellépést (az ügyfél kezdeményezését és a hivatalbóli intézkedést) magában foglalja. Lényegében ez a megközelítés tükröződik a tételes jogi szabályozásban, amely a kérelemre induló jogorvoslati eljárások mellett szabályozza a hivatalból sorra kerülő döntés-felülvizsgálatokat is.

Külön is szükséges kiemelni, hogy az ügyfél jogorvoslati joga korábban is az Alkotmány szabályozásán alapult. „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] Tartalmát tekintve megegyezik ezzel az *Alaptörvény* következő rendelkezése: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

A továbbiakban *indokoltnak látszik kitérni* a jogorvoslatokhoz szorosan kapcsolódó két jogintézményre, *a panaszjogra és a döntés véglegességére*, valamint a közöttük lévő összefüggésekre.

## 13.2. A panaszjog

A panaszjoggal való rövid foglalkozást az indokolja, hogy az elmúlt száz évben a *panasz jogi szabályozása a közigazgatási (államigazgatási) jogorvoslatokkal gyakran sorsközösségben alakult*.

A panaszjogot eredetileg a szakirodalomban (némelyek a kérelmezési joggal együtt, mások attól függetlenül) alattvalói jognak, később pedig a polgári alkotmányosság beköszöntével *állampolgári alapjognak tekintették*. Rendeltetése az volt, hogy a tévedés vagy az állami feladatok hiányos teljesítése miatt előállott sérelmekre az egyének (illetve társadalmi közösségek) felsőbb állami szervek (végső soron az államfő) figyelmét felhívhassák, és korrigálást kérhessenek. *Ezzel a joggal szemben az az állami kötelesség állott*, hogy egyfelől engedjenek szabad teret a panasz (és a kérelmezés) jogának, másfelől pedig gondoskodjanak a panaszok (kérelmek) alapos megvizsgálásáról, és indokolt esetben a nehezményezett cselekmény, mulasztás kijavításáról, megszüntetéséről, illetve pótlásáról. Ezt az *általános panaszjogot*, amely *actio popularisként* is élt, *többnyire nem fogadta el*

<sup>21</sup> SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, KJK.

<sup>22</sup> LŐRINCZ szerk. (1998): *i. m.*

az irodalom alanyi jognak, mert a gyakorlatban teljes mértékben a felsőbbség mérlegelésétől függött, hogy a panasz nyomán mit cselekedjék.

Az *Alkotmányban* újjáéledt az említett jogintézmény. „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen, írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.” (Alkotmány 64.) Az *Alaptörvény* hasonlóan rendelkezik: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*” (Alaptörvény XXV. Cikk)

A panaszjog elméletében és gyakorlatában a döntő fordulatot az *alaktalan és az alak-szerű panasz elhatárolása* hozta meg. Előbbinél a felsőbb hatóságnak nem volt kötelessége érdemben állást foglalni, az utóbbinál igen. Az alak-szerű panasznak a panasz másik fajtájával szemben további megkülönböztető ismérve lett személyi és tárgyi körülhatároltsága és benyújthatóságának határidőhöz kötése. Mindezzel a 20. század elejétől a közigazgatásban az *alak-szerű panasz közigazgatási jogorvoslatként alanyi joggá alakult át.*

Hazánkban a második világháborút követően a panasz jogintézményének sorsa több fordulat után érkezett el a jelenlegi szabályozásig. Az első nagy változást az 1954. évi I. törvénnyel kívánta az akkori kormányzat foganatosítani, amely *korlátlan panaszjogot honosított meg*, és ezzel az államigazgatási alaki jogerőt feloldva kétségessé tette a korabeli, egyébiránt szerteágazó államigazgatási jogorvoslati rendszert. Ez közelebbről azt jelentette, hogy az *érintettek* valódi vagy vélt sérelmükre hivatkozva, számbeli, időbeli és fórumbeli *korlátozás nélkül megtámadhatták a hatóságok döntéseit.* A korlátlan panaszjog káros következményei azonban hamar észlelhetők lettek abban, hogy az államigazgatási ügyeket gyakorlatilag nem lehetett lezárni, és ez jogbizonytalanságot eredményezett. Nem beszélve arról, hogy a panaszáradat az ügyintézkést lényegében lebénította. Az Et. előkészítése során ezért a kormányzat egyértelmű döntést hozott a *kötött államigazgatási jogorvoslati rendszer* bevezetéséről. Mivel azonban a hivatkozott törvény szerinti panaszjogot nem akarták félretenni, a panaszt nem eredeti tartalmával, hanem az alakilag jogerős határozat elleni további, lényegét tekintve *rendkívüli jogorvoslatként iktatták be az Et.-be.* A hagyományos általános panaszjog másik két összetevője, a közérdekű bejelentés és javaslat pedig idegen testként 1957-ben szintén bekerült az első államigazgatási eljárási törvényünk jogorvoslat rendszerébe, holott ezek törvényi meghatározásuk szerint sem minősültek jogorvoslatoknak.

Ezt a kusza helyzetet számolta fel az 1977. évi I. törvény, amely a *jogorvoslatként szabályozott panaszt felülvizsgálati kérelemnek keresztelte el*, és megkonstruálta a panasz új tartalmú fogalmát.

Az 1977. évi I. törvény értelmében a panaszt annak a szervnek a vezetője volt köteles egy ízben további harminc nappal meghosszabbítható harmincnapos határidőn belül elintézni, amelynek tevékenysége (mulasztása) ellen az irányult. A felettes szerv vezetője volt köteles a panasz elintézésére, ha az alárendelt szerv vezetőjének vagy dolgozójának magatartása ellen nyújtottak be panaszt. Ha a panaszos az intézkedést nem tartotta megfelelőnek, kérelmére azt az intézkedést hozó szerv felettes szervének újból el kellett bírálnia; döntése után további panasznak nem volt helye.

A gyakorlatban azonban az *említett jogintézmény alig élt.* Ez minden bizonnyal abból is adódott, hogy a végrehajtást illetően lényegében mindennemű kontroll hiányzott. *2004-ben az európai uniós csatlakozással összefüggő* egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállá-

pítéséről szóló 2004. évi XXIX. törvény hatályon kívül helyezte az 1977. évi I. törvényt. *A törvényalkotó* azonban *újraszabályozta a panaszt*, továbbá a közérdekű bejelentést annak érdekében, hogy *a panaszok és közérdekű bejelentések „intézésének az uniós csatlakozást követően is legyen jogalapja”*. „A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.” 2013-ban *az Országgyűlés önálló törvényt alkotott a panaszokról és közérdekű bejelentésekről, amely a panaszokra vonatkozó szabályozást változatlanul fenntartja*. Ennek a szabályozásnak azonban már nincs hatása a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerére.

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében az *alkotmányos panasz* szabályozása látványos változásokon ment keresztül, és értelemszerűen igazodott az Alkotmánybíróság szerepkörének az alakulásához. Az előzményeknek ma már inkább jogtörténeti szempontból van jelentőségük, ezért csupán az elemi státuszváltozásokat idézzük fel.

A Ket. hatálybalépésekor az Alkotmánybíróság határozata alapján *hivatalból kerülhetett sor* közigazgatási döntés felülvizsgálatára. A Ket. novella viszont a *kérelemre induló* jogorvoslatok körében tette lehetővé az Alkotmánybíróság döntése alapján indítható aktus-felülvizsgálati eljárást. Végül a Ket. alkalmazásának utolsó éveiben az alkotmányjogi panasz formálisan megmaradt a kérelemre indítható jogorvoslatok körében, tereuma azonban az egyezség jóváhagyásával kapcsolatos speciális esetekre korlátozódott, és jelentősége elhalványult.

Rátérve a hatályos szabályozásra, az alkotmányjogi panaszról az Alaptörvény a következőképpen rendelkezik: az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja

- az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, továbbá
- a bírói döntésnek

az Alaptörvénnyel való összhangját. [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pont]

Részletezőbb rendelkezéseket tartalmaz az alkotmányjogi panaszról, és egyben körülhatárolja igénybevételének lehetőségét az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.). A törvény rendelkezése értelmében „alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet,

- ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban,
- alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán,
- az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” [Abtv. 26. § (1) bekezdés]

E szabályozáshoz igazodva a *Ket.* az alkotmányjogi panasz benyújtásának *lehetőségét a minimumra zsugorította* azáltal, hogy az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezése ellen élhettek alkotmányjogi panasszal. A fentiek alapján megállapítható, hogy egyedi közigazgatási hatósági ügyben *nincs lehetőség alkotmányjogi panasz előterjesztésére*, továbbá hivatalbóli felülvizsgálat sem kezdeményezhető alkotmányjogi panasz alapján.

### 13.3. A döntés véglegessége és a jogorvoslatok

Az eljárási rend általában meghatározott eredmény elérésére irányuló cselekménysorozat. A hatósági eljárások többségében az elérni kívánt eredmény a döntés, illetve annak realizálása. Ehhez azonban az szükséges, hogy a jogilag rendezett eljárási folyamat elérkezzen egy nyugvóponthoz, ahol a döntést (relatív) véglegesnek lehet tekinteni. *A véglegesség biztosításához eljárásjogi garanciák is szükségesek.* Az Ákr. hatálybalépéséig a különböző értelemben vett *véglegességet a jogerő beállta jelentette.* Ez abban jutott kifejezésre, hogy a jog által biztosított döntés-felülvizsgálati lehetőségek elfogytak.

*A jogerő, hasonlóan több eljárási jogintézményhez, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának bevezetésével egy időben, a polgári peres eljárásból került át a közigazgatási hatósági eljárásba.* Idővel a tudományos és szakirodalomban a jogerővel kapcsolatban számos felfogás és koncepció alakult ki. Nyilvánvaló, a tételes jogi szabályozás a sokszínűséget (szerencsére) nem tudta követni. A hazai jogi szabályozásban több-kevesebb következetességgel az a koncepció vált általánosan elfogadottá, amely *a jogerő két fajtája, az alaki és az anyagi jogerő között tett különbséget. Az alaki jogerő leegyszerűsítve a döntés megtámadhatatlanságát jelentette.* Ez az állapot – az alaki jogerő beállta – akkor következett be, amikor az ügyfélnek már nem volt jogorvoslati eszköze, amellyel megtámadhatta volna a döntést. Az alaki jogerő érvényesülésének három formája váltotta egymást a tételes jogi szabályozásban. *Alakilag jogerőssé vált a döntés, ha az ügyfél*

- a rendelkezésre álló valamennyi jogorvoslati lehetőséget (közigazgatási úton és a bíróság előtt) kimerítette, vagy
- a közigazgatás keretében igénybe vehető további jogorvoslati eszköz nem áll rendelkezésre, vagy
- az úgynevezett rendes jogorvoslatok elfogytak.

Ügyféli oldalról nézve a fenti relációkban az aktus véglegessé vált. Arra azonban volt lehetőség, hogy bíróság vagy felügyeleti szerv hivatalból megváltoztassa a döntést. *Az anyagi jogerő beállta azonban megváltoztathatatlaná tette azt.* A jogi szabályozásban a jelző nélküli jogerő kifejezés alaki jogerőt takart. Végül is megállapítható, hogy *az Ákr. hatálybalépése a közigazgatási jog intézményeinek múzeumába juttatta a jogerőt, pontosabban felváltotta a véglegesség intézménye.*

Mielőtt rátérünk a tételes jogi szabályozás elemzésére, szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a döntés véglegessége *a közigazgatási hatósági eljárás keretei közötti véglegességet jelent.* A végleges döntés a hatósági eljárás befejezését jelenti. *A jogorvoslat igénybevételének a lehetősége azonban nem zárul le. Az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert kezdeményezhet.* Mi több, a törvényben *az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per.* Folytatva a figyelemfelhívást, fontos szem előtt tartani, hogy a véglegesség szabályainak egy része valamennyi döntésfajtára vonatkozik, ezek mellett azonban a szabályozás esetenként differenciál a határozat és a végzés között.

A döntés véglegességére vonatkozó legáltalánosabb szabály: *„A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – az e törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg.”* [Ákr. 82. § (1) bekezdés] A hatóság fogalmi körébe az Ákr. 9. §-ában meghatározott szervek és személyek tartoznak.

E szabály értelmezésekor azonban figyelembe kell venni, hogy bár szűk körben, de *van lehetőség* korlátok között (egy éven belül, legfeljebb egy ízben) *a döntés saját hatáskörben megvalósítható módosítására vagy visszavonására.*

A hivatkozott általános szabály alkalmazását a továbbiakban a jogorvoslati lehetőségek, illetőleg azok igénybevétele határozza meg. A jogorvoslati rendszer átalakításának egyik következménye, hogy *a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:*

- *közigazgatási (elsőfokú) eljárás,*
- *elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint*
- *kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.*

Mi következik ebből? A részletek kifejtését a későbbiekre hagyva, a legfontosabb az, hogy *a fenti esetkörben jogorvoslati eljárás bíróság előtt folytatható.* Tekintettel arra, hogy a véglegesség a döntés közlésével áll be, a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert kezdeményezhet az ügyfél. Másik oldalról közelítve ez azt jelenti, hogy *csak végleges közigazgatási döntést lehet bíróság előtt megtámadni.*

A főszabályhoz képest *a fellebbezés lehetősége kivételes.* Az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet az ügyfél, „ha azt törvény kifejezetten megengedi”. [Ákr. 116. § (1) bekezdés] Ehhez igazodnak a véglegesség beálltának a szabályai. Ha adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, *a hatóság (első fokon hozott) döntése akkor válik véglegessé, ha*

- *ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,*
- *a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést visszavonták, vagy*
- *a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta.*

Figyelemmel arra, hogy a véglegesség beálltának az ügyfél (ügyfelek) szempontjából kiemelkedő jelentősége lehet (például megkezdheti jogok gyakorlását, kötelezettségét teljesítenie kell, [további] jogorvoslatot vehet igénybe stb.) *a törvényalkotó a részletszabályozást is gondosan elvégezte:*

- *Amennyiben az ügyfél (az ügyfelek), kérelmének teljesítése esetére, már a döntés közlése előtt lemond a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, az elsőfokú döntés közlésekor véglegessé válik a döntés.*
- *Több ügyfél részvételével folyó eljárásban a fellebbezésről való lemondás vagy visszavonás következtében az elsőfokú döntés csak akkor válik a közléskor véglegessé, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről, vagy visszavonja fellebbezését. Egyébként az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján válik véglegessé.*
- *Ha a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja, az elsőfokú döntés a másodfokú döntés közlésével válik véglegessé.*
- *A fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés a közlés napján válik véglegessé.*

A törvény praktikus okokból bevezeti a *részleges véglegesség* intézményét. Az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései – az általános szabályok szerint – véglegessé válnak, ha

- az eljárás egyéb résztvevője a döntés rá vonatkozó része ellen fellebbez, vagy
- csak a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és ez nem hat ki a döntés meg nem támadott rendelkezéseire.

### 13.4. A jogorvoslati rendszer kiépítése

Előjáróban kiemelendő, hogy a jogszerű közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását és a döntéshozatalt nem csak a jogorvoslatok és az aktus-felülvizsgálati eljárások hivatottak biztosítani. A törvényesség biztosítása már a jogalkotással kezdődik, amely megteremti a jogszerű működés előfeltételeit és kereteit. A hatósági jogalkalmazáson belül, mindezekelőtt az elsőfokú eljárás során, majd a döntés meghozatalakor kell a törvényességet garantálni. Ehhez képest *a jogorvoslatok igénybevétele*, az aktus-felülvizsgálati eljárások  *nélkülözhetetlen kiegészítő szerepet töltenek be a jogszerűség biztosításában.*

*Az eljárási törvények*, ritka kivételtől eltekintve, *kötött jogorvoslati rendszert alakítanak ki.* A kötöttség leginkább a jogorvoslati lehetőségek igénybevételében és a fórumrendszer kialakításában mutatkozik meg. A kötöttségből korlátok is következnek. Ezek közül az idő múlásához kapcsolódó határidők, illetve időtartamok az egész rendszert átszövik.

A külföldi hatósági eljárási törvények jogorvoslati rendszerének tanulmányozása nyomán arról győződhetünk meg, hogy valójában *mindegyik eljárási törvény egy modell.* Néhány általános következtetésig el lehet ugyan jutni, azonban meghatározó szerepe az országspecifikus megoldásoknak van.

A jogorvoslati rendszer betájolásához *az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a jó közigazgatásról is támpontokat nyújt.* Idézzük a jelentősebbeket. Egyrészt *a magánszemélyeknek joguk van a jogaikat vagy érdekeiket érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatához.* Másrészt *„a bírósági felülvizsgálatot megelőzően közigazgatási jogorvoslatok igénybevételét kell lehetővé tenni.* Ezek bizonyos esetekben kiegészítő jellegűek lehetnek és érinthetik a döntés ténybeli alapjait, illetőleg jogszerűségét is.” Álláspontunk szerint az Ákr. jogorvoslati rendszere a hivatkozott követelményeknek eleget tesz.

Végül utalunk arra, hogy a jogorvoslati struktúrának a kialakítására számos külső és belső körülmény hatással van. Külső körülmény a hatósági eljárással szemben megfogalmazott társadalmi igény, a hatalomgyakorlás struktúrája, a közigazgatás felépítése, társadalmi beágyazódása stb. A hatósági eljárás keretei között (belső körülményként) hatással vannak a jogorvoslatokra a hatályosságra vonatkozó normák, az általános és különös eljárások szabályozása, a döntések rendszere stb.

Mindenekelőtt *a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének jogi alapja* igényel szabályozást. Azt mindenképpen meg kell követelni, hogy a kezdeményező és az adott hatósági ügy között legyen jogilag értékelhető érintettség, kapcsolat. A jogi szabályozás *általában a valódi vagy vélt jog és jogos érdek fennállása vagy fenn nem állása* körében húzza meg a választóvonalat. Jogállami keretek között *a hivatalból történő döntés-felülvizsgálat jogalapja a tárgyi jog*, pontosabban ennek sérelme lehet. Történelmi előzmények azt bizonyítják, hogy *különböző célszerűségi szempontok beemelése a felülvizsgálatba könnyen és gyorsan kikezdi a törvényességet.*

A fentebb tárgyalt kezdeményezési jog szabályozása lényegében behatárolja a jogorvoslat kezdeményezhető körét. Ezen belül *az ügyféli kör* meghatározása az egyik

kritikus pont (például a teljes ügyféli kör vagy csak a közvetlenül érintett, beléphet-e új ügyfél, stb.). Továbbmenve, a jogorvoslatokhoz való jog gyakorlásából az eljárás egyéb résztvevőit sem lehet kizárni. Az említetteken kívül azonban vannak, pontosabban lehetnek az eljárásnak (további) résztvevői, illetve érintettjei. A hivatalból történő döntés-felülvizsgálat kezdeményezői általában a hatóságok köréből kerülnek ki. Bírói és ügyészi szervek bevonásával azonban bővíthető a kör.

A jogorvoslati rendszer fókuszában az igénybe vehető jogorvoslati, felülvizsgálati eszközök állnak. A modern államok a hatósági eljárásban a kötött jogorvoslati rendszert alakították ki. Lényeges különbségek vannak azonban a tekintetben, hogy a közigazgatási rendszeren belüli jogorvoslat vagy a bírósági felülvizsgálat kap nagyobb hangsúlyt. (Nálunk a váltás az Ákr. hatálybalépéséhez kapcsolódik.) Az eljárási törvények már jelentős mértékben és módon általában lehetővé teszik a saját hatáskörben eszközölhető felülvizsgálatot is. A kötöttségnek számos leágazása van, ez leginkább a fórumrendszerben, a fokozatokban és a jogorvoslati eszközök egymás közötti viszonyában, egymásra épülésében mutatkozik meg. További kötöttségek is meghatározhatók az egyes jogorvoslati eszközök tartalmi követelményeként (például fellebbezni csak a döntésre vonatkozóan – tehát eljárási kérdésben nem –, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból lehet).

Ugyancsak szabályozási feladat annak meghatározása, hogy mire irányulhat az ügyfél jogorvoslati kérelme. Szabályozási alternatívák: döntés, ezen belül meghatározott döntéstípus ellen; az eljárás során okozott jog- vagy jogosérdek-sérelem kiküszöbölésére; a hatóság jogszerűtlen hallgatásának megszüntetése érdekében a hivatalból induló jogorvoslati eljárások szintén a fentiekre terjednek ki.

A jogorvoslat formái: a döntés megsemmisítése (kasszáció), a semmisség megállapítása, a döntés megváltoztatása (reformatio), módosítása és visszavonása.

A jogorvoslat végző szerv döntési hatásköre a megsemmisítés (kasszáció) mellett gyakran a megváltoztatást (reformatio) is magában foglalja. Az utóbbi az eredeti határozathoz, illetve az ügyfél kezdeményezéséhez képest kétirányú lehet. A reformatio in melius azt jelenti, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálása során a hatóság túlmehet a kérelemben foglaltakon, és a kérelmező számára kedvezőbb döntést is hozhat. A reformatio in peius alatt pedig azt értjük, hogy a hatóság a jogorvoslati kérelemben foglaltakhoz képest kedvezőtlenebb döntést is hozhat.<sup>23</sup>

Végül indokolt kitérni a jogorvoslatok és a döntések végrehajthatóságának viszonyára. A hatósági eljárás fogalmába, álláspontunk szerint, beletartozik a döntésben foglaltak érvényesítése. A döntések realizálása az esetek többségében nem igényel további eljárási cselekményeket. Akikre a döntés rendelkezést tartalmaz, általában élnek jogaikkal, illetve teljesítik kötelezettségeiket. Azonban az is közismert, hogy az eljárásjogi értelemben vett végrehajtás a hatósági jogalkalmazás leggyengébb láncszeme. Emiatt sem közömbös a jogorvoslatok hatása a végrehajtásra.

A szabályozásnak kétféle igény között kell összhangot teremteni. Az egyik az eljárás lehetőség szerinti gyors elintézése. A másik, a jog- és jogosérdek-sérelem kiszűrése. Ebből következően differenciált megoldások alakultak ki. Általában a jogorvoslatok egy részének halasztó hatálya van a végrehajtásra, mások ebből a szempontból irrelevánsak. Az Ákr. szabályozása leegyszerűsítette ennek a kapcsolatnak a szabályozását. Röviden: a végleges

<sup>23</sup> LAMM – PRESCHKA szerk. (1999): i. m.

*döntés végrehajtható.* „Ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tesz eleget, az végrehajtható.”

### 13.5. Az Ákr. jogorvoslati rendszere

Az Ákr. koncepciójának egyik lényeges eleme a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, illetve a szabályozás új irányainak a kijelölése volt. Ennek elemzése előtt azonban indokolt a korábbi szabályozás főbb sajátosságainak az áttekintése. Az Et. megalkotásának (1957) legnagyobb értéke az volt, hogy a korlátlan panasz intézményesítésével (1954) okozott káosz helyett a jogalkotó *törekedett egyfajta rendszer kiépítésére*. Ennek érdekében meghatározta a jogorvoslati eszközök körét és egymáshoz való viszonyukat, a kapcsolódási pontokat.

Az Et. által kreált jogorvoslati rendszernek *a következő elemei voltak*. Az ügyfél jogorvoslati kérelmét elbírálhatta a döntést hozó hatóság saját hatáskörben. Lehetőség volt továbbá fellebbezés és panasz (későbbi elnevezése felülvizsgálati kérelem) előterjesztésére, és öt ügycsoportban bírósági felülvizsgálatot lehetett kezdeményezni. Hivatalból induló döntés-felülvizsgálati eljárás kettő volt: a felügyeleti szerv eljárása és az ügyési óvás elbírálása.

Ezt a rendszert az Áe. hatálybalépése (1982) alapjaiban változatlanul hagyta, azzal, hogy *megkezdődött a fellebbezés felértékelődése*, centrumba állítása. Ami abban nyilvánult meg, hogy *általános jogorvoslat lett*, jogcímre való hivatkozás és indokolási kötelezettség nélkül igénybe lehetett venni, és általában halasztó hatálya volt a végrehajtásra. Az 1957-ben kialakított döntés-felülvizsgálati jogkör stabilnak bizonyult. Saját hatáskörben a hatóság döntését módosíthatta és visszavonhatta, a másodfok megsemmisíthette és megváltoztathatta az aktust, a bíróság pedig főszabályként kasszációs jogkört gyakorolhatott.

