

Szerkesztették:
Boros Anita – Darák Péter

Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST



Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1.-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerkesztők

Dr. habil. Boros Anita

Dr. Darák Péter

Szerzők

Dr. habil. Balla Zoltán

Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD.

Dr. habil. Boros Anita

Dr. Iván Dániel

Dr. Naszladi Georgina

Dr. Pfeifer-Tóth Tamara

Dr. Pollák Kitti

Dr. Rothermel Erika

Dr. Vértesy László

Szakmai lektor

Dr. Balázs István

Technikai szerkesztő

Szólik Eszter

Olvasószerkesztő

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2017. december 31.

Kiadja

© NKE, 2018.

Felelős kiadó

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

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 sem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

Előszó.....	8
I. FEJEZET BOROS ANITA – A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA ÉS RENDSZERE 10	
1. A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma	10
2. A közigazgatási eljárásjog kialakulása	14
3. A közigazgatási eljárásjog forrásai.....	19
4. Az eljárás szakaszai és az Ákr. felépítése.....	24
5. A Ket. és az Ákr. viszonya	27
II. FEJEZET BALOGH-BÉKESI NÓRA – A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ALAPELVEI, HATÁLYA.....	29
1. A közigazgatási eljárásjog alapelvei.....	29
1.1 Az alapelvek általános jellemzői	29
1.2. Az alapelvek szerepe, alkotmányos összefüggései.....	30
1.3. Az Ákr. egyes alapelvei	31
2. A törvény hatálya	36
2.1. Az Ákr. tárgyi hatálya.....	37
2.2. Az Ákr. szervei hatálya.....	40
2.3. Az Ákr. személyi hatálya	41
2.4. Az ügyfélképesség és az eljárási képesség, valamint a képviselő szabályai	43
2.5. Az Ákr. időbeli és területi hatálya.....	46
III. FEJEZET VÉRTESY LÁSZLÓ – PFEIFER-TÓTH TAMARA – POLLÁK KITTI – ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK	47
1. A hatáskör és illetékesség szabályai	47
1.1. Az eljárási kötelezettség	47
1.2. A joghatóság	48
1.3. A hatáskör.....	49
1.4. Az illetékesség	57
1.5. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata	60
1.6. A hatásköri és illetékességi vita	62
1.7. Eljárás az illetékességi területen kívül	63
2. A nyelvhasználat.....	64
2.1. Az eljárás hivatalos nyelve.....	64
2.2. Külföldiek nyelvhasználati joga	69
3. Kizárás.....	71
3.1. A kizárás általános szabálya.....	72

3.2. Az abszolút kizárási okok	73
3.3. Döntés a kizárásról és az eljáró ügyintéző vagy hatóság kijelölése.....	74
4. Megkeresés	75
4.1. A megkeresés szabályai.....	75
5. A kapcsolattartás általános szabályai	77
6. Adatkezelés	80
6.1. Az adatkezelés szabályai.....	80
7. Adatok zárt kezelése.....	83
8. A fokozott védelmet igénylő személyekre vonatkozó szabályok	85
8.1. Jogképesség.....	85
8.2. Cselekvőképesség.....	85
8.3. A fogyatékkal élő személy	86
9. A támogató	89
IV. FEJEZET VÉRTESY LÁSZLÓ – BOROS ANITA – PFEIFER-TÓTH TAMARA: A KÉRELEMRE INDULÓ ELJÁRÁS	91
1. A Kérelem	92
1.1. A kérelem	92
1.2. A kérelem tartalma.....	94
1.3. A kérelem előterjesztése	95
1.4. A kérelem elbírálása	96
2. Az eljárásfajták	97
2.1. Automatikus döntéshozatal	97
2.2. Sommás eljárás.....	99
2.3. Teljes eljárás	99
2.4. Függő hatályú döntés	100
3. Hiánypótlás.....	104
4. A kapcsolódó és megelőző eljárás.....	106
4.1. A kapcsolódó eljárás.....	106
4.2. A megelőző eljárás.....	107
5. A kérelem visszautasítása.....	107
6. Az eljárás megszüntetése, felfüggesztése, szünetelése	109
6.1. Az eljárás megszüntetése	110
6.2. Az eljárás felfüggesztése	114
6.3. Az eljárás szünetelése.....	117