A Ket. és a menetrendszerűen érkező *módosításai sem hoztak lényegi változásokat*. Néhány hirtelen jött ötlet megjelent ugyan átmenetileg a szabályozásban (például méltányossági kérelem), ezek hatáskifejtésére azonban nem lehetett rábukkanni. *Az alapmodell a következő volt: az első fok közigazgatási szerv, a másodfok közigazgatási szerv, a harmadik fórum pedig a bírósági felülvizsgálat.*

#### 13.5.1. A hatályos szabályozás vázlata

A törvény mindenekelőtt meghatározza *a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának kerekeit*. *Határozat ellen* minden esetben önálló jogorvoslatnak van helye. *Végzés ellen* önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi. Egyéb esetben a végzés a határozattal együtt támadható meg jogorvoslattal.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének a kiépítéséhez az adalékok egy részét a Ket. felülvizsgálata szolgáltatta. Az Ákr. szabályozási koncepciója *a Ket. jogorvoslati rendszerét garanciális szempontból kifejezetten gyengének minősítette*.

A Ket. hatályosulása alatt alacsony volt a fellebbezéssel megtámadott döntések aránya. Véleményünk szerint ez a helyzet a szabályozási folyamat végeredményeként alakult ki, amelynek keretében döntő szerepe a hatáskör-telepítésben bekövetkezett strukturális változásnak volt. Azokban az ügyekben, amelyekben a járási hivatal a hatáskör címzettje, és a fővárosi, me-



gyei kormányhivatal jár el másodfokon, a külső szemlélő számára ez házon belüli jogorvoslat, ezért az „elfogulatlanság megkérdőjelezhető”. Kiemelt érdek az államigazgatás integritásának a védelme, „egyúttal a korrupciós kockázatok minimalizálása útján a korrupció elleni fellépés és az állami szervekbe vetett közbizalom erősítése. Ennek megfelelő eszköze lehet a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős kiszélesítése.” (Ákr. szabályozási koncepciója) A korrupció elleni fellépésnek ebben az összefüggésben való megjelenítése, nézetünk szerint, feltételezésen alapuló vitatható tartalmú üzenetet közvetít.

Visszatérve a jogorvoslati rendszer kiépítéséhez, *az egyik vezérlő elv a hatékonyság biztosítása*. Ezzel összefüggésben a Koncepció kiemeli, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata egy jogorvoslatot akkor tart hatékonnak, ha a kérelmezőnek alanyi joga van azt igénybe venni, és a jogkör gyakorlója érdemi felülvizsgálatot végezhet, megváltoztathatja vagy megsemmisítheti a döntést.

A fentieket szokás kiegészíteni azzal, hogy a jogorvoslat valóban legyen igénybe vehető. Erre tekintettel kell/kellene lenni az illetékek és igazgatásslolgáltatási díjak megállapításakor. A hatékonyságot szolgálja az is, hogy a jogorvoslati kérelem az ügy érdemére és a döntés jogszerűségére egyaránt irányulhat.

*A jogorvoslati alapmodell három elemből áll:*

- közigazgatási első fok,
- elsőfokú közigazgatási bíróság,
- kivételesen másodfokú közigazgatási bíróság.

A Ket.-hez képest két jogorvoslati elem megszűnt létezni. *Az újrafelvételi eljárás* a gyakorlatban nem bizonyult életképesnek. Elvértve indult csak újrafelvételi eljárás. Az új és az újrafelvételi eljárás megkülönböztetése a gyakorlatban nehézségeket is okozott. *Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásnak* megszűnt az előzménye (az egyezséggel összefüggésben igénybe vehető sajátos jogorvoslás), és a jogintézmény okafogyottá vált.

Ezek után a korábbiakhoz képest jelentősen leegyszerűsített jogorvoslati eljárások sémája a következő.

*Kérelemre indítható jogorvoslati eljárások:*

- a közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

*Hivatalból induló jogorvoslati eljárások:*

- a döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben,
- felügyeleti eljárás,
- az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

## 13.6. A közigazgatási per

### 13.6.1. A közigazgatási per

A jogállamban a közigazgatás feletti törvényességi kontroll a közigazgatási tevékenység egészére kiterjed. Ezt a szerepkört számos államban a közigazgatási bíráskodás (is) hivatott betölteni. Az e célt szolgáló intézmények kiépítése a rendszerváltást követően – különösen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztésével – felgyorsult. *A rendszer azonban teljes egészében nem alakult ki, a szabályozás már nem volt alkalmas teljes körű jogvédelmet nyújtani. Ennek felismerésére alapozott politikai döntés nyomán került sor a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kpr.) megalkotására.*

Ez a szabályozás és a hozzá kapcsolódó törvények módosítása a szó szoros értelmében *korszakváltást jelent*, amelynek célja *a jogvédelem hézagmentességének biztosítása*, tehát az, hogy „a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek”. Másként fogalmazva a közigazgatási perrendtartás nem csak a közigazgatási hatósági döntésekkel, továbbá a közigazgatás jogszerűtlen hallgatásával kapcsolatos eljárás rendjét szabályozza.

Az Ákr.-t megelőző eljárási törvények jogorvoslati rendszere azt a filozófiát követte, hogy főszabály szerint az ügyfél által kezdeményezett jogorvoslatot és a hivatalból indított döntés-felülvizsgálatot egyaránt közigazgatási (államigazgatási) keretek között kell tartani. A szűkre szabott, kevésbé jelentős ügyekre korlátozott bírósági felülvizsgálatnak a rendszerváltásig alig volt súlya. A tudományos és szakirodalomban megjelentek ugyan ezzel ellentétes álláspontok, ezek azonban a jogalkotásig nem jutottak el. A szabályozási koncepcióváltás, amely elvezet a közigazgatási bíráskodáshoz, *a jogorvoslati rendszerben a bírósági felülvizsgálat primátusát jelenti*. Ez azonban nem eredményezi a közigazgatás keretein belül rendelkezésre álló jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok degradálását.

Mielőtt a közigazgatási per részletesebb elemzésére rátérünk, a hatályos szabályozás néhány fogalmi elemével indokolt megismernedni. A Kpr. első helyen – a törvény alkalmazásában – a közigazgatási szervtípusokat sorolja fel. *Közigazgatási szerv:*

- az államigazgatási szerv és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege,
- a helyi önkormányzat képviselőtestülete és annak szerve,
- a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve,
- a köztestület, a felsőoktatási intézmény és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve,
- a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy.

Látható, a szabályozás a közigazgatási tevékenység ellátását korántsem tekinti a közigazgatási szervek privilégiumának. *Közigazgatási jogvita* tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott és az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező *cselekményének* vagy *a cselekmény elmulasztásának* (együtt: közigazgatási tevékenység) *jogszerűsége*.

Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses (nem csak hatósági szerződés) jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Végül tekintsük át a *közigazgatási cselekmények csoportjait*:

- az *egyedi döntés*,
- a *hatósági intézkedés*,
- az *egyedi ügyben alkalmazandó* – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – *általános hatályú rendelkezés* és
- a *közigazgatási szerződés*

tartozik ebbe a körbe.

Az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés csak azzal a cselekménnyel együtt lehet jogvita tárgya, amelyben alkalmazzák. *A bíróság feleket érintő szabályozása* korszerű és előremutató.

A bíróság köteles arról gondoskodni, hogy a felek az eljárás során előterjesztett minden dokumentumot (kérelem, nyilatkozat, okirat stb.) megismerhessenek, és azokkal kapcsolatban nyilatkozatot tehessenek. A közigazgatási cselekmények felek általi megjelölése a bíróságot nem köti. A bíróság hivatalból azok tartalma szerint dönt. „*A bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el.*” Az Ákr. jogorvoslati rendszerében a közigazgatási per elsődleges szerepe nemcsak a többi jogorvoslat, hanem a hivatalbóli döntés-felülvizsgálat átalakításával is együtt járt. A Kpr. az Ákr. szabályozási tervét értelmesszerűen leszűkítette. A közigazgatási perrel kapcsolatban csak azok a normák kerültek az Ákr.-be, amelyek e törvény jogorvoslati rendszeréhez közvetlenül kapcsolódnak.

*Az ügyfél akkor kezdeményezhet pert a közigazgatási döntés ellen, ha*

- a *döntés végleges* (kivétel a fellebbezéssel nem támadható végzés), *vagy*
- a fellebbezéssel támadható döntés esetén az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a *fellebbezést elbírálták*, azaz bekövetkezett a véglegesség.

A közérdek indokolja a *perkezdeményezési jog* biztosítását az *ügyész részére*. Erre akkor kerülhet sor, ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt (a hatóság véglegessé vált döntése ellen) vagy a hatóság eljárási kötelezettségét elmulasztotta (a hatóság eljárásra kötelezése iránt).

*A per megindítására jogosult*

- az *ügyfél*,
- az *ügyészség*, illetve a *törvényességi felügyeletet gyakorló szerv* (ha felhívása eredménytelen),
- az a *közigazgatási szerv*, amely a korábbi eljárásban nem vett részt, valamely alapvető jog védelme vagy a közérdek érvényre juttatása érdekében,
- törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben *civil szervezet*,
- törvényben meghatározott esetben *érdekképviselői szervezet vagy köztestület*.

Ha a hatóság a keresetlevél alapján megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt *módosítja vagy visszavonja*. A hatóságnak ebben az esetben nincs mérlegelési joga. Ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, és a hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is *visszavonhatja*, vagy a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően *módosíthatja*. Ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását,

a hatóság döntését módosítja vagy visszavonja. Visszavonásra vagy módosításra *egy ízben kerülhet sor*. Az új döntés ellen is biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

*A keresetlevelet a vitatott tevékenységet megvalósító közigazgatási szervhez kell benyújtani*, a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül. Ettől eltérően törvény rendelkezhet. A keresetlevél benyújtásának – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.

Közigazgatási ügyekben a következő bíróságok járnak el. *Első fokon*:

- a közigazgatási és munkaügyi bíróság,
- törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria.

*Másodfokon ítélezik*:

- a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék és
- a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria.

A közigazgatási perrendtartás is ismeri *az egyezség* intézményét. A bíróság akkor kísérli meg a felek között egyezség létrehozását, ha

- a jogvita tárgya lehetővé teszi,
- jogszabály nem zárja ki, és
- észszerű időn belül esély mutatkozik a megállapodásra.

*A bíróság a per érdemében ítélettel*, a per során felmerült *minden más kérdésben végzéssel dönt*. *A kereset elutasítására* akkor kerül sor, ha a bíróság megállapítja, hogy

- a kereset alaptalan,
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,
- az eljárási szabályszegésnek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.

Ha *a bíróság* a kereset alapján vagy hivatalból megállapítja a jogsértést, a *következő keresetnek helyt adó ítéleteket hozhatja*:

- a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, vagy hatályon kívül helyezi,
- szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,
- a közigazgatási szervet elmarasztalja.

A bíróság *a fenti jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja*. A jogsértő közigazgatási cselekményt *akkor változtatja meg a bíróság*, ha

- az ügy természete azt megengedi,
- a tényállás megfelelően tisztázott, és
- a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt *akkor semmisíti meg* a közlésre visszamenő hatállyal, ha

- a közigazgatási cselekmény semmis vagy érvénytelen, vagy
- olyan lényeges alakhi hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni,

- a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható, vagy
- a hatóság cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.

A közigazgatási cselekményt a bíróság a hatályvesztés időpontjának pontos megjelölésével *akkor helyezi hatályon kívül*, ha a jogbiztonság, a közérdek védelme vagy az érintett személyek különleges érdeke azt indokolja.

Ha a bíróság megállapítja, hogy a közigazgatási cselekmény jogsértő volt, *marasztalási ítéletében* a közigazgatási szervet az (anyag) jogszabályban meghatározott cselekvésre kötelezi. A bíróság *a jogsértés tényét állapítja meg*, ha a fentebb bemutatott jogorvoslati lehetőségek alkalmazása nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.

### 13.6.2. A közigazgatási bírászkodás

A közigazgatás törvényességének bírói kontrollja nem tartozik az új keletű intézmények közé.<sup>24</sup> A gyökerek Angliában és Franciaországban a polgári forradalmakig nyúlnak vissza. A bírói felülvizsgálat bevezetése szorosan kapcsolódott *a közigazgatás törvényeknek való alárendeléséhez*. Erre is visszavezethető, hogy a közigazgatási bírászkodás intézményesítését a polgári államok törvényhozása hamarosan *az alkotmányos szabályozás szintjén valósította meg*. Az alkotmányon belüli elhelyezkedés alapján a következő csoportosítást lehet elvégezni. Az alaprendelkezések

- az alapjogok körében;
- a közigazgatásra vonatkozó rendelkezések között;
- a bírósági szervezetről szóló szabályokon belül;
- külön fejezetben

helyeztetnek el.

*A közigazgatási bírászkodás nem korlátozódik a közigazgatási hatósági döntések bíróság által történő felülvizsgálatára*, hanem kiterjed a közigazgatás alaptevékenységére, valójában a közigazgatás egészére. Ez ugyanis egy rendszer, amely a jogállam szerves része, és a hatósági eljárásban sajátos szerepet tölt be. Témánk szempontjából értelemszerűen az utóbbi aspektus kerül előtérbe.

A közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának intézményrendszerében egyesíthetők a jogorvoslati kérelmek és egyéb jogorvoslati módok előnyei. Egyfelől azzal, hogy az érdekeltek kérelme (keresete) *eljárási alanyi jogot ad* a bírósági felülvizsgálatra; másfelől azzal, hogy az ügyet ezáltal *nem a közigazgatás rendjén vizsgálják felül*. Ez utóbbihoz járul ennek a jogorvoslati módnak az a különleges értéke, hogy általa az ügy független bíróság elé kerül, amelynek döntését közigazgatási, sőt kormányzati szervek sem befolyásolhatják. Ezzel összefüggésben alá kell húzni, hogy a bírósági eljárásban az érdekelt és a közigazgatási szerv egyaránt az ügyfél helyzetébe kerül, míg a közigazgatási

<sup>24</sup> PATYI (2002): *i. m.*

jogorvoslási módok használatakor az érdekelt a közigazgatási szervhez mint döntésre jogosult hatósághoz képest minden biztosíték beépítése mellett sincs az egyenlőség helyzetében.

Mindezek ellenére *számos országban a közigazgatási határozatok bíróság által való felülvizsgálhatósága távolról sem teljes körű*, mert az erre vonatkozó jogalkotást több ellenérv befolyásolja. Ilyenek különösen a következők: a bírói ellenőrzés fékezi a közigazgatás gyorsaságát és ezzel eredményességét; a bíróságoknál nincs meg a kellő igazgatási szakértelem; a bírósági felülvizsgálhatóság általánossá tétele, sőt kiterjesztése is a bíróságok elhatalmasodásával járhat, egyes országokban észlelt tapasztalatok szerint jár is. Mindezek mélyreható elemzésébe itt nem bocsátkozhatunk. Csupán azt szögezzük le, hogy a közigazgatási határozatok széles körű bírói felülvizsgálhatóságából a *törvényesség megszilárdítására és az állampolgári jogok védelmére nézve az előnyök jóval jelentősebbek*, mint amilyen hátrányok a közigazgatás hatékonysága szempontjából esetleg tapadhatnak hozzá.

A fejlett országokban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata – bár különböző szervezeti formákban és eltérő terjedelemben, de – intézményesítve van. Ez az állapot az európai kontinentális országokban általában hosszabb, a polgári forradalmakat követő mintegy fél évszázados fejlődés produktuma. Ez annak tudható be, hogy a forradalmak nyomán létrejött új, polgári politikai rendszerek a hatalom megszilárdításában elsősorban a közigazgatásra támaszkodtak, és törekedtek azt a konzervativizmusra hajlamos igazgatszolgáltatási szervezet hatása elől elvonni.

*A volt szocialista országokban a kezdeti jogi szabályozás egyértelműen a közigazgatás bírósági ellenőrzése (közigazgatási bíraskodás) elleni irányba mutatott, és pedig azzal az indokolással, hogy a közigazgatási bíraskodás tipikusan burzsoá intézmény*, mert az államhatalom megosztásának és az államhatalmi ágak szétválasztásának elvén alapul. Az említett ideológiai megfontolásból a volt szocialista országok közül mindazokban, ahol korábban közigazgatási bíróságok működtek, azokat felszámolták (Bulgáriában, Csehszlovákiában, Jugoszláviában, Lengyelországban, Magyarországon). Az a körülmény, hogy ugyanekkor igen szűk körben lehetővé tették közigazgatási aktusok rendes bíróságok által történő felülvizsgálatát, e tendencia lényegén nem változtatott.

A közigazgatási bíraskodás alapkérdései közé tartozik *a szervezeti keretek*, illetőleg a szervezeti rend kialakítása. A szakirodalomból erre nézve különböző csoportosítási szempontok ismerhetők meg (jogtörténeti, jogrendszerből kiinduló stb. csoportosítás). A szervezeti modellekről a következőkben adunk áttekintést.<sup>25</sup>

Egyes államokban a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát olyan szervek végzik, amelyek nem illeszkednek be a rendes bírói szervezetbe, de nem képeznek egy másik bírósági szervezetrendszer sem a rendes bíróságok mellett, hanem – bár nagyfokú függetlenséggel, de – a közigazgatási szervezetrendszer elemei. E modell prototípusa *a francia közigazgatási bíraskodás*. Gyökerei 1790-ig nyúlnak vissza, amikor a forradalmi törvényhozás megtiltotta a rendes bíróságoknak a közigazgatás kontrollját, és a közigazgatás elleni panaszok elbírálását a végrehajtó hatalom fejére bízta, akinek véleményező szerveként funkcionált központilag az Államtanács (Conseil d'État), míg prefektúránként a prefektusi tanácsok (bizonyos mérvű döntési joggal is felruházva) mint az államfőt képviselő prefektust segítő szervek láttak el közigazgatási bíraskodást. Több közbeeső állomás után a francia közigazgatási bíraskodási rendszer átfogó reformjára 1953-ban került sor.

<sup>25</sup> ifj. TRÓCSÁNYI László (1990): *A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, KJK.

Ennek lényege, hogy területileg közigazgatási törvényszékeket szerveztek, amelyek elsőfokú közigazgatási bíróságok (tribunaux administratifs) lettek, míg az Államtanács lényegileg fellebbviteli bíróság. Meg kell jegyeznünk, hogy az Államtanács fő tevékenységi területe nem a közigazgatási határozatok felülvizsgálata, hanem véleményadás elvi kérdésekben és jogszabálytervezetekre. Az Államtanács hat szekciója közül egy foglalkozik közigazgatási döntések felülvizsgálatával. Jelentőségét tekintve azonban ezt sorolják az első helyre.

1989. január 1-jén lépett hatályba az a törvény, amelyet 1987-ben alkottak meg a közigazgatási bírászkodás második reformjáról. Ennek lényege a közigazgatási fellebbviteli bíróságok felállítása, amit az Államtanács túlterheltsége tett szükségessé. Ezek az igazgatási bíróságok első és másodfokon járnak el. Megemlítjük továbbá, hogy a vázlatosan bemutatott, szervezetileg nem bírósági, de tartalmilag bírói működést kifejtő szerveken kívül a közigazgatási bírászkodásnak Franciaországban is található olyan szervei, amelyek speciális, kvázi közigazgatási bíróságoknak foghatók fel. A fentiek mellett meghatározott közigazgatási ügyekben más állami szervek is eljárnak (például Számvevőszék, Fegyelmi Bíróság stb.) „Ezeknek a szerveknek a francia közigazgatás bírósággal való kapcsolata igen speciális.” A közigazgatási szervek határozatai a közigazgatási szervezetrendszer keretei között működő bírászkodási fórum előtt támadhatók meg, vagyis formailag a közigazgatási ügyek végleges elbírálása a közigazgatáson belül marad. Ez a szervezet azonban ugyanolyan pártatlan, mint a rendes bíróság.

Különösen szervezeti szempontból tér el az előzőtől az a struktúra, amelyben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a rendes bírósági szervezettől elválasztott, de a közigazgatás szervezeti rendszerébe sem tartozó – az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe illeszkedő *különbíróság, közigazgatási bíróság* (bíróságok) feladata. A történeti áttekintést mellőzve prototípusnak a Német Szövetségi Köztársaságot mondhatjuk, amelynek alaptörvénye a Legfelsőbb Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság, Szövetségi Munkaügyi Bíróság és Szövetségi Szociális (társadalombiztosítási) Bíróság felállításáról rendelkezik. A Szövetségi Közigazgatási Bíróságon kívül az egyes tagállamokban is létezik közigazgatási felsőbíróság, és kerületi közigazgatási bíróságok is működnek. Így a közigazgatási bírászkodás – beleértve a pénzügyi és munkaügyi bírászkodást – háromfokozatú, de az ügyek jelentős hányadában nem lehet a közigazgatási felsőbíróságtól a Szövetségi Közigazgatási Bírósághoz fordulni.

Mindegyik ágazat – beleértve a rendes bírósági rendszert is – önállósággal rendelkezik. A jogegységesítés céljából azonban létrehozták a Legfelsőbb Bíróságok Közös Tanácsát, amely a legfelsőbb bíróságok elnökeiből és négy bíróból áll.

Ausztriában szintén az önálló közigazgatási bíróság modellje alakult ki. Az alkotmány kimondja a Közigazgatási Bíróság függetlenségét a rendes bíróságoktól. Közigazgatási Bíróság csak szövetségi szinten működik. A rendes bíróságok és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri összeütközés esetén az Alkotmánybíróság dönt.

Ismert az a megoldás, amelyben a közigazgatási hatósági aktusok bírói kontrollja *a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik*. Ez a modell szinte kizárólagos az angol jogrendszerű államokban. Léte azon az angol alkotmányos elven nyugszik, hogy a törvények alkalmazásával kapcsolatos jogvitákat a bírói hatalom egységes szerveinek kell eldönteniük. Kezdetben ez azt is jelentette, hogy az európai értelemben vett közigazgatást az angol felfogás mint tőlük idegent nem tudta értelmezni, és nem is fogadta el. Dicey szerint az állampolgárok jogvitás ügyeiben csak a független bíróság dönthet. A múlt század

második felében azonban bekövetkezett a közigazgatás előretörése, a közigazgatási szervek egyre jelentősebb hatáskörhöz juttatása. Ugyanez érvényes lényegileg az Egyesült Államokra, valamint mindazokra az országokra, amelyek korábban angol gyarmatok voltak, majd a Brit Nemzetközösség tagjai lettek (például Kanada, Ausztrália, India). Főleg a második világháborút követően azonban ezt a rendszert eredeti tisztaságában sem Angliában, sem más angol jogrendű államban nem őrizték meg, hanem a közigazgatás szervezetéhez tartozó *számos quasi iudicialis szervet létesítettek*, amelyek a szó tartalmi értelmében közigazgatási bíraskodást végeznek.<sup>26</sup>

Ezek körében az Egyesült Államokban és Angliában egyaránt kiemelkedő szerepe van az *adminisztratív tribunaloknak* (úgynevezett közigazgatási törvényszékek). Kialakulásukat különösen a bíróságok működésének lassúsága, az eljárások költségessége, valamint a munkaterhek növekedése indokolta. „Ezek lényegében olyan közigazgatási kvázi bíróságok, amelyek egy-egy igazgatási ágra vagy még inkább ügcsoportra specializálódtak, és az ezzel kapcsolatos jogvitákban döntenek.”<sup>27</sup> Az ide sorolható szervezetek száma Angliában megközelíti a százat. Működésük során általában a bírói eljárás szabályait alkalmazzák.

*A vegyes rendszerű közigazgatási bíraskodást kialakított országok közé leginkább Olaszországot és Belgiumot szokás sorolni.* A vegyes jelleg abban mutatkozik meg, hogy az előző három modelltől legalább kétfőnek az elemeit egyesítik. Az említett országokban a rendes bíróságok mellett más bírósági jellegű szervezetek is eljárnak közigazgatási ügyekben. Létezik náluk az államtanács intézménye is. A kettősség szinte szükségszerűen magával hoz elhatárolási nehézségeket. A vegyes rendszerbe azonban az is belefér, hogy a kétféle bíróság mellett mindkét államban léteznek egyéb, közigazgatási jogszolgáltatást végző szervek.

A fentiek nyomán megalapozottnak ítéljük azt a szakirodalomban megfogalmazott véleményt, amely szerint az egyes modellek közötti különbségtétel erősen relatív, ugyanis *bizonyos mértékig mindegyik rendszer vegyes jellegű.*<sup>28</sup>

*A közigazgatási bíraskodás hatásköri kérdéseinek taglalása* körében első helyre kívánkozik a felülvizsgálati jogkör terjedelmének elemzése. E téren három szabályozási mód alakult ki.

1. A bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét generális clausula vonja meg, ami egyértelmű azzal, hogy *minden hatósági ügyben hozott egyedi közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálat tárgya lehet.* Ezt a szabályozási módot történetileg leginkább az angol jogrendszerű államok közelítették meg. Napjainkban azonban a kör már kitágult, és további országokban is generalis clausulával lényegében teljeskörűen biztosított a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata (például Franciaországban, Belgiumban stb.). E tekintetben az olasz alkotmány is egyértelműen fogalmaz: „A jogok és jogos érdekek közigazgatási aktusok elleni védelme a rendes és igazgatási bíróságok előtt minden esetben megengedett.” [Olasz Köztársaság Alkotmánya 113. cikk (1) bekezdés]

2. Azokban az államokban, amelyek a szabályozáskor a generalis clausulát használják, vagy maga a tételes jog, vagy a bírói gyakorlat számos esetben az *úgynevezett negatív*

<sup>26</sup> PATYI (2002): *i. m.*

<sup>27</sup> ifj. TRÓCSÁNYI (1990): *i. m.*

<sup>28</sup> ifj. TRÓCSÁNYI (1990): *i. m.*



*taxációval* meghatározza azokat az ügyeket (ügyfajtákat, ügycsoportokat), amelyekben a döntések bíróság előtt való megtámadása nem megengedett.

Bár nem tartozik szorosan ide, mégis megemlíjtük, hogy az olyan államokban, ahol alkotmánybíróság működik, a bírósági felülvizsgálati jogkörből általában kirekesztik a normakontrollt vagy annak egy részét, amely alkotmánybírósági hatáskörbe esik.

Ugyancsak a viszonylagos teljesség kedvéért utalunk arra, hogy az olyan államokban, amelyekben a rendes bírósági szervezetrendszer mellett van szervezetileg önálló közigazgatási bíraskodás, az utóbbi felülvizsgálati jogköréből értelemszerűen kivesszük az olyan ügyeket, amelyekben a rendes bíróságnak hatásköre van.

Esetenként elsődlegesen politikai megfontolásokból vannak ki egyes ügyfajtákat, ügycsoportokat a bírósági felülvizsgálati jogkörből. Ennek leginkább azzal lehet útját állni, ha az alkotmány vagy legalább törvény előírja, hogy a közigazgatási bíraskodási jogkörből közigazgatási hatósági ügyet csak törvény emelhet ki. Ha a kétségtelenül hatósági (és nem mérlegelési jogkörben született) határozatok számos csoportja nem tehető bírósági felülvizsgálat tárgyává, úgy a generalis clausula értelmét veszti, hiszen annak alkalmazása azon az elven nyugszik, hogy a közigazgatási hatósági ügyekben tipikus legyen a bírói út.

Lehetséges és ismert szabályozási mód *a pozitív taxáció*, ami azt jelenti, hogy a jogszabály felsorolja mindazokat a közigazgatási hatósági ügyeket (ügyfajtákat), eljárásokat, amelyekben a döntés bíróság által felülvizsgálható. E módszer alkalmazása esetén a felsorolásban nem szereplő ügyek (ügyfajták) bírósági felülvizsgálat tárgyai nem lehetnek. A pozitív taxáció módszere a bírósági hatáskör terjedelméről önmagában éppúgy nem mond semmit, mint a negatív taxációval kombinált generalis clausula által történő szabályozás. Előbbinél a felsorolásban szereplő ügyek (ügyfajták) mennyisége korlátlanul növelhető vagy csökkenthető, utóbbinál ugyanez tehető a bírói felülvizsgálati jogkörből kivett ügyekkel (ügyfajtákkal). A volt szocialista országok többsége hosszú időn keresztül a pozitív taxációt alkalmazta. Ez azonban mindenekelőtt a bírói felülvizsgálattal szembeni óvatosságot juttatta kifejezésre. Végül is megállapítható, hogy *a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatát illetően legtöbb garanciát a generális clausula, illetve az ehhez közel eső megoldások jelentenek.*

A felülvizsgálati jog szűkebb vagy tágabb volta és a megtámadás jogalapja között szoros az összefüggés. Megfigyelhető e téren egyfajta bővülés, ami abban mutatkozik meg, hogy a törvénytől történő hivatkozás mellett a *jogos (törvényes) érdeksérelemre is lehet keresetet alapozni.*

*A felülvizsgálat korlátozott vagy teljes lehet.* A korlátozottság a törvénytől megállapítását, valamint a döntés megsemmisítését foglalja magában. A teljes körű felülvizsgálat az előbbieket mellett az aktus megváltoztatására is kiterjed.

A közigazgatási bíraskodás rendeltetése nem korlátozódik az egyedi közigazgatási aktusok felülvizsgálatára. Bár tipikus funkciónak kétségtelenül az előbbi tekinthető, előfordul azonban az intézménynek két irányba történő továbbterjeszkedése is, nevezetesen *a közigazgatás jogszerűtlen hallgatása elleni fellépés és a normakontroll.*

*Magyarországon a közigazgatási bíraskodás kialakítására először a 19. század végén került sor.* 1883-ban alkották meg a pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló törvényt, majd az 1896. évi XXVI. törvény létrehozta a közigazgatási bíróságot, amelybe beépült a pénzügyi közigazgatási bíróság. Ettől kezdve a bíróság két osztályban működött. A szabályozás lehetővé tette, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben minden

érdekelt (természetes és jogi személy, továbbá hatóság) panasszal a közigazgatási bírósághoz forduljon. A tételes jogi szabályozás a közigazgatási bírósági panaszt nem sorolta ugyan a közigazgatási jogorvoslatok közé, de egyértelműen jogorvoslatnak minősítette. Bár a jogi szabályozás meglepően változékonynak bizonyult – a megszüntetésig, 1949-ig a módosítások száma meghaladta a százat – a felülvizsgálat terjedelme változatlanul szűkre szabott maradt. A pozitív taxáció a közigazgatási ügyeknek csak csekély hányadát foglalta magában.

1949-től az Et. megalkotásáig *csak néhány államigazgatási ügycsoportban lehetett bírósághoz fordulni*. E téren az Et. jelentősége elsősorban abban volt, hogy külön fejezetben intézményesítette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. „Törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet megengedheti, hogy az államigazgatási szerv határozatát – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni.” [Et. 55. § (1) bekezdés] *Az Et. öt ügycsoportban tette lehetővé* – korlátok között – a határozatok bíróság előtti megtámadását. A megtámadható határozatok köre csak lassan bővült. Elvileg az Et. 1981-ben bekövetkezett módosítása és egységes szövegének megállapítása elmozdulást jelentett a generális clausula irányába: „Jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól – a *Minisztertanács rendeletében meghatározott körben* – az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetve az ügyfélre ilyen köteleességet állapít meg.” [Áe. 72. § (1) bekezdés]

Amint látható, *a generalis clausulával együtt nyomban megjelent két szűkítés*. Okkal voltak tehát elégedetlenek azok, akik a közigazgatási bíráskodás helyreállítását, de legalábbis a bírói felülvizsgálat jelentős kibővítését szorgalmazták. A minisztertanácsi rendelet ugyanis nem tett mást, mint összegyűjtve felsorolta azokat az államigazgatási ügyeket, amelyekben a bírósági kontroll már az Áe. módosítása előtt is biztosítva volt. Továbbá csökkentette a változás értékét az is, hogy a rendeletben számos olyan ügycsoport szerepelt, amelynek nem, vagy alig volt gyakorlati jelentősége. (Például anyakönyvi bejegyzés kijavításának megtagadása miatt ismereteink szerint egyetlen per sem indult.)

A joggal lassúnak minősíthető fejlődési folyamatot az Alkotmány 1989-ben bekövetkezett egyik módosítása és ennek nyomán az Alkotmánybíróság fellépése (határozata) gyorsította fel. Az Alkotmányba a módosítást követően bekerült a következő rendelkezés: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” [Alkotmány 50. § (2) bekezdés] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy ezen alkotmányos rendelkezéssel ellentétes az a minisztertanácsi rendelet, amely felsorolja a bíróság előtt megtámadható közigazgatási ügyeket. Kimondta továbbá, hogy „kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen”. [32/1990 (XII. 22.) AB határozat] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság 1991. márciusi hatállyal megsemmisítette az Áe. 72 §-ának (1) bekezdését, valamint a szóban forgó 63/1981 (XII. 5.) MT rendeletet, és felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.<sup>29</sup>

Az Országgyűlés a fenti időponthoz képest némi késéssel megalkotta az 1991. évi XXVI. törvényt *a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiterjesztéséről*. A közigazgatási bíráskodás kiépítésének folyamatában az említett törvénynek különösen

<sup>29</sup> PATYI (2002): *i. m.*

két szempontból van jelentősége. Általánossá tette az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, függetlenül attól, hogy államigazgatási szerv vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv járt el a hatósági ügyben. A fentiekén túl a bírói felülvizsgálatot jelentős mértékben kiterjesztette.

A törvény preambuluma egyértelművé tette, hogy a szabályozás átmeneti jellegű. „Az Országgyűlés a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig – az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja” kitéllettel kezdődik a szabályozás.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá tétele következtében a fenti szabályozás kiürült. Egyetlen érdemi rendelkezése maradt hatályban, amely szerint a Pp.-ben az államigazgatási jelző helyébe (határozat, eljárás, szerv stb.) a közigazgatási (határozat, eljárás, szerv stb.) kifejezés lép. Ezzel formálisan is általánossá vált a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának a lehetősége.

Új fejezet kezdődött a közigazgatási bíráskodás történetében 2011. november 28-án. A törvényhozó testület ezen az ülésnapon fogadta el a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.). E törvény létrehozta a közigazgatási és munkaügyi bíróságot, amelyet az elnök vezet. A közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti ügyekben. [Bszi. 19. § (1) bekezdés]

## 13.7. A fellebbezés

### 13.7.1. A fellebbezés szabályozásának alakulása

Mielőtt a hatályos szabályozás elemzésére rátérünk, indokoltnak és érdemesnek tartjuk a fellebbezés jogintézményének rövid méltatását. Kezdjük azzal, hogy a fellebbezés szerepét és jelentőségét sem lehet elvonatkoztatni attól a korszaktól, amelyben funkcionált. *A hazai első eljárási törvény (Et., 1957) a fellebbezést a jogorvoslati eljárás tengelyébe helyezte azzal, hogy általános jogorvoslattá tette, amelyet az elsőfokú érdemi és eljárási döntések (akkori egységes elnevezés szerint határozatok) ellen lehetett igénybe venni. Ezt megelőzően a bonyolult, a hatóságtípusokhoz igazodó jogorvoslatok között – tetézve a korlátlan panaszjog biztosította lehetőségekkel – nagyon nehéz volt eligazodni. Az egységesítés az ügyfelek helyzetét is megkönnyítette.*

Az új jogorvoslati rendszer számos előny kapcsolódott. Kezdetben *nem volt jogcímhez és alakisághoz kötve, az ügyfelet nem terhelte indokolási kötelezettség, a fellebbezést elbíráló hatóság felülvizsgálói jogköre általában teljes volt* (kasszatórius és reformatórius jogkör), méltányosság gyakorlására is lehetőség volt, a fellebbezésnek átszármaztató hatálya, a végrehajtásra pedig általában halasztó hatálya volt. Ugyanakkor tény az is, hogy idővel (különösen az utóbbi években) a feltételek szigorodása korlátok felállításával járt együtt. *A fellebbezés intézménye betöltötte történelmi szerepét. Azt azonban meg kell említeni, hogy az Ákr. kodifikációs eljárása során a koncepcióváltás, amely főszabállyá tette a közvetlen bírósághoz való fordulás lehetőségét, szakmai vitákat is gerjesztett.*

A jogorvoslati rendszer körében bekövetkezett változásról az Ákr. indokolásában a következők olvashatók. Döntő érv a közigazgatási bírósági rendszer kiterjesztése.

A hatósági statisztika adatok azt mutatják, hogy az ügyfelek „az ügyek elenyésző számában” nyújtanak be fellebbezést. Az ügyek kevesebb, mint fél százalékában indult fellebbezési eljárás. Az Ákr. hatálybalépésének idején a hatósági ügytípusok egyharmadában már kizárt volt a fellebbezés. A fentieknek köszönhető a szemléletváltás a szabályozásban, „ügyelve a fellebbezés lehetőségének ésszerű keretek közötti biztosítására”.

### 13.7.2. A fellebbezés általános szabályai

Az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen *akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi*. A rendelkezés szövegéből és szerkezetéből arra lehet következtetni, hogy a törvényalkotó ezt a jogorvoslati lehetőséget a jövőben sem szándékozik kibővíteni. Az Ákr. mellett *csak törvény gyarápíthatja a fellebbezhető határozatok és végzések körét*.

*Határozat ellen akkor van helye fellebbezésnek, ha*

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve

hozta.

A szűk körben biztosított fellebbezés indokaként felhozható, hogy „a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ez egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás.”

Ugyanakkor „a jegyzők és járási hivatalok által hozott döntések esetén az teszi ésszerűvé a fellebbezés – főszabály szerinti – lehetővé tételét, hogy az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége ezen hatóságok előtt zajlik”. (Ákr. indokolása) Megjegyezzük, hogy a hatósági jogkörtelepítés folyamatában az utóbbi időszakban a jegyzői hatáskörök szűkítése figyelhető meg.

*Az elsőfokú végzés ellen önálló fellebbezésnek akkor van helye, ha*

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szól,
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkezik,
- a kérelmet visszautasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában vagy
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- az eljárási költségek törvényben meghatározott eseteiről rendelkezik.

A végzés önálló fellebbezéssel való megtámadása közvetlenül kapcsolódik az eljárás lefolytatásához, az alapvető ügyféli jogok gyakorlásához, továbbá az eljárási terhek viseléséhez.

A szabályozás azáltal teljes körű és átfogó, hogy a törvényalkotó meghatározta azokat az ügycsoportokat, amelyekben *a fenti esetekben sincs helye fellebbezésnek*, ha

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- a megfellebbezhető végzést másodfokú hatóság hozta,
- nincs kijelölt másodfokú szerv,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyben elrendelték a hatósági szerződés végrehajtását.

*Közigazgatási per indítására* azonban *a fenti esetekben is van lehetőség*.

Ha a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatóvá, *a fellebbezésnek a végrehajtásra halasztó hatálya van*. Kivétel az ideiglenes biztosítási intézkedésről, továbbá az iratbetekintési jog korlátozásának engedélyezéséről szóló végzés.

A természetes személy ügyfelek jelentős részének helyzetét megnehezíti a fellebbezés előterjesztésének a szabályozása. Miközben egyetértünk a korábbi teljes kötetlenség megszüntetésével, nem vagyunk biztosak abban, hogy az ügyfelek helyesen tudják értelmezni a szabályt. Fellebbezni csak

- a megtámadott döntésre vonatkozóan,
- tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve
- csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva

lehet.

Mindez kiegészítendő azzal, hogy *„a fellebbezést indokolni kell”*. [Ákr. 118. § (2) bekezdés] A fentiek alapján eljárási cselekményre, mulasztásra hivatkozással fellebbezéssel nem lehet élni. A fellebbezést a döntés közlésétől számított *tizenöt napon belül lehet* a döntést hozó hatósághoz *előterjeszteni*. A fellebbezésben nem lehet olyan új tényekre hivatkozni, amelyekről a fellebbezőnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt. A fellebbezésre jogosult lemondhat fellebbezési jogáról, a lemondás nem vonható vissza.

### 13.7.3. A fellebbezés különös szabályai

Az elsőfokú hatóság a hozzá benyújtott fellebbezés alapján háromféle eljárást folytathat le:

- megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja;
- ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja;
- a megtámadott döntést nem vonja vissza, és a fellebbezésben kezdeményezett módosítást, kijavítást vagy kiegészítést nem végzi el, a fellebbezést az ügy összes iratával együtt felterjeszti a kijelölt másodfokú hatósághoz.

A másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és „az azt megelőző eljárást” megvizsgálja. [Ákr. 119. § (4) bekezdés] A rendelkezés második fordulata, álláspontunk szerint helyesen, kiterjeszti a felülvizsgálat körét. *A másodfokon eljáró hatóság nincs kötve*

*a fellebbezésben foglaltakhoz.* A másodfokú hatóság helybenhagyja, megsemmisíti vagy megváltoztatja a döntést.

Ha a tényállás (további) tisztázása szükségessé teszi, ezt a feladatot elvégzi a másodfokú hatóság, és meghozza a határozatát. Az új eljárásra történő utasítás kibocsátását a törvényalkotó a bürokráciacsökkentés jegyében törölte a döntési lehetőségek közül.

### 13.8. A döntés módosítása vagy visszavonása

A tankönyv korábbi részeiben áttekintettük a közigazgatási per előkészítésének keretében és a fellebbezési eljárás során lehetséges, saját hatáskörben elvégezhető döntésmódosítási és -visszavonási lehetőségeket. *A hivatalból induló jogorvoslati eljárások* között első helyen a törvényalkotó a saját hatáskörben történő döntésmódosítást vagy visszavonást szabályozza. Erre akkor kerülhet sor, ha az elsőfokú hatóság megállapítja, hogy

- a másodfokú hatóság,
- a felügyeleti szerv vagy
- a közigazgatási bíróság

által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja.

A döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Törvény vagy kormányrendelet azonban ettől eltérően is rendelkezhet.

### 13.9. A felügyeleti eljárás

A közigazgatásban *különböző felügyeleti fajták alakultak ki* (törvényességi, hatósági, pénzügyi, célszerűségi, szakfelügyeleti stb.). Ezek egyike *a hatósági eljárás keretében a közigazgatási szervezeti rendszeren belül megvalósuló felügyelet.* Ez a felügyelet, amelyet el kell határolni a hatósági felügyelettől, lényegét tekintve törvényességi felügyelet, amelynek gyakorlása azonban az ügyfél számára jogorvoslat is jelenthet.

A felügyeleti eljárás keretében *a felügyeleti szerv hivatalból jogosult megvizsgálni az eljáró hatóság eljárását és döntését.* Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság megállapította: „A felügyeleti intézkedés megtétele iránti kérelmet elutasító határozat nem érdemi döntés.” (Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 27. 958/1997.) Más lapra tartozik az, hogy az ügyfél kérelmét vagy más szerv közlését a felettes szerv olyan jelzésként kezelheti, amelynek figyelembevételével a felügyeleti intézkedés megtételére irányuló eljárást megkezdi.

A felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését. Mindenekelőtt arra kell rámutatni, hogy a felügyeleti eljárás *nem korlátozódik az első fokon eljáró hatóságokra.* Amely hatóságnak van felügyeleti szerve (például területi államigazgatási szervnek a központi államigazgatási szerv), az jogosult a felügyeleti eljárás lefolytatására.

A felügyelet gyakorlása két relációban jelenti a jog gyakorlását. A felügyeleti jogkör gyakorlója a jogszabálysértő mulasztás felszámolására megteszi a szükséges intézkedéseket, illetve gyakorolja a törvényben szabályozott felügyeleti jogkört.

*A felügyeleti jogkör magában foglalja a jogszabálysértő döntés megváltoztatásának, megsemmisítésének és szükség esetén a hatóság új eljárásra utasításának a jogát. A fenti jogosítványok legfeljebb egy ízben gyakorolhatók. Nincs lehetőség a döntés megváltoztatására vagy megsemmisítésére,*

- ha azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
- semmisségi ok esetén a törvényben meghatározott idő eltelté után,
- ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene, vagy
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától öt év eltelt.

A felügyeleti eljárásban hozott *döntés a közigazgatási bíróság előtt megtámadható*. Az államigazgatás szervezeti rendszerének permanens átalakítása (finoman fogalmazva) megnehezíti a viszonylag stabil felügyeleti viszonyrendszerek kialakítását. A törvényalkotó, átvágva a gordiuszi csomót, úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ez a támpont azonban egyértelművé teszi, hogy a felügyeleti szerv jogállása jogszabályon alapul.

### 13.10. Az ügyési felhívás és fellépés

Az Ákr.-t megelőző eljárási törvények *a hatósági eljárás feletti törvényességi kontroll* szabályozásában az ügyészségnek egyaránt szerepet biztosítottak. Általában a kiutalás módszerét alkalmazták, előfordult azonban, hogy az ügyészségről szóló törvény néhány rendelkezését átvették, és beemelték a hivatalbóli döntés-felülvizsgálat szabályai közé.

Az Ákr. szerint az *ügyész az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény* (továbbiakban: Ütv.) alapján *felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép. A hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül*

- *módosíthatja* (megváltoztathatja), illetve
- *visszavonhatja* (megsemmisítheti).

Ez a jog akkor is megilleti a hatóságot, ha az eljárásra vonatkozó jogszabályok ezt egyébként korlátozzák, vagy nem teszik lehetővé. A szabályozás időkorlátozás nélkül vonatkozik a *saját hatáskörében eljáró és a felügyeleti jogkört gyakorló hatóságra*. Az Ütv. általános rendelkezései között is szerepel egy feladatkör, amely a közigazgatási hatósági jogalkalmazásra vonatkozik: az ügyészség „elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák”. [Ütv. 2. § (1) bekezdés g) pont]

*Az ügyész jogosítványai köréből a következők emelendők ki. Az ügyész feladat- és hatáskörének ellátása során a bíróságok és más bíróságon kívüli jogalkalmazó szervek irataiba, az általuk vezetett nyilvántartásokba betekinthez, másolatot, adatszolgáltatást kérhet.*

Jogsértés vagy jogsértő mulasztás esetén *jogilag szabályozott eljárásokat* kezdeményezhet, beleértve a hatósági eljárást. „*Az ügyész elbírálja a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket.*” [Ütv. 5. § (2) bekezdés]

Hatáskör hiányában gondoskodik az áttételéről. Ha a kérelmet alaptalannak találja, állásfoglalásával elutasítja, és egyben tájékoztatja a kérelmezőt, hogy a felülvizsgálat érdekében nyolc napon belül a felettes ügyészhez fordulhat.

A törvény külön fejezetben rendelkezik a *hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatokról*. Az ide sorolt teendők a törvényességi ellenőrzés fogalmi körébe vonhatók. Az ügyész ellenőrzi

- a közigazgatási hatóságok, valamint
- a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi,
- bíróság által felül nem bírált,
- jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint
- hatósági intézkedések

törvényességét.

Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész hatósági döntés érdemére kiható törvénytértés esetén a jogerő (véglegesség) beálltától vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül,

- kötelezettséget megállapító,
- jogot elvonó vagy korlátozó

döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig (öt év),

- követelés biztosítását vagy
- dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben

a törvénytértés megszüntetése érdekében felhívással él. [Ütv. 29. § (1)–(2) bekezdés]

Amennyiben az ügyész a törvénytértő döntés végrehajtásának felfüggesztését indítványozza, a felhívás címzettje ezt köteles teljesíteni és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni. Az ügyész a felhívást az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. „A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős (végleges) döntést támadhatja meg bíróság előtt.” [Ütv. 29. § (5) bekezdés]

### 13.11. A semmisség

A semmisség megállapítását az *Ákr. nem sorolja a jogorvoslati eljárások közé*. Ugyanakkor egyértelmű, hogy semmisség fennforgása esetén hivatalból kell intézkedni a döntés megsemmisítéséről, amelynek következtében a törvénytértés megszüntetése mellett a jog- és jogosérdek-sérelem elhárítása is bekövetkezhet. A semmisség kérdésében két alkotmányos értéket, a jogbiztonságot és a törvényességet kell valamilyen módon összebékíteni egymással.