6.4. A függőben tartás elhatárolása az eljárás felfüggesztésétől és szünetelésétől	118
7. Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok.....	119
7.1. Az általános ügyintézési határidő.....	121
7.2. Speciális határidők az Ákr-ben	122
7.5. Az ügyintézési határidő számítása.....	127
7.3. Az ügyintézési határidő túllépésének szankciói	128
8. A szakhatóság közreműködése.....	130
8.1. A szakhatóság kijelölése és megkeresése	131
8.2. A szakhatóság állásfoglalása.....	135
8.3. Az előzetes szakhatósági állásfoglalás.....	136
8.4. A szakhatóságokra vonatkozó egyéb eljárási szabályok	136
9. A tényállás tisztázása és a bizonyítás	137
9.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás általános jellemzői	137
9.2. A tényállás tisztázásának szabályai az Ákr.-ben	139
9.3. A bizonyítás Ákr.-ben nevesített jogintézményei.....	145
V. FEJEZET BOROS ANITA – POLLÁK KITTI – A HATÓSÁG DÖNTÉSEI	173
1. A határozat és a végzés	175
1.1. A jogszerű hallgatás intézménye	177
1.2. A döntés tartalma és formája.....	179
1.3. Az egyszerűsített döntések.....	182
2. A hatósági döntés véglegessége és az azonnali végrehajthatóság	183
3. A döntés közlése.....	184
4. A döntés kijavítása, kiegészítése	189
5. Speciális döntés típusok: az egyezség és a hatósági szerződés.....	190
6. Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás	191
6.1. Közös szabályok.....	192
6.2. A hatósági bizonyítvány.....	193
6. 3. A hatósági igazolvány	194
6.4. A hatósági nyilvántartás	195
VI. FEJEZET BOROS ANITA – HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS.....	198
1. A hatósági ellenőrzés általános szabályai.....	198
2. A hatósági ellenőrzés lefolytatása	200
3. A közigazgatási hatósági ellenőrzés és a szankciók kapcsolata.....	204
VII. FEJEZET BALLA ZOLTÁN – A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS	208

1. A hivatalbóli eljárás alapvető megközelítése	208
2. A hivatalbóli eljárás részletes szabályozása	209
VIII. FEJEZET PFEIFER-TÓTH TAMARA – IVÁN DÁNIEL – AZ EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI	212
1. Ideiglenes intézkedés	213
2. Biztosítási intézkedések.....	216
2.1. A biztosítási intézkedések közös szabályai	216
2.2. Ideiglenes biztosítási intézkedés	217
2.3. Zár alá vétel és lefoglalás.....	219
IX. FEJEZET BALOGH-BÉKESI NÓRA – POLLÁK KITTI – VÉRTESY LÁSZLÓ – NASZLADI GEORGINA – ROTHERMEL ERIKA: A JOGORVOSLAT	224
1. A jogorvoslatok rendszertani szerepe	224
2. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások.....	227
2.1. Közigazgatási per	228
2.2. Fellebbezés	229
3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások	235
3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása	235
3.2. A felügyeleti eljárás	238
3.3. Az ügyészi felhívás és fellépés	240
3.4. Semmisség	242
4. A közigazgatási perek sajátos szabályai.....	245
4.1. A közigazgatási hatósági és a bírósági eljárás különbségei	245
4.2. A közigazgatási per kialakulásának történelmi előzményei	248
4.3. A közigazgatási per fogalma	250
4.4. A közigazgatási per szereplői.....	251
4.5. A közigazgatási per megindítása	257
4.6. Azonnali jogvédelem	261
4.7. Egyezség és közvetítés.....	262
4.8. A közigazgatási per mozzanatai, a tárgyalás, és a bizonyítás.....	262
4.9. A bíróság határozatai.....	264
4.10. A Perorvoslatok	265
4.11. Különös közigazgatási perek.....	269
X. FEJEZET VÉRTESY LÁSZLÓ – ELJÁRÁSI KÖLTSÉG, AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG ELŐLEGEZÉSE ÉS VISELÉSE.....	271
1. Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok	271
2. Az eljárási költség viselése.....	274