Több jogorvoslati kérelemmel, illetve jogorvoslási móddal kapcsolatban a határozat megsemmisítésének vagy megváltoztatásának (visszavonásának, módosításának, hatályon kívül helyezésének) törvényes korlátjaként említettük azt, hogy kimondásuknak nincs helye, ha azzal *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog sérelmet* szenvedne. Az *Ákr.* a semmisség intézményesítésével azt célozza, hogy meghatározott ideig a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog *ne legyen akadály* a határozat megsemmisítésének, amikor a határozat különlegesen súlyos fogyatékoságban szenved. Az ilyen fogyatékoságokat az elmélet semmisségi okoknak nevezi.



Megjegyezzük, hogy a törvényalkotás folyamatosan bővítette a semmisségi okok körét. A hatályos szabályozás szerint a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha

- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe vagy illetékességébe, kivéve ha a hatóság ideiglenes intézkedést hozott,
- a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül vagy állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- a döntést hozó testület nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,
- a hatóság döntésének tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy az ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta, és annak tartama eredményesen telt el,
- tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye,
- törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

A törvény három korlátozást is bevezet. *Semmisségi ok fennállása esetén sem semmisíthető meg a döntés, ha*

- „az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta *három év* eltelt,
- a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított *öt év* eltelt,
- ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság [...] hozzájárult”. [Ákr. 123. § (2) bekezdés]

Ismert az a felfogás és szabályozási gyakorlat, amely szerint a *semmisség megállapítását időbeli korlátozás nélkül biztosítani kell, illetve lehet*. Ezt egy esetben a hazai szabályozás is lehetővé teszi, amennyiben a döntést bűncselekmény befolyásolta, az időkorlátozás nélkül megsemmisíthető, ha jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

A semmisségi ok megállapítása miatt bekövetkező megsemmisítés esetén a felügyeleti szerv (amely a megsemmisítési jogot gyakorolja) utasíthatja a megsemmisített döntést hozó hatóságot új döntéshozatalra. A döntés megváltoztatása (módosítása) és visszavonása semmisségi ok fennforgása esetén nem megengedett, a döntés megsemmisítése viszont kötelező.

## 14. fejezet

### Az eljárási költségek

#### 14.1. Az eljárási költségek köre

A közigazgatásnak mint szervezetrendszernek a működési költségeit „hagyományosan az állam viselte, és döntő mértékben viseli ma is. Az utóbbi évtizedekben azonban számos állam közigazgatásában tanúi lehetünk annak, hogy egyes közszolgáltatásokért (vagy ennek nevezett tevékenységekért) a szolgáltatást igénybe vevők a közigazgatási szerveknek közvetlenül különböző térítéseket fizetnek (például információnyújtásért, szakmai segítségnyújtásért, képzésért, továbbképzésért stb.). Ma már elfogadott, hogy egyes közigazgatási szervek a működési költségeikhez saját bevételeikkel hozzájárulnak. Ennek azonban megvannak a veszélyei is (például bevételorientáltság stb.).

Más jellegű problémaként jelentkezett a hatósági eljárás költségeinek a viselése. Az általános eljárás szabályozása körében az Áe. Záró rendelkezései között jelent meg néhány rövid rendelkezés az eljárási költségekről. Közülük a legfontosabb: „az államigazgatási eljárás költségeit – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az állam viseli.” (Áe. 89. §) Az illetékfizetési kötelezettségről azonban külön jogszabály rendelkezett. Az uralkodó állami szerepvállalás abból indult ki, hogy az államigazgatási szervek szolgáltatása (a hatósági jogalkalmazás) vagy teljesen ingyenes, vagy pedig az ezt igénybe vevők – elsősorban eljárási illeték formájában – voltaképpen csak jellépes hozzájárulást fizetnek az államnak.

Az európai országokban a szabályozásokban a következő elvek ismerhetők fel: a hivatalból indult eljárásokban a költségeket az állam viseli; a jogsértés miatt indult eljárásban a költségek a jogsértőt terhelik; az ügyfél kérelmére indult eljárásban a költségeket általában az ügyfél viseli; az ellenérdekű ügyfelek esetén a költségeket az fizeti, akinek terhére az eljárás befejeződött; egyezség esetén a felek viselik saját költségeiket, akinek hibájából költségek keletkeztek, az viseli a terheket, a végrehajtás költségeit pedig a kötelezett.

Az eljárási költségek szabályozásának egyre növekvő jelentősége a Ket.-ben és a módosításokban abban nyilvánult meg, hogy bővült és bonyolultabbá vált a szabályozás köre. A törvény tizennégy pontban sorolta fel az eljárási költségeket, hozzáfűzve a záró rendelkezést: törvény és kormányrendelet egyéb eljárási költséget is meghatározhat. A listával kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy az egyes eljárási költségeket nem a Ket. definiálta, hanem csak átemelte az ágazati szabályokból.

Az előzményekből kiindulva kézenfekvő, hogy az Ákr. szabályozásának egyik vezérlő elve az egyszerűsítés és a rendelkezések közérthetőbbé tétele. Ennek tudható be, hogy a törvény mellőzi az eljárási költségek *taxatív felsorolását*. A korábbi szabályozási gyakorlat alapján ez a változtatás racionálisnak tekinthető. Az azonban más kérdés, hogy a törvény által de-

finiált eljárásiköltség-fogalom a jogalkalmazók munkáját mennyiben segíti. Az Ákr. egyik legrövidebb, egymondatos szakasza a következőképpen rendelkezik: „Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.” (Ákr. 124. §) Az indokolás kiemeli, hogy az eljárási költségek szabályozása tekintetében a legfontosabb változás a taxáció mellőzése mellett az eljárási költség fogalmának meghatározása.

A szakirodalomban az eljárási költségeket általában három csoportba sorolja:

- eljárási illetékek,
- igazgatási szolgáltatási díjak és
- egyéb eljárási költségek.

Az eljárási *illetéknek* és az *igazgatási szolgáltatási díjnak* közös, az egyéb eljárási költségektől lényegesen eltérő *sajátossága*, hogy az *ügyfél kérelméhez kötöttek*. *A hivatalból indított eljárásnak nincs illetéke és igazgatási szolgáltatási díja.*

*Az eljárási illetékek:* Főszabályként az ügyfél kérelmére történő eljárás indításához illetékfizetési kötelezettség kapcsolódik. Amennyiben azonban külön jogszabály az ügyfél részére igazgatási szolgáltatási díj fizetését írja elő, eljárási illetéket nem kell fizetni. A törvény különbséget tesz *általános és külön illetékek* között. Az előbbi körébe tartozik az alap eljárási illeték és jogorvoslati eljárások illetékei. A külön illetékek szinte felsorolhatatlanok (például szabálysértési eljárásban, építéshatósági eljárásban, egyes hatósági bizonyítványok kiállításakor fizetendő illetékek). Nem terheli illetékfizetési kötelezettség az ügyfelet, ha személyére tekintettel *személyes illetékmentesség* vagy az ügy tárgyára tekintettel *tárgyi illetékmentesség* illeti meg. Az illetékmentesség nem tévesztendő össze a költségmentességgel (utóbbira a későbbiekben visszatérünk).

*Igazgatási szolgáltatási díjak:* Külön jogszabályban meghatározott eljárásokért és szolgáltatásokért az ügyfél a kérelmére indult eljárásban igazgatási szolgáltatási díjat fizet. (Ezekben az eljárásokban nincs illetékfizetési kötelezettség.)

*Az egyéb eljárási költségeknek* a hatósági eljárások sokféleségéből következően még a csoportosítása is nehezen megoldható feladat (például az ügyféli jogok gyakorlásához kapcsolódó költség, képviselő, iratbetekintés, tanú, szakértő költségei, kiesett jövedelem megterítése, laboratóriumi vizsgálatok költsége, nyelvhasználathoz kapcsolódó költségek stb.).

## 14.2. Eljárási költségek viselése és előlegezése

*Az eljárási költségviselés általános szabályai* három pontban foglalhatók össze:

- Az eljárás költségeit az viseli, akinél a költségek felmerültek. Ez alól kivételt csak törvény határozhat meg.
- Az eljárás résztvevője az általa okozott költségeket maga viseli.
- Amennyiben az eljárásban nincs költségviselésre kötelezhető résztvevő, a költségeket a hatóság viseli.

E rendelkezés alapján az ügyfél és az eljárás törvényben meghatározott egyéb résztvevője mellett további jogalanyok (például megkeresett szerv vagy személy) is kötelezhető a magatartásukkal okozott költségek viselésére. A költségviselés szabályai az eljárásban résztvevők jogállásához igazodnak.

*Az ügyfelek általi költségviselés:*

- a) Az ügyfél által kezdeményezett eljárásban az ügyfél viseli a nála felmerült költségeket.
- b) Több azonos érdekű ügyfél egyetemlegesen felelős az eljárási költségek viseléséért.
- c) Ellenérdekű ügyfelek részvételével folytatott eljárásban a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet, a kérelemnek részben helyt adó határozatban a kérelmező és az ellenérdekű ügyfelet a hatóság az eljárási költség arányos viselésére kötelezi.

*Az eljárás egyéb résztvevőinek költségviselése* cím alatt a következő rendelkezés olvasható: „A megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget a megkereső hatóság megtéríti.” [Ákr. 127. § (1) bekezdés]

Külön indokolt kitérni a nyelvhasználattal kapcsolatos eljárási költségek viselésére. A törvény a következőképpen rendelkezik: a hatóság viseli az Ákr.-ben meghatározott nyelvhasználat fordítási és tolmácsolási költségét. [Ákr. 127. § (2) bekezdés] Ennek alkalmazásakor azonban figyelembe kell venni a külföldiek *nyelvhasználati jogára vonatkozó szabályokat*. Ugyanis a hivatalból indított azonnali eljárás, valamint az azonnali jogvédelem szükségessége esetén gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Továbbá a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség vállalása mellett – kérheti, hogy a hatóság az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven előterjesztett kérelmét bírálja el.

A kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik –

- a kérelmező ügyfél,
- több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek

egyetemlegesen előlegezik meg.

Az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz. A bizonyítást indítványozó fél előlegezi a bizonyítási eljárással járó költségeket. A rendőrség igénybevitelével kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság előlegezi.

Ha az ügyfél kérelmére indult eljárásban az ügyfél előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget, a hatóság

- megszünteti az eljárást, vagy
- a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

*A hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az eljárási költségeket a hatóság előlegezi.*  
Kivétel:

- az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség,
- az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége,
- a nem hatóság által viselendő fordítási költség,
- az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevőjének a kapcsolattartási költségei (levelezés, dokumentumtovábbítás).

Az előlegezésről a hatóság a költség felmerülésekor dönt. A hatóság végzésben dönt a költség összegéről és viseléséről, valamint az esetleges visszafizetéséről. A végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

### 14.3. A költségmentesség

Egy jogállamban a jogbiztonság megvalósulásának az is fontos elemét képezi, hogy mindenki képes legyen az őt megillető jogok érvényesítésére, és ezt jövedelmi és vagyoni körülmények se gátolhassák meg. A hatósági eljárásban ezt a célt szolgálja a költségmentesség intézményrendszere.

Kérelemre *a hatóság* mérlegelési jogkörében, jogai érvényesítésének megkönnyítésére, *költségmentességet engedélyezhet* annak a természetes személy ügyfélnek, „aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni”. [Ákr. 130. § (1) bekezdés] *A teljes vagy részleges mentesség* mind a háromféle eljárási költségre (az eljárási illetékre, az igazgatási szolgáltatási díjra és az egyéb eljárási költségre) kiterjed. A költségmentesség az ilyen tárgyú kérelem elfogadása esetén az előterjesztéstől kezdve *az eljárás egész tartama alatt* – ideértve a végrehajtási eljárást is – *megilleti az ügyfelet*.

Egyértelműen ügyfélbarát az a rendelkezés, amely szerint az ügyfél által első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelem benyújtásától a költségmentességről szóló döntés véglegessé válásáig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné, a hatóság előlegezi.

Költségmentesség *a másodfokú eljárásban is engedélyezhető*. A mentesség alapjául szolgáló feltételek megváltozása esetén a költségmentesség engedélyezhető (a változáshoz igazodóan), módosítható vagy visszavonható. A kérelem elutasításáról, továbbá a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról a hatóság végzésben dönt. Ez ellen önálló fellebbezésnek van helye.

Törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meg lehet határozni olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg. A helyi önkormányzatoknak ez a jogosítványa – amely új eleme a szabályozásnak – értelemszerűen az önkormányzati hatósági ügyekre terjed ki.

## 15. fejezet

### A végrehajtás

#### 15.1. A végrehajtási eljárás fogalma és a jogi szabályozás sajátosságai

A végrehajtás általános fogalmától meg kell különböztetni a *közigazgatási hatósági eljárásban szabályozott végrehajtást*. A jog világában végrehajtás alatt legáltalánosabban a különböző aktusok érvényesülését, illetőleg érvényesítését értjük. Ebben az értelemben beszélhetünk mind a jogszabályok, mind pedig az egyedi döntések végrehajtásáról. A közigazgatásban azonban ehhez nem szükségszerűen kötődik a közigazgatási szervek tényleges részvétele (például önkéntes jogkövetés), továbbá az így megvalósuló aktusérvényesítésnek nem elengedhetetlen velejárója az állami kényszer alkalmazása.

*A hatósági eljáráshoz kötődő végrehajtási eljárás* (továbbiakban: végrehajtás) *a közigazgatási szervek bekapcsolódását nélkülözhetetlenné teszi*, és az eljárás folyamatában *lehetővé válik a kényszer alkalmazása* is. Ennek azonban értelemszerűen előfeltétele az érintettek részéről a kötelezettségek teljesítésének az elmulasztása, illetőleg a megtagadása. A hatósági eljáráson belül végrehajtási eljáráson a közigazgatási szerveknek azokat a cselekményeit értjük, amelyekkel a döntés kötelezettjét kényszerítik a döntésben foglaltaknak való engedelmségre. A végrehajtási eljárás tehát egyértelműen az aktusban rögzített kötelezettségek kikényszerítésére irányul, és ez a cél a szabályozás karakterét is nagymértékben meghatározza.

A közigazgatási eljárás fogalmának meghatározásakor már állást foglaltunk abban a kérdésben, hogy a végrehajtási eljárás részét képezi-e a közigazgatási hatósági eljárásnak. Felfogásunk szerint – amely igazodik az Ákr. rendszeréhez – a *végrehajtási eljárás* annak ellenére *része a hatósági eljárásnak*, hogy a végrehajtási szabályok alapulvételével megvalósuló döntésérvényesítés nem tekinthető tipikusnak, és nem minden esetben követi az első fokon vagy a jogorvoslati eljárás során hozott döntést. Mindez alapvetően két okra vezethető vissza:

- A hatóságok döntésébe foglalt kötelezettségeket az érdekelték általában önként teljesítik. (A mulasztás és az esetleges ellenszegülés csak a kötelezettséget előíró határozatok esetében vezethet el a végrehajtás foganatosításához.)
- A közigazgatási szervek hatósági döntéseikhez sok esetben fogalmilag sem kapcsolódhat végrehajtás. A hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kiállításához, illetőleg a hatósági nyilvántartások vezetéséhez nem kötődhet az említett jogintézmény.

A hatósági eljárásban a *végrehajtás viszonylagos önállósággal rendelkezik*. Ez abban fejeződik ki, hogy megindítása és lefolytatása egyértelműen elhatárolható az elsőfokú, valamint a különböző jogorvoslati eljárásoktól. Ugyanakkor az utóbbiakkal való kapcsolata kézenfekvő: a végrehajtásnak előfeltétele a döntés, pontosabban a *végrehajtható döntés* kibocsátása. Megemlítjük, hogy egyes államokban a közigazgatási végrehajtást külön törvény szabályozza.

Az eljárás korábbi fázisaihoz való szerves kötődést támasztja alá az a rendelkezés, amely kimondja, hogy az *Ákr. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban is alkalmazni kell*, a végrehajtásról szóló fejezetben szabályozott eltérésekkel.

A végrehajtási eljárás szabályai a gyakran változó kategóriába sorolhatók voltak. Nemcsak az eljárási törvények (Et., Áe., Ket.), amelyek újraszabályozták a végrehajtást, hanem a módosítások is mozgásban tartották a joganyagot. A módosítások azonban nem hozták meg a várt eredményeket. A végrehajtási eljárás fejlesztésére vonatkozó koncepcióknak volt egy állandó elemük: a végrehajtás hatékonyságának fokozása. Ennek egyik következménye volt, hogy *a bírósági végrehajtás szabályait a jogalkotó fokozatosan kiterjesztette a közigazgatási hatósági eljárásra*.

Az Ákr. előkészítése során, mérlegelve a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait, az a koncepció alakult ki, hogy „*nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítani*, hanem a bírósági végrehajtási eljárásról szóló törvény rendszerébe helyes áttemelni a végrehajtás szabályozását, illetve a bírósági végrehajtás intézményrendszerét kel alkalmassá tenni a közigazgatási határozatok meghatározott körének a végrehajtására”. (Ákr. indokolása)

Az Ákr. kimondja: „E törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni.” [Ákr. 131. § (1) bekezdés] Ebből az is következik, hogy a Vht. szabályaitól csak az Ákr. térhet el. A törvény alkalmazását segítik elő az Ákr. értelmezési rendelkezései. E szerint ahol a Vht.

- bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot,
- végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet,
- végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést,
- adóst, azon kötelezettet

kell érteni.

A végrehajtási eljárásban a költségek előlegezésére és viselésére, továbbá az eljárási bírság kiszabására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni. *A döntések végrehajtását megelőzheti* a közigazgatási szervek kényszerítőeszközök nélküli fellépése annak érdekében, hogy az aktus realizálását megkíséreljék, és ezáltal a kötelezettet a teljesítésre, illetőleg a tűrésre rábírják. Különböző *anyagi jogszabályok ismerik a végrehajtást előmozdító cselekményeket*. Ennek gyakrabban előforduló formái a következők:

- felhívás a teljesítésre,
- a kötelezettség mértékének csökkentése, illetőleg felemelése,
- a jogosítvány elvonása, illetőleg korlátozása,
- pénzbírság kiszabása.

A jogszabályok az említett megoldások alkalmazását általában *nem teszik kötelezővé*. Amennyiben az eljáró közigazgatási szerv adott esetben úgy ítéli meg, hogy hatékonyan nem segítik elő a határozat érvényesítését, eltekinthet e lehetőségektől, és megkezdi a végrehajtás foganatosítását.

A hatósági eljárásban a végrehajtás fogalmába az is beletartozik, hogy szükség esetén *az erre feljogosított állami szerv jogszabályban meghatározott módon és keretek között kényszerítőeszközöket is alkalmazhat*, illetve köteles alkalmazni. Az *állami kényszerrel összefüggő elvek* a szakirodalom alapján a következőkben összegezhetők:

- a vagyoni végrehajtás primátusa,
- a személyi végrehajtás (a személyes szabadság korlátozása) kivételessége,
- a személyi végrehajtás rendőrségi hatáskör (kényszerítő cselekményt, a végrehajtást foganatosító szerv döntése alapján, kizárólag a rendőrség végezhet),
- a rendőri intézkedések célhoz kötöttek (a végrehajtásban közreműködő rendőr a végrehajtás eredményességének előmozdítása céljából, azzal arányosan végezheti a tevékenységét),
- a rendőri intézkedések behatároltsága (a rendőr csak azokat az intézkedéseket alkalmazhatja, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a végrehajtás foganatosításához).

Különösen nagy körültekintést igényel a rendőri kényszerítő intézkedés alkalmazása, amelyre „mint viszonylag önálló végrehajtási cselekményre akkor kerül sor, ha a végrehajtandó kötelezettség csak az ügyfél személyes közreműködésével valósítható meg, vagy a kötelezettség valaminek az abbahagyására, türésére irányul és a motivációs eszköz (eljárási bírság) hatástalan”. A rendőri intézkedések alapvető szabályait a rendőrségről szóló törvény tartalmazza.

## 15.2. A végrehajtható döntések

Az ismert, közhelynek számító megállapítás, amely szerint minden döntés annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle, a közigazgatási hatóság döntéseire is vonatkoztatható. Továbbmenve, a gyakorlati tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy a végrehajtás a hatósági eljárás gyenge láncszeme.

A végrehajtással kapcsolatban az első megválaszolandó kérdés az, hogy mikor következik be a döntés végrehajthatósága. Ennek kapcsán kétféle igény összeegyeztetését kell megoldani. Az egyik a jogsértő döntések végrehajtásának lehetőleg teljes körű kikerülése, a másik az eljárás befejezésének indokolatlan elhúzódása. Itt azonban utalni kell arra, hogy a végrehajthatóság beállta és az eljárás lezárása nem szükségképpen esik egybe. A végrehajtás lehetővé tétele nem jelenti okvetlenül a jogorvoslatok igénybevételi lehetőségének a lezárását. A korábbi eljárási törvények főszabályként azt az elvet követték, hogy a végrehajthatóságot a másodfokú döntésekhez kapcsolták. Kivételek azonban mindkét irányban adódtak, és a végrehajtható döntések egyre részletesebb felsorolása kellőképpen bonyolultta tette a szabályozást.

Az Ákr. a megváltozott szabályozási koncepciónak megfelelően mellőzi a részletező szabályokat, és egy generálklauzulával megoldja a feladatot: „*Ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.*” (Ákr. 132. §) A rendelkezés a maga egyszerűségében egyértelmű: az önkéntes kötelezettség elmulasztása megalapozza a végleges döntés végrehajthatóságát. Kiemeljük, hogy a *szabályozás a hatóság döntéseire általában vonatkozik*, tehát nem csak az érdemi határozatra.

## 15.3. A végrehajtás elrendelése és foganatosítása

A végrehajtási eljárás megindítása két jogintézmény segítségével, az *elrendeléssel* és a *foganatosítással* valósul meg. A szabályozás előnye, hogy a *két jogintézményt összhangba hozza*



egymással és a törvény jogorvoslati rendszerével. Ennek következtében az elemi hatásköri szabályok azonosak. Az általános szabály szerint a végrehajtást

- a döntést hozó hatóság, illetve
- fellebbezés esetén az elsőfokú hatóság

rendeli el és foganatosítja. E szabálytól eltérően, mindkét esetben, törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet. A végrehajtási eljárást a hatóság a *hivatalból* indult eljárásban hivatalból, a kérelemre indult eljárásban a *jogosult kérelmére* teljesíti.

Az elrendeléssel a hatóság egyrészt *megindítja* a végrehajtási eljárást, másrészt *meghatározza a végrehajtás módját*. Amennyiben hivatalból indult a végrehajtási eljárás, a hatóság a végrehajthatóság beálltától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást. *Döntését a végrehajtást foganatosító szervvel is közli*. Tekintettel arra, hogy az Ákr. kérelemre vonatkozó rendelkezéseit „az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb kérelmekre is” [Ákr. 35. § (4) bekezdés] megfelelően alkalmazni kell, egyértelmű, hogy a szabályok a végrehajtás elrendelésével kapcsolatos kérelmekre is vonatkoznak.

A végrehajtás elrendelése a *végrehajtható okirat* kiállításával kezdődik. A végrehajtható döntés végrehajtható okiratnak minősül. E szabálynak köszönhetően a végrehajtás megkezdése jelentősen leegyszerűsödik. A végrehajtható okirat kiállításának azonban előfeltétele, hogy a döntés

- kötelezést (marasztalást) tartalmaz,
- végleges vagy előzetesen végrehajtható, és
- a teljesítési határidő letelt.

Az Ákr. hatálybalépése előtt kiadott jogerős hatósági döntéseket e törvény alkalmazásában véglegessé vált döntésnek kell tekinteni.

A hatáskörrel rendelkező hatóság a végrehajtás foganatosításáról hozhat külön döntést, de a *végrehajtás elrendelésével együtt egy döntésbe is belefoglalhatja*. A hatóság a végrehajtás foganatosításáról az önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet. A végrehajtás során *végzést* azonban *csak a végrehajtást elrendelő hatóság hozhat*.

Az *önálló bírósági végrehajtó* intézménye ma már a jogászai pályák közé sorolandó. A pályázót pályázata kedvező elbírálása esetén a miniszter hét évre nevezi ki. Megbízása azonban további hét évvel meghosszabbítható. A kinevezés előfeltétele, többek között az egyetemi jogi végzettség megszerzése, a végrehajtói szakvizsga letétele, továbbá két éves végrehajtó-helyettesi gyakorlat megszerzése.

## 15.4. A végrehajtás felfüggesztése

Különböző okok indokoltá tehetik a már megkezdett végrehajtási eljárás meghatározott időre történő felfüggesztését, szüneteltetését. Mindenekelőtt arra kell rámutatni, hogy az eljárás felfüggesztésére vonatkozó *általános szabályok a végrehajtásra is vonatkoznak*. Azokat azonban az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni. A végrehajtás *felfüggesztésének joghatása* két irányban mutatkozik meg:

- A felfüggesztést megelőzően foganatosított végrehajtási cselekmények hatályosak maradnak.

- A felfüggesztés elrendelésétől a megszüntetéséig újabb végrehajtási cselekményeket nem lehet foganatosítani.

A szabályozás a megalapozott, jogszerű döntéshozatalt hivatott elősegíteni, és alkalmazásával felesleges eljárási cselekményeket lehet megelőzni. Az Ákr. meghatározza a végrehajtás felfüggesztésének kötelező eseteit, és megállapítja a kérelemre felfüggeszthető eljárás általános szabályait. Általában hivatalból kerül sor a végrehajtás felfüggesztésére. A végrehajtást elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság *végzéssel dönt* a felfüggesztésről.

*A végrehajtás felfüggesztésének kötelező esetei:*

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatos igényper van folyamatban, vagy
- a vagyontárgyat a bírósági végrehajtó más követelés végrehajtása érdekében korábban lefoglalta, feltéve, hogy más lefoglalható vagyontárgy nincs,
- a kézbesítettség meghatározott esetei,
- a kötelezett természetes személy meghalt, vagy a szervezet megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig,
- az ügyész felhívásban indítványozza,
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges,
- azt jogszabály elrendeli. [Ákr. 136. § (2) bekezdés]

A kötelezett kérelmére kivételesen a végrehajtást elrendelő hatóság akkor függesztheti fel a végrehajtást, „ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal”. [Ákr. 136. § (4) bekezdés] A felfüggesztés időtartamáról a hatóság rendelkezik. A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutó felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének a lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti. Az utóbbi dönt a végrehajtás folytatásáról, ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt.

## 15.5. A végrehajtás megszüntetése és a végrehajtáshoz való jog elévülése

### 15.5.1. A végrehajtás megszüntetése

A végrehajtási eljárás általában a döntésbe foglalt köteleességek realizálásával fejeződik be. Ha megtörténik a végrehajtás vagy a végrehajtás elrendelését követően az önkéntes teljesítés, erről a tényről nem kell döntést hozni.

Különböző okokból azonban előfordulhat, hogy a megkezdett végrehajtás eredményes befejezésére nem kerül sor. Ilyen esetekben az eljárás megszüntetésének általános szabályai szerint *a végrehajtást elrendelő hatóság végzéssel megszünteti a végrehajtási eljárást*. Kérdés, hogy erre mikor kerülhet sor. Az Áe. az eljárás megszüntetésének két esetköréről rendelkezett. A hatóság megszüntette az eljárást, ha a megindításra vagy a folytatásra okot adó körülmény már nem állt fenn, illetve ha az ügyfél az általa kezdeményezett eljárásban nyilatkozatával vagy adatok előterjesztésének elmulasztásával a tényállás tisztázásához nem járult hozzá. A Ket. az egyre bővülő megszüntetési okok részletes szabályozásával próbálta segíteni a jog-

alkalmazást. A nehézségek azonban nem szüntek meg. Az Ákr. szakított ezzel a szabályozási felfogással, és abból indul ki, hogy „az Ákr., valamint a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendelkezései alapján a végrehajtás megszüntetésére alapot adó okokat csak néhány sajátos, de a közigazgatási végrehajtásban általánosan előforduló esettel kell bővíteni”. (Ákr. indokolás)

*A hatóság a végrehajtást akkor is megszünteti, ha*

- *a jogosult kéri a végrehajtás megszüntetését, és ez mások jogait nem sérti,*
- *a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri, vagy*
- *a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.*

A végrehajtást elrendelő hatóság csak akkor képes hatáskörét jogszerűen és eredményesen gyakorolni, ha a döntéshez szükséges információkkal rendelkezik. Ezért az Ákr. a végrehajtást foganatosító szerv számára előírja, hogy a tudomására jutott megsemmisítési okokról, továbbá a végrehajtás befejezéséről értesítse a végrehajtást elrendelő hatóságot.

### 15.5.2. A végrehajtáshoz való jog elévülése

A jogállamiság elvéből fakad az a követelmény, hogy a végrehajtható hatósági döntésben meghatározott kötelezettség teljesítésének legyen időbeli korlátja. A korlát megállapításának elmaradása a jogbiztonságot közvetlenül veszélyeztetné. (Ákr. Indokolás)

*Az elévülés kifejezetten az időmúlás tényéhez kötődő jogintézmény.* A szabályozás indoka arra vezethető vissza, hogy az időmúlás olyan változásokkal párosul, amelyek következtében az állami beavatkozás már célját veszíti, vagy lehetetlenné válik. A végrehajtási jog elévülésének határidejét a korábbi eljárási törvények, különböző okokra való hivatkozással, többször változtatták. *Az Ákr. a teljesítési határidő utolsó napjától számított három évben határozza meg az elévülés határidejét.* Ide kapcsolódik az a rendelkezés, amely szerint törvény vagy kormányrendelet ennél *rövidebb elévülési határidőt* is megállapíthat.

*Az elévülés jellemzői:*

- *A végrehajtási jog elévülése nem jár együtt a határozatban foglalt jogok megszűnésével.* Az önkéntes teljesítés jogalapját tehát nem érinti.
- *Az állami kényszer igénybevételel azonban a döntésbe foglaltakat nem lehet kényszeríteni.*

*Az elévülés nyugszik:*

- *a végrehajtás felfüggesztésének,*
- *a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény, továbbá*
- *a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának*

*időtartama alatt.*

Az elévülést megszakítja (tehát az elévülési időt újraindítja) bármely végrehajtási cselekmény. Megjegyezzük, hogy a jelzálogjog bejegyzése is végrehajtási cselekmény. *Hat év elteltével azonban a határozat nem hajtható végre.* Ha a határozat elévülés miatt nem hajtható végre, a behajthatatlan pénztartozást törölni kell. Tekintettel arra, hogy az utóbbi esetben a végrehajtás megszüntetésére is sor kerül, az erről szóló végzés fellebbezéssel megtámadható.

## 16. fejezet

### Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás viszonya

#### 16.1. Az uniós jog és joggyakorlat hatása a nemzeti közigazgatási hatósági jogalkalmazásra

Az EU joga és joggyakorlata (együtt: *acquis communautaire*) az 1970-es évektől egyre több olyan tárgykört szabályozott vagy érintett a közös piac magvalósításának elősegítése céljából, amelyek *a tagállamok közigazgatási joganyagát, közigazgatási eljárásjogát érintették.*

„Az elmúlt években jelentős változásnak lehetünk tanúi: bizonyos területeken erőteljesen megfigyelhető az uniós jog erőteljes ráhatása a tagállami közigazgatási jogra. Ez elsősorban azokon a területeken szembeötlő, amelyek különös jelentőséggel bírnak *a belső piac* működésében.”<sup>30</sup>

Ennek a tendenciának a megjelenése és egyre erőteljesebbé válása tulajdonképpen prognosztizálható volt: az EU ugyan elsődlegesen gazdasági közösség, de a gazdasági (magánjogi, kereskedelmi jogi, cégjogi, társasági jog stb.) szabályok egyre kevésbé alkalmazhatók izoláltan a közjogi, közigazgatási jogi rendelkezésektől. Ha tehát az EU a gazdasági kapcsolatokra vonatkozó jogot szabályozza, egységesíti, harmonizálja, előbb-utóbb megkerülhetlenné válik bizonyos közigazgatási jogi, különösen közigazgatási eljárásjogi jellegű szabályok uniós szintű kodifikálása vagy legalábbis uniós szintű megjelenése.

Itt jutunk el a *versenyképesség* problematikájához: „Az elkövetkező évtized uniós növekedési stratégiája, az Európa 2020 program kiemeli az üzleti környezet javításának fontosságát – többek között az intelligens szabályozás révén – annak érdekében, hogy fokozzuk az európai vállalkozások globális versenyképességét. Ugyanakkor a pénzügyi válság komoly hatást gyakorol az EU gazdaságában működő legkisebb vállalkozások nagy részére. Ezért lényeges, hogy felszabadítsuk a mikrovállalkozásokat a szükségtelen szabályozási korlátok alól, lehetővé téve számukra, hogy kövessék üzleti célkitűzéseiket.”<sup>31</sup>

Az EU-ban (azon belül is elsősorban a nyugati tagállamokban) az utóbbi években a közigazgatással kapcsolatos korszerűsítési törekvések között az első helyen szerepel a bürokrácia (itt: vállalkozásokra háruló adminisztratív terhek) leépítése, és szinte örökzöld témává vált. Újabbban pedig hazánkban is egyre gyakrabban hallani, hogy a túlzott bürokráciát Magyarországon is vissza kell szorítani, csökkenteni kell.

Az Európai Bizottság döntése értelmében 2012-ig 25%-kal kellett csökkenteni az ügyfelek bürokratikus ráfordításait az EU-ban, amelynek összege elérte az évi százötvenmilliárd

<sup>30</sup> BOROS Anita (2013): *Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 49.

<sup>31</sup> *A Bizottság jelentése. A kkv-k szabályozási terheinek minimálisra csökkentése. Az uniós szabályozás hozzáigazítása a mikrovállalkozások szükségleteihez.* (COM/2011/0803 végleges)

eurót.<sup>32</sup> A bürokrácia leépítését úgy értelmezhetjük mint a vonatkozó szabályrendszer egyszerűsítését, a költségek csökkentését és az ügyfelek tehermentesítését. Ilyen költségek a jogszabályok betartásának költségei, ezen belül a tényleges és adminisztratív (vállalkozások tájékoztatási kötelezettségéből fakadó) költségek, másrészt pénzügyi költségek, amelyeket a vállalkozások akár közvetlen, akár közvetett formában az állami hatóságoknak fizetnek.<sup>33</sup>

Míg a korábbi időszakokban a tagállami közigazgatás kialakítását és különösen az arra vonatkozó tételes jog meghatározását általában a tagállami jogalkotók kompetenciájának tekintették, mára ezt a nézetet mindenképpen felül kell vizsgálni. Világosan látszik ugyanis, hogy az uniós jog bármilyen nemzeti jogterületre betör, amennyiben az uniós célok eléréséhez éppen arra van szükség. Jogalkalmazási szempontból ez azt jelenti, hogy a tagállami közigazgatási szervekre, *hatóságokra az a többletkötelezettség hárul*, hogy ismerjék a vonatkozó uniós jogot, és – az ekvivalencia elvének megfelelően – azt ugyanúgy alkalmazzák, mint adott esetben a magyart, tekintet nélkül arra, hogy az nem magyar jogalkotó szervtől származik.<sup>34</sup>

Mára szintén egyértelművé vált, hogy az uniós jog és a nemzeti közigazgatási (eljárási) jog kollíziója esetén is érvényesül az uniós jog elsődlegessége. Ennek az állításnak az alátámasztására idézzük fel az úgynevezett *Alcan*-ügyet (EU:C:1997:163).

A tényállás a következő volt: a villamosenergia-árak emelkedése miatt egy német cég, az Alcan be kívánta zárni az egyik alumíniumkohóját. A cég vezetője már fel is mondott az alkalmazottainak, amikor Rheinland-Pfalz tartomány kormányja nyolcmillió német márkát ajánlott fel a vállalatnak, ha visszavonja elhatározását, és megtartja munkásait.

Az EU Bizottsága sajtóhírekből értesült az ügyről, és figyelmeztetést küldött a német (szövetségi) gazdasági miniszternek. Ebben a levélben felhívta a miniszter figyelmét, hogy a tartományi kormány által kilátásba helyezett juttatás az Unió joga szerint tiltott állami támogatásnak minősül, emiatt sérti az EK-szerződést. A levelet továbbították ugyan az ügyben érintett tartomány kormányának, de végül kifizették a támogatást az Alcannak.

Erre a Bizottság kifizetés jogszerűtlenségét állapította meg, és elrendelte, hogy a cég fizesse vissza a pénzt Rheinland-Pfalz tartománynak. Sem a német állam, sem az érintett tartomány nem tett eleget e kötelezettségnek, nem követelte vissza az összeget, ezért a bizottság pert indított a Német Szövetségi Köztársaság ellen az EK-szerződés megsértése miatt. A bíróság ezt a jogsértést meg is állapította.

Az illetékes német hatóság az EU Bíróságának döntése nyomán közigazgatási határozatában döntött a támogatás visszatérítéséről. Megjegyezzük, hogy ekkor már négy év eltelt azóta, hogy a bizottság felvetette a jogsértést. Az Alcan viszont nem volt hajlandó visszafizetni a kapott pénzüsszeget, ellenállása alátámasztására a közigazgatási határozat elleni jogorvoslati kérelmében két okot is felhozott:

- a cég jóhiszeműen szerezte jogait (a német közigazgatási eljárási jognak is egyik fontos alapelve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme), illetve
- a német közigazgatási eljárási jogban megállapított, a visszakövetelésre nyitva álló valamennyi határidő lejárt.

<sup>32</sup> ERBST, Tobias – MEIER, Bettina (2007): Quo vadis SKM? Von der Bürokratiekostenmessung zu moderner Regelung. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 22. évf. 1. sz. 84.

<sup>33</sup> Bővebben lásd DRINÓCZI Tímea (2009): Az adminisztratív költségek és terhek csökkentése. Program az uniós vállalkozások sikere érdekében. *Európai Tükör*, 14. évf. 3. sz. 62.

<sup>34</sup> KILÉNYI (2005): *i. m.* 36.

Az ügyben eljáró német bíróság előzetes döntéshozatalt kért az EU Bíróságtól. A bíróság pedig úgy határozott, hogy a támogatást vissza kell fizetni, lényegében tekintet nélkül a vonatkozó hazai jog rendelkezéseire. Ebből az esetből pedig azt a következtetést lehet levonni, hogy az uniós jog elsődlegessége egyértelmű a közigazgatási eljárásban is.

Az „implied powers”-elvnek megfelelően az EU jogi aktusai minden olyan szabályozást magukban foglalhatnak, amelyek szükségesek a szerződésekben foglalt célok eléréshez. Még abban az esetben is mód van erre az értelmezésre, ha az uniós jogalkotó szervek ilyen jellegű hatásköre közvetlenül nem olvasható ki a szerződések szövegéből.

Az uniós jog térnyerésére a tagállami közigazgatási jog, közigazgatási eljárási jog elenében számos területen van példa. Lényegében ezek azok a területek is, ahol érvényesül az uniós jog elsődlegessége a közigazgatási hatósági eljárásban:

- olyan uniós szabályozás adott esetben, amely bizonyos hatósági eljárást érint (például vámeljárást);
- olyan irányelvek kibocsátása, amelyek érintik a közigazgatási hatósági eljárást.
- szintén követelmény a hazai jog EU-konform – az uniós céloknak megfelelő – alkalmazása („effet utile”-elv).<sup>35</sup>

Ahogy arra már utaltunk, az Unió jogi aktusait adott esetben a nemzeti közigazgatási szerveknek ugyanúgy végre kell hajtaniuk, mint a nemzeti jogalkotó által hozott jogi normákat. Ugyanis az Unió jogi aktusait rendszerint nem az uniós szervek hajtják végre (*direkt végrehajtás*), hanem a tagállamok közigazgatási szervei (*indirekt végrehajtás*). Utóbbi esetben a tagállamok közigazgatási szervei uniós jogi aktus alapján járnak el (például jogtalanul felvett uniós támogatás visszafizetését kell elrendelni egy uniós rendelet alapján). E végrehajtás során alkalmazniuk kell az uniós jogot, amely elsősorban anyagi jogi jellegű, de ritkábban eljárási jellegű is.

A direkt végrehajtásnál kizárólag az uniós jogot kell, hogy alkalmazzák az Unió saját szervei. Az EU-jog itt sem tartalmaz túl sok eljárási szabályt, inkább az EU Bíróságának alapelveit veszik figyelembe a jogi aktusok végrehajtása során. A bíróság ugyanis a tagállami közigazgatási eljárási kódexek tanulmányozása során számos olyan mértékadó eljárási alapelvet dolgozott ki, amelyeket az EU szerveinek alkalmazniuk is kell. (Ezekre az alapelvekre a későbbiekben részletesen kitérünk.) Ezen a szinten tehát arra is találunk példát, hogy a tagállami jog az uniós jogelveket és jogalkalmazást egyaránt befolyásolta.

Az EU-nak mindazonáltal az ilyen jogalkalmazással szemben is vannak bizonyos elvárásai. A nemzeti közigazgatási eljárásjognak, valamint alkalmazásának és értelmezésének is meg kell felelnie ugyanis azoknak a követelményeknek, amelyek az uniós jog eredményes végrehajtásához szükségesek.<sup>36</sup> Alapvetően két olyan követelmény van, amelynek meg kell felelni az uniós jog indirekt végrehajtásakor:

- a diszkrimináció tilalma,
- a hatékonyság elve.

<sup>35</sup> Lásd OSZTOVITS András szerk. (2011): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Budapest, CompLex. 1734.; FASTENRATH, Ulrich – MÜLLER-GERBES, Maike (2000): *Europarecht. Grundlagen und Schwerpunkte*. Baden-Baden, Nomos. 180–181.

<sup>36</sup> KOPP, Ferdinand Otto – RAMSAUER, Ulrich (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München, C. H. Beck. 26.

Ezek szerint a hazai közigazgatási eljárási jog az Unió jogi aktusainak végrehajtásakor csak annyiban alkalmazható, amennyiben

- az nem jár más uniós polgárok jogainak a sérelmével, illetve diszkriminációjával, valamint
- nem akadályozza az uniós jog hatékony végrehajtását.

Ezek a követelmények először a „Milchkontor”-ügyben (EU:C:1983:233) jelentek meg. Ebben az ügyben az eljáró német közigazgatási bíróság számos, az előtte folyó ügyekhez kapcsolódó kérdésben kért előzetes döntéshozatalt az EU Bíróságtól. Egyébként a feltett kérdések mindegyike uniós támogatások folyósítására, illetve jogtalanul felvett uniós támogatások visszafizetésére vonatkozott.

A hatékony végrehajtás elve a jogirodalom és a joggyakorlat szerint azt jelenti, hogy a nemzeti eljárási jog nem akadályozhatja, illetve aránytalanul nem nehezítheti meg az uniós jog végrehajtását. Mindehhez társul még az a követelmény, hogy a nemzeti hatóságoknak minden lehetséges eszközt igénybe kell venniük az uniós norma céljainak eredményes megvalósulásához. Erre az elvárásra szemléletes példa az úgynevezett „asztali bor”-ügy (EU:C:1990:290).

Ennek tényállása röviden a következő: az 1984/85-ös gazdasági évben az Európai Bizottság rendeletben meghatározta azt az asztalibor-mennyiséget, amelyet a gazdáknak kötelező lepárolniuk. A hatáskörrel rendelkező német hatóságok ki is bocsátottak közel hatszáz ilyen tartalmú határozatot, de a határozatokban nem rendelték el a döntés azonnali végrehajtását (vagyis a bor azonnali desztillálását). A határozatokból mintegy ötszázat a gazdák meg is fellebbeztek. A fellebbezés a határozat végrehajtására halasztó hatállyal bírt, ezen időtartam alatt pedig a gazdák a bor nagy részét piacokon eladták.

A Bizottság a német hatóságok eljárását az EK-szerződés megsértéseként értelmezte, és a bírósághoz fordult. A bíróság megállapította a jogsértést, azzal az indoklással, hogy a tagállamok kötelezettségük elmulasztása esetén nem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy más belső körülményre. Így Németország hiába hozta fel védekezésként azt, hogy a német jog alapján nem volt kötelező az azonnali végrehajtás elrendelése.

A fenti elvárásokon kívül a tagállam közigazgatási eljárásjogának, a hatóságok jogalkalmazásának, illetve a joganyag értelmezésének meg kell felelnie a bíróság által kifejelesztett további alapelveknek is. Ezek pedig az alábbiak:

- a törvényesség elve,
- az arányosság elve (a beavatkozásnak az elérni kívánt céllal arányban kell lennie),
- a szubszidiaritás elve,
- a pártatlanság elve,
- az átfogó és gondos tényállástisztázás követelménye,
- az együttműködés a hatóság és az ügy érintettjei között,
- a képviselőhez és tájékoztatáshoz való jog,
- a meghallgatáshoz való jog,
- az iratbetekintéshez való jog,
- az aktusok indokolásának az elve,
- az adatvédelem,
- a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Ezeket a garanciákat az eljáró hatóság az uniós jog végrehajtása során nem hagyhatja figyelmen kívül, még abban az esetben sem, ha a vonatkozó hazai jog ilyen princípiumokat nem ismer.<sup>37</sup>

A tagállami jogalkotóknak a közigazgatási eljárásjogot – mint ahogy erre már utaltunk – nemcsak ezeknek az elveknek megfelelően kell megalkotniuk, hanem ezek alapján kell azt alkalmazni és értelmezni is. Utóbbiak azt jelentik, hogy amennyiben a hazai eljárásjog döntési szabadságot, mérlegelési vagy méltányossági jogot ruház a hatóságra adott uniós vonatkozású ügyben, akkor e lehetőségeken belül is csak olyan döntést hozhat, amely összhangban van az uniós jog céljaival.

A kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat vizsgálata után egyértelműen kijelenthető, hogy nemcsak a közigazgatási szerveknek kell az uniós előírásokat figyelembe venniük az uniós jog végrehajtásakor, hanem adott esetben az ügyekben jogorvoslati fórumként részt vevő közigazgatási ügyekben eljáró bíróságoknak, így a közigazgatási bíróságoknak is.

A bíróságnak vannak ugyanis olyan döntései (EU:C:1991:65; EU:C:1995:369; EU:C:1997:580), amelyek kifejezetten a tagállami bírósági szakra nézve állítanak fel követelményeket. Az ide tartozó követelmények közül a legfontosabbak:

- Az eljáró bíróság csak akkor függesztheti fel az uniós jogon alapuló határozat végrehajtását, ha alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességéi
- Az eljáró bíróság csak akkor hozhat ideiglenes intézkedést uniós jogon alapuló határozat elbírálásakor, ha
  - alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességét illetően,
  - a bíróság az érvényesség tárgyában az EU Bíróságához fordult, vagy ez áll szándékában,
  - az intézkedés hiányában helyrehozhatatlan kár történne, és
  - a kérelmező érdekei nyomósabbak, mint az uniós jog alkalmazásának az érdeke.
- Abban az eljárásban, amikor a felperes egy tagállamot egy irányelv alapján perel adott tagállam saját bírósága előtt, az adott tagállam addig nem hivatkozhat az eljárási határidők lejártára, amíg azt az irányelvet maradéktalanul át nem ültette nemzeti jogába.

A pontosság érdekében külön is megjegyezzük, hogy a felsorolt elveket, EU bírósági gyakorlatot csak abban az esetben kell figyelembe venni, ha az adott uniós jogi előírás nem tartalmaz konkrét eljárási előírást az érintett kérdésben.

A belső piac és a közigazgatási (engedélyezési) eljárás összefüggéseire már az EU Bírósága is felhívta a figyelmet: az alábbi ítélet jól illusztrálja, hogy a belső piac érdekeinek és a tagállamok eljárási autonómiájának összeütközésekor utóbbi nemigen érvényesülhet. (EU:C:2011:172)

A bíróság ítéletében kifejtette, hogy a „hallgatás egyenlő elutasítás” eljárási modell kedvezőtlen hatással lehet a kérelmezők számára, megzavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi más tagállamok gazdasági szereplői számára a nagyméretű kiskereskedelmi létesítmények működtetését, ily módon érinti a spanyol piacon történő letelepedésüket. A bíróság utalt arra, hogy a letelepedés szabadságának állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböz-

<sup>37</sup> THIENEL, Rudolf (2002): *Verwaltungsverfahrenrecht*. Wien, Österreich. 65.



tetés nélkül alkalmazandó korlátozása csak közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. Ilyen közérdeken alapuló kényszerítő oknak tekinti az állandó ítélkezési gyakorlat a környezetvédelmet, a területrendezést és a fogyasztóvédelmet. Ezzel szemben a tisztán gazdasági jellegű célok nem minősülhetnek közérdeken alapuló kényszerítő oknak. (EU:C:2011:172)

„A Bíróság megállapította, hogy a hallgatóságos beleegyezés modellje a letelepedés szabadsága szempontjából kevésbé korlátozó jellegű. Ez a megállapítás pedig implicite magában foglalja azt a lehetőséget, hogy más esetben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedjen, hogy egy meghatározott közigazgatási ügyben indokolt a kevésbé korlátozó jellegű modell alkalmazása. A Bíróság kifejtette továbbá, hogy amikor az eljárási modellek alapján egyfajta szabadság-korlátozás valósul meg egy tagállamban, akkor a tagállam csak a közrend kényszerítő indokára hivatkozhat, tehát meg kell indokolni azt, hogy melyik eljárási modell kerül kiválasztásra.”<sup>38</sup>

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke garantálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot mint alapjogot. A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépése óta az Alapjogi Chartának ugyanolyan jogi ereje van, mint az unió alapító szerződéseinek, így mindenki joggal várja el az uniós intézményektől ügyeinek megfelelő intézését. A megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja:

- mindenkinek jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;
- mindenki jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas iratkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti iratokhoz fűződő jogos érdekének tiszteletben tartása mellett betekinthessen;
- az igazgatási szervek döntéseinek indokolási kötelezettségét;
- az általános elvek alapján az intézmények és az alkalmazottak által feladatuk teljesítése során okozott károk megtérítésének kötelezettségét;
- a szabad nyelvhasználatot az unió hivatalos nyelvén.

A hazai közigazgatási eljárásjog szempontjából az első pont („audi alteram partem”) túnik problematikusnak: az ügyfélnek ugyan joga van nyilatkozatot tenni, de a hatóságnak nem kötelező a tudomására hoznia, hogy ügyében őt hátrányosan érintő döntés meghozatala várható. Előfordulhat, hogy az ügyfél nem nyilatkozott, de ezt megtette volna, ha arra számít, hogy számára hátrányos döntés fog születni [vö. Ket. 51. § (1)–(2) bekezdés]

## 16.2. A Szolgáltatási irányelv

Komoly előrelépésként értékelhető a tagállami közigazgatási eljárások, kisebb részben a szervezeti rend egységesülésének folyamatában az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (továbbiakban: *Szolgáltatási irányelv*).

<sup>38</sup> DARÁK Péter (2015): Jogelvek és hatékonyság. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai uniós és közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 2015, 148.

A Szolgáltatási irányelv 42. cikke rögzíti, hogy a „közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályok nem a közigazgatási eljárások harmonizációjára, hanem azoknak a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszereknek, eljárásoknak és alaki követelményeknek a felszámolására szolgálnak, amelyek akadályozzák a letelepedés szabadságát és ennek nyomán új szolgáltató vállalkozások létesítését”. (Szolgáltatási irányelv 42. cikk) Tehát az irányelv rendelkezéseinek közvetlen célja a versenyképesség javítása, a szolgáltatások nyújtásának megkönnyítése az EU tagállamaiban, de közvetve nyilvánvalóan ez a közigazgatási eljárások egy részének harmonizációját is eredményezi.

A Szolgáltatási irányelv kimondja, hogy annak érdekében, hogy a belső *piac*on egyszerűsödjenek a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultság és annak gyakorlása, az ügyintézés egyszerűsítésére vonatkozó, valamennyi tagállam számára közös célt kell kijelölni, valamint rendelkezéseket kell megállapítani, többek között a tájékoztatáshoz való jogot, az elektronikus úton végzett eljárásokat, valamint egy engedélyezési keretrendszer létrehozását illetően.

Az e cél megvalósítását szolgáló egyéb nemzeti szintű intézkedések – a Szolgáltatási irányelv 64. cikke értelmében – magukban foglalhatják a szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó eljárások és alaki követelmények számának csökkentését, valamint az ilyen eljárások és alaki követelmények korlátozását azokra, amelyek valóban elengedhetetlenek valamely közérdekű cél megvalósítása szempontjából, és amelyek között nincsen átfedés akár a tartalmat, akár a célt illetően. (Szolgáltatási irányelv 46. cikk)

A Szolgáltatási irányelv nemcsak az eljárási szabályok körében harmonizál, hanem szervezeti előírások tekintetében is: „Az ügyintézés további egyszerűsítése érdekében indokolt, hogy minden szolgáltató rendelkezésére álljon egy kapcsolattartó pont, amelynél minden eljárást lebonyolíthat és minden alaki követelménynek eleget tehet (a továbbiakban: *egyablakos ügyintézési pontok*).

Az egyablakos ügyintézési pontok tagállamonkénti száma a regionális vagy helyi hatásköröktől vagy az érintett tevékenységektől függően eltérő lehet. Az egyablakos ügyintézési pontok létrehozása nem akadályozza az egyes nemzeti rendszereken belül a feladatoknak az illetékes hatóságok közötti megosztását. Ha regionális vagy helyi szinten több hatóság is illetékes, ezek egyike is betöltheti az egyablakos ügyintézési pont és a koordinátor szerepét.

A 48. cikk kimondja, hogy az egyablakos ügyintézési pontok jelentős szerepet töltenek be a szolgáltatóknak nyújtott segítség terén, akár mint a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsághoz szükséges dokumentumok kibocsátásában közvetlenül illetékes hatóság, akár mint közvetítő a szolgáltató és a közvetlenül illetékes hatóságok között.” (Szolgáltatási irányelv 48. cikk)

A Szolgáltatási irányelv nemcsak a tagállami hatóságok, hanem tagállamok közötti segítségnyújtásról is rendelkezik. Az irányelv 28. cikke kimondja, hogy a tagállamok egymásnak kölcsönösen segítséget nyújtanak, és a hatékony együttműködés érdekében intézkedéseket hoznak a szolgáltatók és az általuk nyújtott szolgáltatások felügyeletének biztosítására.

Az irányelv 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Európai Bizottság a tagállamokkal együttműködve a tagállamok közötti adatsere céljából elektronikus rendszert hoz létre, figyelembe véve a meglévő információs rendszereket.<sup>39</sup>

A Szolgáltatási irányelvet a magyar jogba implementáló, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény 40. § (1) bekezdése értelmében a nemzetközi jogsegélyügyekben, valamint e törvény 45–47. §-ai szerinti eljárásokban a hatóság más EGT-állam illetékes hatóságaival a belső piaci információs rendszeren (IMI-rendszer) keresztül, elektronikus úton tart kapcsolatot.<sup>40</sup>

Az IMI-rendszer hazai működése és az abban való részvétel, továbbá a központi kapcsolattartón keresztül történő adatszolgáltatás iránti megkeresések és adatszolgáltatás részletes szabályait a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet határozza meg.

A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény hatálya – a Szolgáltatási irányelv rendelkezéseinek megfelelően – főszabályként minden szolgáltatás nyújtására kiterjed, de vannak kivételek: pénzügyi szolgáltatások, közlekedési szolgáltatások, egészségügyi szolgáltatások, közjegyzői tevékenység, médiaszolgáltatás, szerencsejáték-szervezés stb.

A törvény hatálya alá tartozó szolgáltatások tekintetében a tevékenység megkezdése – a Szolgáltatási irányelvvel összhangban – nem igényel (főszabályként) hatósági engedélyt (határozatot), elegendő a szolgáltatás nyújtását az ügyfélnek a hatóságnak bejelenteni (*bejelentés elve*).

A szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság a bejelentés megérkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy a bejelentés megfelel-e a követelményeknek, és legkésőbb a bejelentés megérkezésétől számított nyolc napon belül,

- ha a bejelentés megfelel a törvényi követelményeknek, és az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat megfizették, a bejelentést tevőt erről a tényről igazolás megküldésével értesíti;
- ha a bejelentés nem felel meg a törvényi követelményeknek, vagy a bejelentésre előírt eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat nem fizették meg, és a szolgáltató nem részesült költségmentességben, a bejelentés hiányainak megjelölése mellett figyelmezteti a szolgáltatót a tevékenység bejelentés nélküli folytatásának jogkövetkezményeire.

A szolgáltatás felügyeletét ellátó *hatóság ellenőrzi* a bejelentési kötelezettség teljesítését. Ha a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság ellenőrzése során megállapítja, hogy a szolgáltató a bejelentésköteles tevékenységet *bejelentés nélkül ténylegesen folytatja*, ideértve azt

<sup>39</sup> Bővebben lásd BOROS Anita (2011): A közigazgatási eljárásjog europeanizálódása – különös tekintettel a közbeszerzési jogorvoslatok europeanizálására. *Pro Publico Bono Online Támpo Speciaal*. 5.

<sup>40</sup> Lásd az Európai Parlament és Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (IMI-rendelet).

az esetet is, ha a szolgáltató a bejelentés előírt adataiban bekövetkezett változás bejelentését elmulasztotta,

- a) bírságot szab ki, és
- b) ha a szolgáltató egyébként megfelel az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, hivatalból nyilvántartásba veszi, vagy
- c) az adatváltozást a nyilvántartásba bejegyzi; vagy
- d) ha a szolgáltató nem felel meg az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultság megfelelő igazolásáig határozatban megtiltja az adott szolgáltatási tevékenység folytatását.  
(2009. évi LXXVI. törvény 24–26. §)

Jól látható, hogy a bejelentési elvre (és az azt követő hatósági ellenőrzésre) épülő közigazgatási hatósági eljárás teljesen más módon valósul meg, mint a Ket. rendelkezései szerinti általános (hatósági döntéshozatalt célzó) közigazgatási jogalkalmazás.

## Tájékoztató bibliográfia

- ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.
- BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV, Dobromir (1988): *A közigazgatási bíraskodás*. Budapest, MTSZ Államtudományi Kutatások Programirodája.
- BALLA Zoltán (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Budapest, Rejtjel.
- BALOGH-BÉKÉSI Nóra (2016): Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 12–17.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2000): *Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályai összhangjának elemzése, a különös eljárási szabályok felülvizsgálatának tapasztalatai alapján*. Pécs, PTE ÁJK.
- BERÉNYI Sándor (1998): Az államigazgatási eljárási kódex felülvizsgálata. *Önkormányzat*, 9. évf. 3. sz. 24–31., 5. sz. 24–31.
- BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACZKA Róbertné – IVANCSICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, KJK.
- BOROS Anita (2011): A közigazgatási eljárásjog europánizálódása – különös tekintettel a közbeszerzési jogorvoslatok europánizálódására. *Pro Publico Bono Online Támpo Speciál*.
- BOROS Anita (2013): Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 49–61.
- BOROS Anita (2015): A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 1–13.
- BOROS Anita – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – GYURITA Erzsébet Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus.
- CONCHA Győző (1905): *Politika. II. kötet. Közigazgatástan*. Budapest, Eggenberger–Grill.
- CSEH Tamás (1997): Az önkormányzati hatósági eljárás sajátos vonásai és problémái. *Magyar Közigazgatás*, 47. évf. 6. sz. 366–377.
- CSIBA Tibor (1999): *Gondolatok a szakhatóságokról*. Budapest, Kézirat.
- DARÁK Péter (2011): *A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírói döntések 2005–2010*. Budapest, CompLex.
- DARÁK Péter (2015): Jogelvek és hatékonyság. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 145–148.
- DRINÓCZI Tímea (2009): Az adminisztratív költségek és terhek csökkentése. Program az uniós vállalkozások sikere érdekében. *Európai Tükör*, 14. évf. 3. sz. 55–72.
- ERBST, Tobias – MEIER, Bettina (2007): Quo vadis SKM? Von der Bürokratiekostenmessung zu moderner Regelung. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 22. évf. 1. sz. 88–92.

- FÁBIÁN Adrián (2003): A német általános közigazgatási eljárás alapjai *Jura*, 9. évf. 2. sz. 25–33.
- FARKAS Imre (1994): Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 5. sz. 291–305.
- FASTENRATH, Ulrich – MÜLLER-GERBES, Maike (2000): *Europarecht. Grundlagen und Schwerpunkte*. Baden-Baden, Nomos.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2007): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADI János (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió.
- FICZERE Lajos – SZALAI Éva (1998): Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálatának kapcsán. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 7. sz. 385–402.
- GÁSPÁRDY László (1991): A közigazgatási bíráskodás kívánatos reformja Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 46. évf. 5–6. sz. 123–124.
- GESZTES László (2016): A közigazgatási perrendtartás megújításának főbb szempontjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 26–34.
- GÖNCZY Árpád (1997): A hatósági ellenőrzés modelljei a számítógépes jogszabály feldolgozás több-funkciós rendszerének alkalmazási lehetősége. *Magyar Közigazgatás*, 47. évf. 9. sz. 528–532.
- GYERGYÁK Ferenc (2005): Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás szabályai a Ket.-ben. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 2. sz. 77–88.
- HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 18–25.
- HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor (2015): Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 14–20.
- HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 805–815.
- HORVÁTH Ferenc (1990): A semmisség jogintézménye az államigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 3. sz. 271–275.
- IVANCSICS Imre (1983): A magyar államigazgatási eljárás korszerűsítéséről. In ÁDÁM Antal szerk.: *Tanulmányok*. Pécs–Zalaegerszeg, Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJK – Zala Megyei Tanács Végrehajtó Bizottsága. 119–144.
- IVANCSICS Imre (1994): A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 3. sz. 169–172.
- KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KILÉNYI Géza (1980): Az államigazgatási eljárásban ügyfélként résztvevő államigazgatási szerv. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 6. sz. 537–542.
- KILÉNYI Géza (1998): Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 2. sz. 65–100.
- KILÉNYI Géza (1999): *A közigazgatási eljárási jog átfogó tudományos elemzése. Az Áe-be foglalt szabályok továbbfejlesztésének problematikája*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó.
- KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatási eljárás átfogó tudományos elemzése. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 3. sz. 129–156.
- KILÉNYI Géza (2000): *A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó.

- KILÉNYI Géza (2002): A közigazgatósági hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 1. sz. 1–24.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex.
- KOPP, Ferdinand Otto – RAMSAUER, Ulrich (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München, C. H. Beck.
- KRONOVITS Mária (1997): Az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatos néhány elvi kérdés. *Magyar Közigazgatás*, 47. évf. 12. sz. 735–737.
- LAPSÁNSZKY András (2015): Hatósági ellenőrzés a hatósági eljárásjog keretében. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press.
- LAMM Vanda – PRESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- LOMNICZI Zoltán (2000): *A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1998): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- MADARÁSZ Tibor (1989): *A közigazgatás jogi szankciói és fajtái*. Budapest, ELTE ÁJK.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János (1960): Az államigazgatási eljárás szabályozása külföldön. *Állam és Igazgatás*, 10. évf. 7. sz. 491–507.
- MARTONYI János (1960): *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, KJK.
- MÉSZÁROS József (1991): Közigazgatási bíráskodásról. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 11. sz. 1052–1053.
- MOLNÁR Miklós (1988): Gondolatok az államigazgatási aktusok jogi kötöttségéről. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 6. sz. 533–540.
- NAGY Marianna (1996): A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 1. sz. 1–10.
- OSZTOVICS András szerk. (2011): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2*. Budapest, CompLex.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András szerk. (2012): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András – VARGA Zs. András szerk. (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULOVICS Anita (1998): Szubszidiaritás az államigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 4. sz. 236–243.
- RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai.
- SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala, tekintettel a törvényhatósági közigazgatásra*. Budapest, Athenaeum.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SZALAI Éva (1996): A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 3. sz. 129–153.
- SZAMEL Lajos (1953): *Magyar államigazgatási jog*. Jegyzet.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1974): Az államigazgatási eljárás bizonyítási rendszere. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 4. sz. 309–322.

- SZAMEL Lajos (1978): Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 3. sz. 218–229., 4. évf. 299–305.
- SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre (1996): *Az államigazgatási eljárás*. Pécs, PTE ÁJK.
- SZATMÁRI Lajos (1966): Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 16. évf. 5. sz. 396–410.
- SZITÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás. A korszerű közszolgálat útja*. Budapest, Belügyminisztérium.
- SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TAKÁCS Imre (1992): Fejezetek a közigazgatási bíráskodás hazai múltjából és újjáalakításának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 207–216.
- THIENEL, Rudolf (2002): *Verwaltungsverfahrenrecht*. Wien, Österreich.
- TILK Péter (2003): Néhány gondolat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójához. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 7. sz. 395–404.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, KJK.
- TRÓCSÁNYI László, ifj. (1989): Jogállamiság, alkotmánybíráskodás és közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 4. sz. 183–191.
- TRÓCSÁNYI László, ifj. (1990): *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, KJK.
- TRÓCSÁNYI László ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- UDVAROS Miklós (1988): A közigazgatási eljárás új útjai Svédországban. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 3. sz. 154–156.
- VÁCZI Péter (2013): *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VARGA József (1977): Húszéves az államigazgatási eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 27. évf. 10. sz. 877–888.
- VARGA Zs. András (2015): A közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press.
- VEREBÉLYI Imre (2003): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 12. sz. 710–722.
- VEREBÉLYI Imre (1999): *Miért és hogyan reformálható az államigazgatási eljárási kódex*. Budapest.
- VIDA István (1981): Az államigazgatási végrehajtás újraszabályozása. *Állam és Igazgatás*, 31. évf. 11. sz. 991–1001.



**MÁSODIK RÉSZ**  
**SZABÁLYSÉRTÉSI JOG**



# 1. fejezet

## A szabálysértési jog elméleti alapjai

### 1.1. A közigazgatási jogi szankció

A szankció jogelméleti értelemben valamilyen *joghátrányt jelent, amely bizonyos jogsértés jogkövetkezménye*. Minden jogágban találunk szankciókat (például a polgári jogban a károkozás szankciója a kártérítés, a munkajogban a jogellenes felmondásé a munkakörbe való visszahelyezés, stb.), így a közigazgatási jogban is.

A közigazgatási jogi szankció tehát olyan joghátrány, amely közigazgatási jogi szabályok megsértésének a jogkövetkezménye, és a szankciót, annak mértékét, alkalmazhatóságának kereteit, a felelősségre vonás eljárási rendjét stb. a *közigazgatási jog szabályozza*. Mindez viszont korántsem jelenti azt, hogy valamennyi közigazgatási jogi norma megsértése esetén lehetne szankciót alkalmazni, vannak olyan közigazgatási jogi normák (például szervezeti normák, feladat- és hatáskört megállapító normák), amelyek megsértéséhez a jogalkotó nem fűz semmilyen joghátrányt.

A közigazgatási jogi szankció a közigazgatás közhatalmi tevékenységéhez, a hatósági jogalkalmazáshoz kapcsolódó jogintézmény. A közigazgatási jogi szankció alkalmazásának a jogsértésen kívül további feltétele tehát a hatósági jogkörrel (hatáskörrel) rendelkező közigazgatási szerv (hatóság).

A közigazgatási jog egyébként *roppant sokféle hátrányos jogkövetkezményt ismer*, és ezeket változatos formában alkalmazza. Ilyen jogkövetkezmény például a pénzbírság, a (járművezetői, működési stb.) engedély visszavonása, a kedvezmény megvonása vagy mérséklése, az eljárási kényszerintézkedés alkalmazása, a fegyelmi büntetés, a közlekedési büntetőpont, a kerékbilincs, a magatartás tanúsításának előírása stb.

A hatóság a szankció alkalmazásakor általában rendelkezik bizonyos *mérlegelési jogkörrel*, a szankció pontos mértékét, a joghátrány súlyosságát, időtartamát stb. – jogszabályi keretek között – a legtöbb esetben önállóan határozhatja meg. A szankció alkalmazásakor – jogszabály felhatalmazása alapján – előfordulhat, hogy a hatóság méltányossági jogkörben eljárva mérsékelheti vagy elengedheti a korábban kiszabott joghátrányt.

Mivel a jogsértő személy tudati állapota a jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából – főszabályként – irreleváns ezért a jogsértést megvalósíthatja természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli egyéb szervezet is. (Természetesen – vétkességi alapú – szabálysértést csak természetes személy követhet el.)

A közigazgatási jogi szankciókat több szempont alapján is csoportosíthatjuk. Megkülönböztethetünk *represszív és reparatív* közigazgatási jogi szankciókat. A represszív, büntető jellegű szankciók célja a jogsértés megtorlása, a további jogsértésektől való elrettentés, távoltartás, illetve a jogkövető magatartásra való ösztönzés. A közigazgatási jog által leggyakrabban alkalmazott szankció, a pénzbírság (anyagi vagy eljárási bírság)

kifejezetten represszív jellegű. A reparatív szankciók célja ezzel szemben a jogsértő helyzet felszámolása, a jogszerű állapot helyreállítása (például szabálytalanul épült épület lebontásának az elrendelése, a higiénés követelményeket súlyosan figyelmen kívül hagyó étterem bezáratása stb.).

Különbséget tehetünk továbbá *objektív és szubjektív* jellegű közigazgatási jogi szankciók között. A közigazgatási jogi szankció alkalmazásához szinte kivétel nélkül elegendő önmagában a jogsértés megvalósulása, a jogsértő személy cselekményéhez fűződő tudati állapotát (a vétkesség meglétét) általában nem kell vizsgálni a közigazgatási szervnek a joghátrány alkalmazásakor. A szubjektív (vétkességi vagy felróhatósági) jellegű szankció alkalmazásához viszont mindig szükséges a vétkesség valamelyik formája: a szándékosság, kivételes esetben a gondatlanság. Tulajdonképpen az egyetlen szubjektív közigazgatási jogi szankció a szabálysértési jogi szankció.

A *szabálysértési jogi szankció* abban különbözik a többi közigazgatási jogi szankciótól, hogy egyrészt ez vétkességi alapú kategória, másrészt olyan jogsértő tevékenységek tartoznak ide, amelyek a bűncselekményeknél ugyan kisebb fokban, de veszélyesek a társadalomra. A szabálysértési eljárás legfontosabb jogintézményei közigazgatási karakterűek (például hatásköri és illetékességi, ügyintézési határidő alkalmazása), de számos olyan jogintézményt találunk, amelyek a büntető anyagi (például büntethetőséget kizáró okok) és büntető eljárási joghoz (például szembesítés) teszik hasonlatossá.

A szabálysértési jog dichotómikus (büntetéseket és intézkedéseket magában foglaló) szankciórendszere egyértelműen büntetőjogias jellegű. Fontos megjegyezni, hogy közigazgatási jogi szankciót bármely jogszabály kilátásba helyezhet, viszont szabálysértési tényállást csak törvényben lehet megállapítani.

## 1.2. A szabálysértési jog fejlődésének történeti áttekintése

A 19. század végétől a közigazgatás-ellenes magatartásokat (kötelezettségek, tiltások, előírások megszegőit) (is) a büntetőjog volt hivatott szankcionálni. A közigazgatási jogsértések legfőbb szankciója ebben az időszakban a büntetőjogi *trichotómia* alsó szintjén álló kihágási jog volt, bár találunk néhány, a közigazgatási jog matériájába tartozó egyéb szankciót (jogkorlátozást, intézménybezárást, engedélymegvonást, felfüggesztést) is.

A *kihágásokat* összefoglaló kihágási büntető törvénykönyv (1879. évi XL. törvénycikk a kihágásokról [Kbtk.]) szorosan kapcsolódott a trichotómia magasabb szintjén álló tényállásokra vonatkozó szabályozáshoz, azaz a Csemegi-kódexhez (1878. évi V. törvénycikk a büntettekről és vétségekről). A Kbtk.-ban összefoglalt magatartások túlnyomó többsége kriminális jellegű volt (ügynevezett kis vagy bagatell bűncselekmények), a tényállások másik része pedig (köz)igazgatásellenes normaszegéseket tartalmazott.

A kihágások eltérést mutattak a büntettekhez és a vétségekhez képest: a kihágást renddellettel is lehetett statuálni, a kihágás kísérlete nem volt büntethető, a vétkesség tekintetében pedig a gondatlanság volt általános. Lényeges eltérés volt, hogy csak a legsúlyosabbnak ítélt kihágások tartoztak a (járás)bíró hatáskörébe, a tényállások túlnyomó többségében a közigazgatási hatóságok (alispán, szolgabíró, rendőrkapitány) voltak jogosultak eljárni. Ezzel a rendelkezéssel megtört az „igazságszolgáltatást kizárólag a bíróságok gyakorolnak”-elv,

és egyúttal megjelent (a tételes jogban) a közigazgatás büntetőhatalma. A kihágásokat első sorban pénzbüntetéssel, ritkábban fogházzal szankcionálták.

1950-ben a büntetőjog általános részének újrakodifikálása során a bűncselekmények trichotómikus felosztását a *dichotómia* (büntett és kihágás) váltotta fel. A Btk. új általános részének (Btá.) hatálya már nem terjedt ki a kihágási jog különös részére. Ezt külön rendelet szabályozta, amely továbbra is fenntartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát. A rendőrség mellett a községi tanács végrehajtó bizottsága kapott általános eljárási hatáskört.

Az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet megszüntette a rendőrség kihágási jogkörét, így a továbbiakban az általános hatáskörön a bíróság és a helyi tanács végrehajtó bizottsága osztozott. Valójában azonban a politikai vezetésnek nem állt szándékában a rendőrség büntetőhatalom-gyakorlását korlátozni: ekkor került sor ugyanis a korábbi kihágási hatáskörökkel szinte teljesen megegyező új jogintézmény, a *szabálysértés* bevezetésére. 1955-ig párhuzamosan élt egymás mellett a kihágás és a szabálysértés, míg az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet a kihágási tényállások egy részét felminősítette: a jogalkotó büntetté, túlnyomó többségüket pedig szabálysértéssé minősítette.

A hatvanas évek elejétől átfogó kodifikációs munkálatok indultak meg a hatalmasra duzzadt szabálysértési joganyag egységesítése, áttekinthetővé tétele érdekében, ennek eredményeként született meg a *szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény* és a 17/1968. (IV. 24.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről. E törvény és végrehajtási rendelete rendszerbe foglalta a szabálysértés teljes normaanyagát: az általános részt, az eljárást, a végrehajtást és a különös részt. Legnagyobb hiányossága pedig az volt, hogy nem adott lehetőséget a szabálysértési hatóságok döntéseivel szembeni a bírói felülvizsgálatra, jogorvoslatra.

A szabálysértési jog megújulását az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásunk indította el. Az Egyezmény 6. cikkének 1. pontja fogalmazza meg a *tisztes-séges (fair) eljáráshoz való jogot*, amelynek lényege, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy – „polgári jogai és kötelezettségei tárgyában, illetve az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően” – ügyében független és pártatlan bíróság döntsön. Az Egyezmény ratifikációja 1993-ban azzal a fenntartással történt meg, hogy a Magyar Köztársaság a szabálysértési ügyekben nem tudja biztosítani – a 6. cikkelyben garantált – bírói út lehetőségét.

A szabálysértési jogalkotási folyamat lényeges állomása volt a 63/1997. (XII. 12.) AB *határozat*, amely több vonatkozásban is megállapította az 1968. évi I. törvény alkotmányellenességét, egyúttal felhívta az Országgyűlést, hogy a szükséges törvényalkotást végezze el.

Az AB kimondta egyrészt, hogy az 1968. évi I. törvény a bírói utat csak alkotmányellenesen szűk körben teszi lehetővé, és ez nem felel meg sem a jogállamiság követelményeinek, sem az Egyezményben foglalt „fair eljárás” elvének. Ehhez kapcsolódik az AB azon megállapítása, miszerint szabálysértési eljárásban elzárás büntetés alkalmazására (akár átváltoztatás esetén is) csak bíróságnak van joga.

Végül az AB kimondta, hogy a szabálysértési felelősség – függetlenül attól, hogy a tényállás kriminális jellegű vagy igazgatásellenes – szubjektív felelősségen alapuló szankciórendszer, (egyfajta bűnfelelősség), azaz a természetes személy múltban elkövetett jogsértésére reagál, amelyben a felróhatóság alapján a jogellenes cselekmény elkövetője vonható felelősségre.

A kilencvenes évek második felében elindultak a kodifikációs előkészületek egy új szabálysértési törvény megalkotásának céljából. Az 1968. évi I. törvényt felváltó, *a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* 2000. március 1-jén lépett hatályba. E törvény végrehajtási rendelete a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet volt, amely a szabálysértési különös rész tényállásainak túlnyomó többségét tartalmazza. Az újabb szabálysértési törvény továbbra is abból indult ki, hogy a szabálysértési jog – erős büntetőjogi színezete ellenére is – a közigazgatási jog része, illetve a szabálysértési tényállások vagy a társadalomra csekély fokban veszélyes bagatellobüntetőjogba vagy a közigazgatás-ellenes tevékenységekhez tartoznak.

2010. január 1-jétől hozták létre a központi szabálysértési nyilvántartást. A nyilvántartás célja az eljárás alá vont személy szabálysértési előéletének nyilvántartása, a szabálysértési eljárás gyors és pontos lefolytatása, a szabálysértési végrehajtási rendszer megerősítése, továbbá a nyilvántartásból történő adatszolgáltatás útján az érintett jogai gyakorlásának biztosítása, valamint mások jogainak és biztonságának védelme.

2011-ben a jogalkotó a társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet és a hatósági fellépés hatékonyságát fokozni kívánta. *A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.)* megalkotásának célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása volt, amely hatékony és gyors eljárási lehetőségeket biztosít az egyes szabálysértési hatóságok számára.

Az Sztv. kódexszerűen, egységesen szabályozza a szabálysértési eljárást és a szabálysértési jog különös részét, az egyes szabálysértési tényállásokat, és a szabálysértési (anyagi és eljárási) jogot tovább közelítette a büntetőjoghoz és a büntető eljárásjoghoz. A szabálysértési eljárás egyszerűsítése érdekében azokban az eljárásokban, amelyekben a tényállás tisztázott – az őrizetbe vétel és a szabálysértési eljárás azonnali lefolytatása kivételével – meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatot bocsát ki a bíróság és a szabálysértési hatóság.

Az általános szabálysértési hatóság a települési önkormányzat jegyzője helyett a – 2013. január 1-jén létrehozott – megyei (fővárosi) kormányhivatal járási hivatala lett. Fontos változás, hogy *2012. április 15-től (hatálybalépésétől)* már kizárólag törvény határozhat meg szabálysértési tényállást, kormányrendelet és önkormányzati rendelet nem.

Az Sztv. felemelte a kiszabható legalacsonyabb és legmagasabb pénzbírság összegét. A pénzbírság adók módjára történő behajtásának lehetőségét megszüntette: a korábbi hosszadalmas és sok esetben eredménytelen, az adókkal azonos módon történő behajtás helyett a pénzbírság meg nem fizetése esetére az Sztv. bíróságok általi szabálysértési elzárásra változtatást rendel el. A meg nem fizetett pénzbírság és helyszíni bírság egyébként közérdekű munkával is megváltható. A közérdekű munka az Sztv. alapján pedig nemcsak a végrehajtás egyik módja, hanem – a korábbi szabályozástól eltérően – önálló büntetésként is alkalmazható.

## 2. fejezet

### A szabálysértési eljárás tételes jogi szabályozása

#### 2.1. A szabálysértés fogalma, a szabálysértést meghatározó jogszabályok

Az Sztv. a szabálysértés fogalmát egyértelműen a bűncselekményekhez viszonyítva pozícionálja, határozza meg: szabálysértés a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmény. Szabálysértés továbbá az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. [1. § (1) bekezdés]

Az Sztv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben. A korábbi jogi szabályozás – amint arra a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat rámutatott – Janus-arcú jogintézménynek tekintette a szabálysértést. „A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”<sup>41</sup> Ehhez képest az Sztv. kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést.

Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a *cselekménye szándékos vagy gondatlan*, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti. Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.

Nem lehet a szabálysértési felelősséget megállapítani olyan cselekmény miatt, amelyet jogszabály az elkövetés idején nem rendelt szabálysértésként büntetni. Nem lehet szabálysértés elkövetése miatt olyan büntetést vagy intézkedést alkalmazni, amelyről jogszabály az elkövetés idején nem rendelkezett. Szabálysértés miatt nem vonható felelősségre az, akivel szemben büntethetőséget kizáró ok áll fenn (például gyermekkor, jogos védelem).

A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

Nincs helye felelősségre vonásnak, ha a szabálysértés elkövetése óta hat hónap eltelt (*elévülés*). Az elévülés határidejének kezdő napja az a nap, amikor a szabálysértés tényállása megvalósul, kísérlet esetén az a nap, amikor az ezt megvalósító cselekmény véget ér.

<sup>41</sup> 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

A cselekmény elkövetésétől számított két év (abszolút elévülési határidő) elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak.

## 2.2. Szabálysértési jog szankciórendszere: büntetések és intézkedések

A szabálysértési szankciókat az Sztv. – a szankciók súlyossága alapján – büntetésekre és intézkedésekre osztja. A büntetések önállóan és egymás mellett is kiszabhatók. (A szabálysértési elzárás mellett nem szabható ki közérdekű munka.) A szabálysértés miatt alkalmazható *büntetések*:

- a szabálysértési elzárás,
- a pénzbírság,
- a közérdekű munka.

*Szabálysértési elzárást* csak bíróság szabhat ki, főszabályként a szabálysértési elzárás legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama hatvan nap. Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy

- fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,
- a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

Ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt vonják felelősségre, a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama kilencven nap, a pénzbírság felső határa a kiszabható pénzbírság felével emelkedik.

A *pénzbírság* legalacsonyabb összege – főszabályként – ötezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén háromszázezer forint. A pénzbírságot meg nem fizetése esetén a bíróság szabálysértési elzárásra változtatja át. E törvény eltérő rendelkezése hiányában az átváltoztatás során ötezer forintként egy napi szabálysértési elzárást kell számítani. (A meg nem fizetett pénzbírság ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.)

Ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több, szabálysértési elzárással nem büntethető szabálysértés miatt vonják felelősségre, a pénzbírság felső határa a kiszabható legmagasabb pénzbírság felével emelkedik.

Helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben *helyszíni bírság* kiszabásának van helye. A helyszíni bírság összege ötezer forinttól ötvenezer forintig, hat hónapon belül ismételt elkövetés esetén hetvenezer forintig terjedhet.

Ha az eljárás alá vont személy a helyszíni bírság kiszabását – a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – aláírásával igazoltan tudomásul veszi, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

A gépjárművel elkövetett szabálysértés miatt a helyszíni bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni. Ha a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni.



A rendőrség meghatározott feltételek esetén bármely szabálysértés miatt kiszabhat helyszíni bírságot. Törvényben meghatározott esetben szabálysértés észlelése esetén helyszíni bírságot szabhat ki:

- a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője,
- a NAV vámszerve,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv arra felhatalmazott ügyintézője,
- a közlekedési hatóság ellenőre,
- a közterület-felügyelő,
- a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr,
- az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője,
- a halászati őr,
- a mezőőr.

A szabálysértési hatóság határozatában tájékoztatja az eljárás alá vont személyt *a meg nem fizetett pénzbírság (helyszíni bírság) közérdekű munkával történő megváltásáról*. A határozatban a tájékoztatásnak ki kell terjednie arra, hogy ha az eljárás alá vont személy a pénzbírságot nem fizeti meg, helyébe milyen tartamú közérdekű munka lép, valamint arra is, hogy a közérdekű munka végrehajtása céljából az állami foglalkoztatási szervnél kell jelentkeznie.

Közérdekű munka kiszabása esetén az eljárás alá vont személy köteles a számára meghatározott munkát elvégezni, személyi szabadsága egyébként nem korlátozható. Ha az eljárás alá vont személy munkakötelezettségének nem tesz eleget, a bíróság a közérdekű munkát, illetve annak hátralévő részét hat óránként számítva egy nap szabálysértési elzárásra változtatja át. Nem változtatható át a közérdekű munka hátralévő része szabálysértési elzárásra, ha az nem éri el a hat órát.

A szabálysértés miatt alkalmazható *intézkedések*:

- a járművezetéstől eltiltás,
- az elkobzás,
- a kitiltás,
- a figyelmeztetés.

Az eljárás alá vont személy eltiltható, illetve bizonyos esetekben el kell tiltani a járművezetéstől, ha a szabálysértést engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követte el. A *járművezetéstől eltiltás* legrövidebb tartama – az Sztv. eltérő rendelkezése hiányában – egy hónap, leghosszabb tartama egy év.

Az *elkobzás* önállóan és akkor is alkalmazható, ha az eljárás alá vont személy nem vonható felelősségre. El kell kobozni azt a dolgot:

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak, vagy arra szántak,
- amelynek a birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
- amely szabálysértés elkövetése útján jött létre,
- amelyre a szabálysértést elkövették, vagy amelyet a szabálysértés befejezését követően a dolog elszállítása céljából használtak,
- amelyet az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

A *kitiltás* legrövidebb tartama hat hónap, leghosszabb tartama két év:

- a sportrendezvényen való részvétellel, az odautazással vagy az onnan történő távozással összefüggő szabálysértés (például garázdaság) miatt eljárás alá vont személy kitiltható bármelyik sportszövetség versenyrendszerében megrendezett sportrendezvényről, valamint bármelyik sportszövetség versenyrendszerében megrendezett sportesemény helyszínéül szolgáló sportlétesítményből;
- a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértés (például bolti lopás) miatt eljárás alá vont személy e tevékenysége folytatásának megakadályozása érdekében kitiltható a kereskedelmi létesítményből vagy kereskedelmi tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínről.

*Figyelmeztetés* alkalmazásának akkor van helye, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú, és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. A figyelmeztetéssel a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a rosszállását fejezi ki, és felhívja az eljárás alá vont személyt arra, hogy a jövőben tartózkodjon szabálysértés elkövetésétől.

A szándékosság és a gondatlanság, a kísérlet, a felbujtó, a bűnsegéd, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntetethőséget kizáró okokra a Btk. által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell.

### 2.3. A szabálysértési eljárás alapintézményei

A szabálysértési eljárást a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény eljárási szabályai szerint kell lefolytatni. A szabálysértési hatóság és a bíróság a törvényben megállapított feltételek fennállása esetén *köteles a szabálysértési eljárást lefolytatni*. Az eljárás alapelvei szinte teljes mértékben megegyeznek a büntetőeljárásával:

- senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg;
- a szabálysértési felelősség bizonyítása a szabálysértési hatóságot terheli;
- senki sem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására;
- senki sem kötelezhető arra, hogy önmagára terhelő vallomást tegyen, és önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson;
- az eljárás alá vont személyt megilleti a védekezéshez való jog.

A szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – ha a törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. Az eljárás alá vont személy a jogorvoslati jogáról írásban lemondhat.

A szabálysértési eljárás nyelve a magyar. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit sem érhet hátrány. A szabálysértési eljárásban mind szóban, mind írásban mindenki az anyanyelvét vagy – ha a magyar nyelvet nem ismeri – az általa ismertként megjelölt más nyelvet használhatja.

Abban a kérdésben, hogy az eljárás alá vont személy követett-e el szabálysértést, és ha igen, ez milyen jellegű szabálysértés volt, a szabálysértési hatóságot és a bíróságot a büntetőeljárásban hozott határozat és az abban megállapított tényállás kivételével nem

köti a más eljárásban, így különösen a polgári vagy fegyelmi eljárásban hozott határozat és az abban megállapított tényállás.

Az *általános szabálysértési hatóság* a fővárosi, megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (járási hivatal): amennyiben az Sztv. másként nem rendelkezik, szabálysértési ügyben az illetékes járási hivatal jár el. A törvény által a hatáskörébe utalt szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság jogkörében a rendőrkapitányság vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) vámszerve jár el. *Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt – első fokon – a járásbíró jár el.*

A szabálysértési eljárás lefolytatásában az eljárás alá vont személy *lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság* illetékes. Ha a szabálysértési eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, az elkövetés helye, továbbá a szabálysértés felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhat.

Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt első fokon az *elkövetés helye szerint illetékes* járásbíró jár el. A törvényszék elnöke ezekre az eljárásokra más járásbíró illetékességét is megállapíthatja. Az elsőfokú bíróság végzése ellen benyújtott fellebbezést másodfokon a törvényszék tanácsulésen bírálja el. A szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogást az ügyben érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíró bírálja el.

Az *ügyész* ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedésének törvényességét, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési nyilvántartási rendszer felett. A szabálysértési hatóság törvénysértő intézkedése ellen az *ügyész felhívással* élhet. Ha a szabálysértési hatóság az ügyészi felhívást alaposnak tartja, a törvénysértő rendelkezést köteles nyolc napon belül az ügyészi indítványnak megfelelően visszavonni vagy módosítani és erről egyidejűleg az intézkedése megküldésével az ügyészt értesíteni.

A *felhívás eredménytelensége* esetén az ügyész a jogerős határozatot megtámadja, a szabálysértési hatóság az ügy iratait nyolc napon belül megküldi a bíróságnak. Az ügyész fellépése esetén a bíróság egyesbíróként, az iratok alapján harminc napon belül indokolt végzéssel határoz, amelyben a felhívásnak helyt ad, vagy azt elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak, de tárgyalás tartása kérhető.

## 2.4. A tényállás tisztázása

A *szabálysértési hatóság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni (tényállás tisztázása)*. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Nem kell bizonyítani a köztudomású tényeket és azokat a tényeket, amelyekről a szabálysértési hatóságnak, illetve a bíróságnak hivatalos tudomása van.

A szabálysértési hatóság a törvényi keretek között szabadon választhatja meg az alkalmas bizonyítási eszközöket. A szabálysértési eljárásban bizonyítékként felhasználhatóak azok a bizonyítási eszközök is, amelyeket az arra feljogosított hatóságok törvényes eljárásuk keretében szereztek meg.

A tényállás *tanú* vallomásával is bizonyítható. A tanú idézésre köteles megjelenni és – ha e törvény másképp nem rendelkezik – vallomást tenni. Nem hallgatható meg tanúként:

- az, akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,
- minősített adatról az, aki a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosult szervtől vagy személytől nem kapott felmentést.

Nem lehet tanúként meghallgatni azt, aki foglalkozásánál, hivatásánál vagy közmegebízásánál fogva titoktartásra köteles, ha a tanúvallomásával e kötelezettségét megsértené.

A tanúvallomást megtagadhatja az, aki

- az eljárás alá vont személy hozzátartozója,
- magát vagy hozzátartozóját szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolná az ezzel kapcsolatos kérdésben.

A meghallgatást megelőzően meg kell állapítani a tanú személyazonosságát, valamint azt, hogy az eljárás alá vont személynek vagy a sértettnek hozzátartozója-e, továbbá hogy az ügyben más okból érdekelt vagy elfogult-e. Ezekre a kérdésekre a tanú akkor is köteles válaszolni, ha egyébként a vallomástételt megtagadhatja.

A tanút a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire. A tizennegyedik életévét be nem töltött személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték más bizonyítási eszközzel nem pótolható.

Ha a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából jelentős, bizonyítást igénylő tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság – hivatalból vagy kérelemre – *szakértőt* rendel ki. A szabálysértési hatóság a szakértői névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértőt, illetve szakvélemény adására feljogosított gazdasági társaságot, szakértői intézményt vagy külön jogszabályban meghatározott állami szervet, intézményt, szervezetet, ha ez nem lehetséges, kellő szakértelemmel rendelkező személyt vagy intézményt (eseti szakértőt) rendel ki szakértőként. A szakértő jogosult mindazokat az adatokat megismerni, amelyek a feladatának teljesítéséhez szükségesek. E célból az ügy iratait megtekintheti, az eljárási cselekményeknél jelen lehet, az eljárás alá vont személytől, a sértettől és a tanútól felvilágosítást, a kirendelő hatóságtól további adatokat, iratokat és felvilágosítást kérhet. A szakértő a kirendelő hatóság felhatalmazása alapján a neki át nem adott tárgyat is megtekintheti, megvizsgálhatja, abból mintát vehet.

*Tárgyi bizonyítási eszköz* minden olyan dolog, amely a szabálysértés elkövetésének nyomait hordozza, amely a szabálysértés elkövetése útján jött létre, amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak, vagy amelyre a szabálysértést elkövették. Ha a tárgyi bizonyítási eszköz nem alkalmas lefoglalásra, akkor a szabálysértéssel kapcsolatos egyedi tulajdonságainak leírását rögzítő iratot, fényképet vagy más felvételt kell az iratokhoz csatolni. A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a tényállás megállapítása céljából valamilyen tény vagy körülmény igazolására kiállított *okiratot* vagy *iratot* bizonyítási eszközként használhat, ha az a szabálysértési eljárásban valamely bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas.

Ha a tényállás tisztázásához személy, tárgy vagy helyszín közvetlen megtekintése, illetve megfigyelése szükséges, a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság *szemlét* tart. A szemle tárgyának birtokosa köteles lehetővé tenni a tárgy, illetve a helyszín megtekintését, megfigyelését.

Az *eljárás alá vont személy meghallgatásának* megkezdése előtt – a még ki nem hallgatott eljárás alá vont személy és az eljárás többi résztvevőjének távollétében – meg kell állapítani az eljárás alá vont személy személyazonosságát. Az eljárás alá vont személyt meghallgatásának megkezdésekor figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, illetve azt bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható. A figyelmeztetést és az eljárás alá vont személy választát jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés elmaradása esetén az eljárás alá vont személy vallomása nem vehető figyelembe bizonyítékként. Ha az eljárás alá vont személy a vallomás tételét megtagadja, figyelmeztetni kell arra, hogy ez az eljárás folytatását nem akadályozza. Ha az eljárás alá vont személy vallomást tesz, figyelmeztetni kell, hogy a vallomásában mást hamisan nem vádolhat. Arra a szabálysértési cselekményre nézve, amelyre az eljárás alá vont személy a vallomás tételét megtagadta, hozzá további kérdések nem intézhetők, és nem szembesíthető, kivéve, ha előtte úgy dönt, hogy vallomást tesz. A vallomás tételének megtagadása nem érinti az eljárás alá vont személy kérdezősi, észrevételezési és indítványtételi jogát. Az eljárás alá vont személyt nyilatkoztatni kell azokról a személyi körülményeiről, amelyek az alkalmazandó joghátrány megállapítása szempontjából jelentősek lehetnek, így különösen vagyonáról, jövedelméről, családi körülményeiről, foglalkozásáról, végzettségéről, képzettségéről, munkahelyéről, egészségi állapotáról. Az eljárás alá vont személy figyelmét fel kell hívni arra, hogy e körülményeket a szabálysértési hatóság, bíróság csak akkor veszi figyelembe a joghátrány megállapításánál, ha ezekről tudomása van.

## 2.5. Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban

A szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezése alapján azt az eljárás alá vont személyt vagy tanút, aki a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság előtt a szabályszerű idézésre nem jelenik meg, és távolmaradását előzetesen, alapos okkal nem menti ki, a rendőrség útján – a NAV előtt folyamatban lévő eljárásban a NAV vámszerve útján – elő lehet vezetni. Az *elővezetés* – az elrendelő hatóság rendelkezése alapján – útbaindítással is foganatosítható.

A rendőrség szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából *őrizetbe veheti*. A tettenérésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövetőt a rendőrség az elkövetéstől számított negyvennyolc órán belül elfogja.

A szabálysértési őrizet a bíróság érdemi végzésének meghozataláig, de legfeljebb hetvenkét óráig tart. Az eljárás alá vont személyt nyomban szabadon kell bocsátani, ha a szabálysértési őrizet tartama alatt a bíróság a gyorsított eljárást nem folytatta le, vagy nem szabott ki szabálysértési elzárást.

Ha a szabálysértési elzárást kiszabó végzés nem emelkedett jogerőre, és alappal feltehető, hogy az eljárás alá vont személy szabadlábban újabb, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértést követne el, a bíróság a szabálysértési őrizet tartamát a másodfokú végzés meghozataláig indokolt határozattal meghosszabbíthatja. A szabálysértési őrizet

a másodfokú bíróság végzésének meghozataláig, illetve a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig, de legfeljebb a meghosszabbítástól számított tíz napig tart.

A rendőrség, illetve – a hatáskörébe tartozó szabálysértések esetében – a NAV vám-szerve *átvizsgálhatja* annak a személynek a ruházatát, a csomagját, illetve a helyszínen lévő járművét, akiről feltehető, hogy tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál. Az átvizsgálás megkezdése előtt az érintett személyt fel kell szólítani, hogy a keresett tárgyat önként adja át.

A szabálysértési hatóság, valamint – azon szabálysértés vonatkozásában, amely miatt törvény rendelkezése alapján helyszíni bírságot kiszabhat – a helyszíni bírság kiszabására jogosult *lefoglalhatja* azt a dolgot,

- amely tárgyi bizonyítási eszköz,
- amelynek elkobzását törvény elrendeli.

A lefoglalás érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a keresett dolgot adja át. Az átadás megtagadása nem akadályozza annak, hogy a keresett dolgot az ügykörében lefoglalásra jogosult ruházat, csomag vagy gépjármű átvizsgálása útján megszerezze. Erre az érintettet figyelmeztetni kell. Az eljárás alá vont személytől lefoglalt dolog az állam tulajdonába kerül, ha kétséget kizáróan másról van szó, de a jogosult kiléte nem állapítható meg. A később jelentkező jogosult a szabálysértési hatóságtól kérheti a dolog visszaadását, illetve értékesítés esetén a dolog lefoglaláskori ellenértékét.

A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság e törvény által előírt eljárási köteleességek teljesítése érdekében, továbbá az eljárás rendjének megzavarása miatt *rendbírsággal* sújthatja az eljárás alá vont személyt. A rendbírság legalacsonyabb összege ötezer, legmagasabb összege százezer – ha a rendbírság kiszabására ugyanabban az eljárásban ismételt kerül sor, százötvenezer – forint. Bírósági eljárásban a legmagasabb rendbírság százötvenezer, ismételt esetben kétszázezer forint.

A szabálysértési hatóságnak az elővezetés kivételével a kényszerintézkedés tárgyában hozott, továbbá a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elbíráló határozatával, illetve intézkedésével szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy *panaszt* tehet.

A panaszt a határozat közzétételétől számított három, egyéb esetekben nyolc napon belül kell szóban vagy írásban megtenni a szabálysértési hatóságnál. Amennyiben a szabálysértési hatóság a panaszra nem ad helyt, az iratokat három napon belül az illetékes *ügyészségnek küldi meg*.

Az ügyész a kényszerintézkedés tárgyában benyújtott panaszt három, egyéb esetekben nyolc napon belül elbírálja, és

- a panaszt mint alaptalant elutasítja, vagy
- a határozatot hatályon kívül helyezi, indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja.

## 2.6. A szabálysértési eljárás megindulása

A szabálysértési eljárás *feljelentés* vagy a szabálysértési hatóság vagy a bíróság hivatali hatáskörében szerzett tudomása, illetve a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy általi észlelés alapján indul meg. A feljelentést határozattal nyolc napon belül el kell utasítani, ha a feljelentésből vagy az előkészítő eljárás során beszerzett adatokból megállapítható, hogy

- a feljelentett szabálysértés nem szabálysértés,
- a büntethetőséget kizáró vagy eljárást megszüntető ok áll fenn,
- ugyanazon szabálysértés miatt szabálysértési eljárás van folyamatban,
- a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták,
- elkobzás alkalmazása szükséges felelősségre vonás nélkül.

Ha a feljelentés, illetve az előkészítő eljárás adatai alapján nem került sor a feljelentés elutasítására, a szabálysértési eljárást meg kell indítani. A szabálysértési eljárás kezdőnapja a feljelentésnek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatósághoz érkezését követő nap. A szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján induló eljárás kezdő napja megegyezik az észlelés vagy tudomásra jutás napjával.

A szabálysértési eljárást a megindulásától számított harminc napon belül be kell fejezni (ügyintézési határidő). Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolta teszi, az ügyintézési határidőt a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja.

A szabálysértési eljárást – határozatban – fel kell függeszteni, ha

- az ügy érdemi elbírálása olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelyben a döntés más szerv hatáskörébe tartozik,
- az eljárás alá vont személy ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodik, és távollétében az ügy érdemi elbírálása nem lehetséges.

Az eljárás felfüggesztésének ideje az elévülés tartamába nem számít be, azonban a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével a rendelkezésre álló adatok alapján be kell fejezni az eljárást.

A szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, ha

- a cselekmény nem szabálysértés;
- az eljárás adatai alapján nem állapítható meg szabálysértés elkövetése, az eljárás alá vont személy kiléte vagy az, hogy a szabálysértést az eljárás alá vont személy követte el, és az eljárás folytatásától egyik esetben sem várható eredmény,
- a szabálysértést nem az eljárás alá vont személy követte el,
- az eljárás alá vont személy meghalt,
- büntethetőséget kizáró ok áll fenn,
- a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás keretében jogerősen elbírálták,
- ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási eljárás van folyamatban,
- elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak,
- elkobzás alkalmazása szükséges az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül.

Ha az eljárás alá vont személy a szabálysértési hatóság határozatának, illetve a bíróság elsőfokú határozatának meghozataláig – a közlekedési szabálysértéssel okozott kár kivételével – az *okozott kárt nem térítette meg*, a szabálysértési határozatban kötelezni kell annak megtérítésére. A kár értékét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság határozza meg az eljárás adatai alapján.

A szabálysértési ügyben hozott határozatot jegyzőkönyvbe – vagy más módon írásba – kell foglalni. A határozatnak tartalmaznia kell

- a szabálysértési hatóság megnevezését, az ügy számának és tárgyának megjelölését;
- a rendelkező részben az eljárás alá vont személy természetes személyazonosító adatait, a szabálysértés megnevezését, a kiszabott büntetést, illetve az alkalmazott intézkedést;
- a kiszabott büntetés, illetve az alkalmazott intézkedés teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit és mértékét;
- a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást;
- rövid indokolást, utalva a megállapított tényekre, az ezek alapjául szolgáló bizonyítékokra, továbbá a büntetés kiszabása, illetve az intézkedés alkalmazása során figyelembe vett körülményekre;
- utalást az érdemi döntés alapját képező jogszabályra;
- a határozathozatal helyét, idejét, a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy aláírását és az eljáró hatóság bélyegzőlenyomatát.

A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a határozatát név-, szám-, számítási hiba vagy más hasonló elírás esetén *kijavítja*. A szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a határozatát *kiegészíti*, ha valamely lényeges kérdésről nem rendelkezett.

Az eljárás alá vont személy *meghallgatása nélküli eljárásban hozott határozat* kiadásnak akkor van helye,

- ha a tényállás tisztázott, és
- az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő más személy meghallgatása nem szükséges.

A meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatban a szabálysértési hatóság büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz (meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat). Ilyenkor a szabálysértési hatóság a határozatát – a határozatra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően – a szabálysértési eljárás megindítását követő tizenöt napon belül kizárólag a szabálysértési eljárás iratai alapján hozza meg. A szabálysértési hatóság a meghallgatás nélküli eljárásban pénzbírságot szab ki, illetve járművezetéstől eltiltás, figyelmeztetés, elkobzás vagy kitiltás intézkedést alkalmaz.

A meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozattal szemben nincs helye kifogás benyújtásának, azonban az eljárás alá vont személy annak kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy a szabálysértési hatóság hallgassa meg. A kérelem alapján a szabálysértési hatóságnak meg kell hallgatnia az eljárás alá vont személyt. A meghallgatásra az erre irányuló kérelem érkezésétől számított öt napon belül idézést kell kibocsátani. Az eljárás



alá vont személy a kérelmet a meghallgatás megkezdéséig visszavonhatja, ebben az esetben úgy kell tekinteni, mintha nem terjesztett volna elő kérelmet.

## 2.7. Az általános jogorvoslati eszköz szabálysértési eljárásban: a kifogás

Az érdemi határozattal szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, továbbá az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóságnál a határozat közlésétől számított nyolc napon belül *kifogást* nyújthat be. A kifogásban elő kell adni annak okát, az ok téves megjelölése vagy hiánya miatt a kifogás érdemi elbírálását nem lehet megtagadni. A kifogásban egyértelműen meg kell jelölni, hogy a bíróság az ügyet tárgyaláson bírálja el. Ha a kifogásban olyan új tényt állítanak, vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, a szabálysértési hatóság ezen új tényre, illetve bizonyítékra figyelemmel a kifogás alapján a határozatát visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja. A szabálysértési hatóság kifogás alapján megváltoztatott határozata ellen az eljárás alá vont személy és képviselője a közléstől számított nyolc napon belül ismételt kifogást nyújthat be. Az ismételt kifogásban csak a határozat megváltoztatással érintett megállapításait lehet sérelmezni. A szabálysértési hatóság elutasítja az elkésett vagy nem a jogosult által előterjesztett kifogást. Ha a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozatát nem változtatja meg, a kifogás hatósághoz történő beérkezését követő nyolc – a bizonyítási eljárás lefolytatása esetén tizenöt – napon belül az iratokat a kifogás elbírálására *megküldi az illetékes járásbíróságnak*.

A bíróság a szabálysértési ügyben egyesbíróként jár el. A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi, és az iratokat a szabálysértési hatóságnak megküldi, ha

- a határozatot a szabálysértési hatóságnak törvényben kizárt tagja hozta,
- a szabálysértési hatóság – a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértés kivételével – nem a hatáskörében járt el, illetve a hatáskörét túllépte, és
- új eljárás lefolytatására kötelezi a szabálysértési hatóságot.

Ha a kifogásban nem kérték az ügy tárgyaláson történő elbírálását, a bíróság a kifogást tizenöt napon belül tárgyalás tartása nélkül, az iratok alapján bírálja el, feltéve, hogy az eljárás az iratok alapján lefolytatható. A bíróság tárgyalást tart, ha a kifogásban a jogosult kifejezetten kérte az ügy tárgyaláson történő elbírálását, vagy ha a bíróság tárgyalás tartását szükségesnek tartja. A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát végzésében

- hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan,
- az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak, vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert,
- megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.

A kifogás tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye, és a végzés a közlés napján jogerős.

## 2.8. A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértésekre vonatkozó külön szabályok

*A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a feljelentést a rendőrségnél kell megtenni.* Ha a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a feljelentést máshol tették, vagy ha a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértésről egyéb módon szereztek tudomást, a feljelentést, illetve az egyéb jelzést a rendőrséghez kell haladéktalanul továbbítani.

A rendőrség a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés tényállásának felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása érdekében úgynevezett *előkészítő eljárást* folytat le. A rendőrség előkészítő eljárására a szabálysértési hatóság eljárására vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy azt harminc napon belül be kell fejezni, kivéve, ha a felettes rendőri szerv annak időtartamát a rendőrség indítványára újabb harminc nappal meghosszabbítja. A rendőrség az előkészítő eljárás során elrendelheti lakás, egyéb helyiség vagy ahhoz tartozó bekerített hely átvizsgálását, ha alaposan feltehető, hogy az tárgyi bizonyítási eszköz megtalálására vezet.

Ha az előkészítő eljárás iratai alapján megállapítható, hogy a tényállás tisztázott, és az eljárás alá vont személy vagy a tanú, sértett, szakértő meghallgatása nem szükséges, a bíróság határozatban büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz. E döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek, azonban az eljárás alá vont személy vagy képviselője annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti tárgyalás tartását.

*A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személyt a rendőrség a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából a bíróság elé állítja.* A rendőrség a bíróság elé állítás időpontjáról haladéktalanul értesíti a sértettet, valamint gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. A rendőrség közli az eljárás alá vont személlyel, hogy milyen szabálysértés miatt és milyen bizonyítékok alapján állítja bíróság elé.

A rendőrség *ügyvédet* rendel ki, ha az eljárás alá vont személynek nincs meghatalmazott ügyvédje. A képviselőt a tárgyalás időpontjáról értesíti, gondoskodik továbbá arról, hogy az ügyet megismerhesse, illetve az eljárás alá vont személlyel a tárgyalás előtt érintkezessen.

Ha a tárgyalás megtartásának nincs akadálya, a bíróság a feljelentés előterjesztése után meghallgatja az eljárás alá vont személyt, szükség esetén a sértettet, illetve a tanúkat. Ezt követően végzéssel megszünteti a szabálysértési eljárást, vagy megállapítja az eljárás alá vont személy bűnösségét, és büntetést szab ki, illetve intézkedést alkalmaz, rendelkezik a szabálysértési költség viseléséről, és – ha annak feltételei fennállnak – az eljárás alá vont személyt a szabálysértéssel okozott kár megtérítésére kötelezi.

## 2.9. Perújítás szabálysértési eljárásban

*A bíróság jogerős végzésével elbírált cselekmény (alapügy) esetén perújításnak van helye, ha*

- az alapügyben akár felmerült, akár fel nem merült tényre vonatkozó olyan új bizonyítékot hoznak fel, amely valószínűvé teszi, hogy az elkövető szabálysértési fele-

lössége nem állapítható meg, illetve vele szemben lényegesen enyhébb jogkövetkezmenyt kell alkalmazni; a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt az elkövető felelősségét meg kell állapítani, vagy lényegesen súlyosabb büntetést, illetve intézkedés helyett büntetést kell kiszabni, vagy a büntetés helyett alkalmazott intézkedésnél lényegesen súlyosabb intézkedést kell alkalmazni;

- az eljárás alá vont személlyel szemben ugyanazon cselekmény miatt több szabálysértési felelősséget megállapító végzést vagy ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési és büntetőjogi felelősséget megállapító döntést hoztak;
- az alapügyben hamis vagy hamisított bizonyítékot használtak fel, vagy az elkövetőt nem a valódi nevén ítélték el;
- az alapügyben a szabálysértési hatóság valamely tagja, illetve a bíróság a kötelességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte;
- az elkövető által elkövetett bűncselekményt szabálysértésként bírálták el.

*A perújítási kérelmet az alapügyben eljáró bíróságnál kell benyújtani.* A perújítási kérelemben meg kell jelölni a kérelem okát és bizonyítékait. A bíróság elutasítja a kizárt, az arra nem jogosulttól származó, az azonos jogosult által ismételt előterjesztett vagy az elkésztett kérelmet.

Ha a bíróság a perújítási kérelmet megalapozottnak találja, a perújítást elrendeli, és az ügyet tárgyalásra tűzi ki, illetve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz teszi át, egyidejűleg az alapügyben hozott bármely rendelkezés végrehajtását felfüggesztheti, illetve félbeszakíthatja.

Ha a bíróság – a tárgyalás eredményétől függően – megállapítja, hogy

- a perújítás alapos, az alapügyben hozott végzést egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és új végzést hoz,
- ha pedig a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt végzéssel elutasítja.

A perújítás elutasítása ellen a perújítási kérelmet előterjesztő fellebbezhet. A fellebbezést a törvényszék a fellebbezés elbírálására vonatkozó szabályok szerint bírálja el azzal, hogy ha a fellebbezésnek helyt ad, akkor a megfellebbezett végzést hozó bíróságot utasítja a perújítás lefolytatására.

## 2.10. Végrehajtás szabálysértési eljárásban

A pénzbírságot, a helyszíni bírságot, a rendbírságot, a szabálysértési költséget és az okozott kárt a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetni. Ha az elkövető a pénzbírságot, a helyszíni bírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság *a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi az illetékes járásbíróságnak.*

A határozat, illetve a végzés jogerős

- a közlése napján, ha ellene nincs jogorvoslatnak,
- a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő leteltét követő napon, ha ellene határidőben nem terjesztettek elő jogorvoslatot,

- a visszavonásról szóló utolsó nyilatkozat szabálysértési hatóság, illetve bíróság által történő kézhezvételének napján, ha a jogorvoslatra nyitva álló határidő tartama alatt valamennyi jogorvoslatra jogosult visszavonja a jogorvoslatot,
- a lemondásról szóló utolsó nyilatkozat szabálysértési hatóság, illetve bíróság által történő kézhezvételének napján, ha a jogorvoslatra nyitva álló határidő tartama alatt valamennyi jogorvoslatra jogosult lemond a jogorvoslatról.

A helyszíni bírság a tudomásulvétele napján jogerős.

A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság *közérdekű munkával történő megváltása érdekében* az elkövető a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidő követő három munkanapon belül jelentkezhet az állami foglalkoztatási szervnél. Ennek elmulasztása esetén a meg nem fizetett pénzbírságot, helyszíni bírságot szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni.

A közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik. A bíróság által kiszabott közérdekű munkát az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv hajtja végre. Ha az elkövető *munkakötelezettségének nem tesz eleget, a közérdekű munkát a bíróság szabálysértési elzárás büntetésre változtatja át.*

A közérdekű munka végrehajtása érdekében az állami foglalkoztatási szerv elsősorban az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerinti település területén működő vagy olyan közérdekű munka végzésére alkalmas munkahelyet jelöl ki, amelynek a megközelítése – az elkövető lakóhelyétől vagy tartózkodási helyétől – tömegközlekedési eszközzel az egy órát nem haladja meg. A közérdekű munka végrehajtása során az állami foglalkoztatási szerv – az elkövető egészségi állapotának és munkára való alkalmasságának figyelembevételével, a munkáltató beleegyezésével – foglalkoztatót jelöl ki a közérdekű munka végrehajtásának helyéül.

Az elkövető – beleegyezése esetében képviselője is – *méltányossági kérelmet* nyújthat be a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság által kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés elengedése, illetve mérséklése iránt. Az elkobzott dolog visszaadása érdekében az elkobzást elszenvető is előterjeszthet méltányossági kérelmet. A kérelmet a pénzbírság megfizetésére nyitva álló határidőig, egyéb jogkövetkezmény esetén a végrehajtás megkezdéséig lehet előterjeszteni. Méltányossági kérelmet egy alkalommal lehet előterjeszteni. A méltányossági kérelem elbírálása – a bíróság által kiszabott büntetés kivételével – a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.

Ha az elkövetővel szemben a bíróság szabálysértési elzárás büntetést, közérdekű munkát vagy pénzbírságot szabott ki – ide nem értve a pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárást –, a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja.

A méltányossági kérelmet az ügyben érdemi határozatot hozó bíróságnál vagy a határozatot hozó szabálysértési hatóságnál kell előterjeszteni, amely a kérelmet az ügy irataival együtt soron kívül felterjeszti a szabálysértési szabályozásért felelős miniszterhez.

### 3. fejezet

## Szabálysértési különös rész

Az Sztv. ötödik része az *Egyes szabálysértések* címet viseli. A szabálysértési tényállásokat a törvény az alábbi kategóriákba sorolja:

- I. *Elzárással is sújtható szabálysértések*: például magánlaksértés; önkényes beköltözés; távol tartó határozat szabályainak megszegése; rendzavarás; garázdaság; közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése; tiltott prostitúció; veszélyes fenyegetés; felosztatott egyesület tevékenységében való részvétel stb.
- II. *Emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések*: például becsületsértés; koldulás; természetvédelmi szabálysértés; vallásgyakorlás jogának megsértése; gyülekezési joggal visszaélés; tiltott szerencsejáték; csendháborítás; szeszital-árusítás; jégen tartózkodás szabályainak megszegése stb.
- III. *Pénzügyi és kereskedelmi szabálysértések*: például vámszabálysértés; vámgazdaság.
- IV. *Rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések*: vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése; polgári védelmi kötelezettség megsértése; honvédelmi kötelezettség megszegése; jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség.
- V. *Kiemelt közlekedési szabálysértések*: például ittas vezetés; elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése; engedély nélküli vezetés; érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés stb.
- VI. *Közlekedéssel kapcsolatos egyéb szabálysértések*: például közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése; vízi közlekedési szabályok megsértése; szmogriadó szabályainak mozgó légszennyező forrásokkal való megsértése.
- VII. *Élelmiszerlánc-biztonsági és fogyasztóvédelmi szabálysértések*: például versenytárs utánzása; árrágítás; árak megállapításának, közlésének és feltüntetésének elmulasztása; rossz minőségű termék forgalomba hozatala; vásárlók megkárosítása; élelmiszer engedély nélküli előállítása, forgalomba hozatala.
- VIII. *Szellemi tulajdon elleni szabálysértések*: szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése; iparjogvédelmi jogok megsértése.
- IX. *Járványügyi, erdővédelmi, mező-, erdő- és vízgazdálkodási szabálysértések*: például fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása; vízszennyezés; ár- és belvízvédelmi szabálysértés.
- X. *Óvodai nevelés, valamint az alapfokú és középfokú nevelés-oktatás rendjét veszélyeztető szabálysértések*: például az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése.

## Tájékoztató bibliográfia

- BALLA Zoltán – PAULOVITS Mihály (1999): A magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 4. sz. 198–202.
- BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21.
- CSERÉP Attila – FÁBIÁN Adrián – RÓZSÁS Eszter (2013): *Kommentár a szabálysértési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- ERDŐDY Gyula (2009): Alapvető jogok és köteleességek a szabálysértési eljárásban. In ÁDÁM Antal szerk. *PhD Tanulmányok* 8. Pécs, PTE ÁJK.
- FÁBIÁN Adrián – GÁL István László (2004): Gondolatok a szabálysértési jogról. *Magyar Rendészet*, 4. évf. 2. sz. 15–32.
- BECKER, Gary S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Vol. 76. No. 2. 169–217.
- KÁNTÁS Péter (2003): Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 51. évf. 5. sz. 45–65.
- KÁNTÁS Péter (1999): Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 10. sz. 18–26.
- KORINEK László (2001): *Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*. Budapest, BM.
- KRÁNITZ Mariann (2003): A szabálysértésekről, különös tekintettel az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértésekre. *Belügyi Szemle*, 51. évf. 5. sz. 3–22.
- LENKEI Edit (1998): Végrehajtási módok bővítése a szabálysértési eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 1. sz. 63–64.
- MÁTHÉ Gábor (2001): Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 6. sz. 321–330.
- NAGY Marianna (1999): A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény. *Jogtudományi Közöny*, 54. évf. 10. sz. 443–452.
- NAGY Marianna (2012): Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 5. sz. 217–226.
- PAPP László (1984): Büntetékiszabás, halmazat, halmazati büntetés a szabálysértési jogban. *Állam és Igazgatás*, 34. évf. 11. sz. 961–972.
- PAPP László (1983): A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 10. sz. 903–911.
- RÖDER Richárd (2012): A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény egy jogalkalmazó szemszögéből. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 92–102.
- RÖDER Richárd (2005): A szabálysértési törvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 6. sz. 367–371.

## Rövidítések jegyzéke

- Abtv.:* az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény  
*Et.:* az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény  
*Ákr.:* az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény  
*Bszi.:* a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény  
*Bvtv.:* a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény  
*Ektv.:* az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény  
*Áe.:* az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény  
*Eüsztv.:* az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény  
*Hatásköri törvény:* a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény  
*Infotv.:* az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény  
*Kbtk.:* a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk  
*Ket.:* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény  
*Ket. novella:* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt módosító 2008. évi CXI. törvény  
*Knv.:* a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény  
*Kpr.:* a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény  
*Ktv.:* a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény  
*Módtv.:* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény  
*Mötv.:* Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény  
*Njtv.:* a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény  
*Ötv.:* a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény  
*Ptk.:* a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény  
*Szolgáltatási irányelv:* az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról  
*Sztv.:* a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény  
*Ütv.:* az ügyészségről szóló 2011. évi CLXII. törvény  
*Vht.:* a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Kiadói szerkesztő: Tóth Anikó

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Stanctech Digital Kft.

Felelős vezető: Hermann Nikolett

ISBN 978-615-5889-65-3

HU ISSN 1218-9345 • HU ISSN 1418-1274