3. Az eljárási költség előlegezése	276
4. Döntés az eljárási költség viseléséről	278
5. Költségmentesség.....	279
XI. FEJEZET BALLA ZOLTÁN – A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS.....	282
1. Végrehajtás a közigazgatási eljárásban	282
2. A végrehajtás folyamata, eljárási szabályai	283
2.1. A végrehajtás elrendelése	284
2.2. A végrehajtás fogatosítása	284
2.3. A végrehajtás módjai	286
2.4. A végrehajtás felfüggesztése	288
2.5. A végrehajtás megszüntetése.....	289
2.6. A végrehajtás elvülése	290
2.7. Fizetési kedvezmény pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során	290
2.8. Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban.....	290

ELŐSZÓ

A közigazgatási hatósági eljárásról azt szoktuk mondani, hogy egy olyan jogterület, amelyet minden közigazgatásban dolgozó szakembernek ismernie kell. Ez az elvárás fokozottabban érvényesül az olyan szakemberek esetében, akik nap, mint nap találkoznak az ügyfelekkel.

Magyary Zoltán klasszikusnak számító művében azt írja, hogy „Az állam feladatai sokáig csak abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. (...) Az állam a rendfenntartás és veszélyelhárítás érdekében mindazt megtehetette, ami egyesek privilégiumaiba nem ütközött. A XVII. századtól kezdve azonban a gazdasági és társadalmi élet fejlődése következtében a politikai élet is átalakult (a centralizáció növekedése, nagyhatalmak kialakulása, állandó hadsereg tartása, hivatásos bürokrácia kifejlődése, a merkantilizmus politikájának követése, a közoktatás fejlesztése iránti érdeklődés, jobbagyság felszabadítása stb.) és a közigazgatásnak olyan feladatokat is vállalnia kellett, amelyekhez nem volt elég a hatalom, hanem hozzáértés, különböző szakértelem is kellett. Érthető, ha az államhatalom, amely évszázadok alatt az impérium gyakorlását nemcsak megszokta, hanem ki is ismerte és azzal az állammal fenn tudta tartani, az új feladatok megoldásában is ugyanezt a módszert alkalmazta, és az állampolgárokkal szemben való jogállását igyekezett változatlanul fenntartani. (...) Az állam feladatköre azóta továbbfejlődött. A rendfenntartás és veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak: a közlekedés, termelés fejlesztése, munkaviszonyok javítása, munkanélküliség leküzdése, közegészségügy, lakásügy, közművelődés stb. terén. (...) A közigazgatás ennek következtében megszűnt a jogszabályok egyszerű végrehajtása lenni, és nem számíthat felmentésre pusztán azon az alapon, hogy jogszabályt nem sértett, hanem ehelyett pozitív eredményekért felelős, amelyeket az emberek csak a közigazgatás útján érhetnek el.”¹

Ebből következően a közigazgatásként megjelenő, az ügyfelekkel kapcsolatba lépő kollégáknak nem csak ismerniük, hanem alaposan tudniuk kell, mi is az a közigazgatási hatósági eljárás, mit kell és lehet tenni az egyes ügyekben, el kell tudni dönteni, hogy ha az ügyfél valamilyen pénzbeli támogatásért fordul a helyi önkormányzat ügyintézőjéhez, a kérelem alapján az ügyfél pontosan mit szeretne, milyen hatóság jogosult azt és milyen eljárásban biztosítani számára. Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályait meghatározó jogszabályt a közigazgatási hatósági eljárással foglalkozók Bibliájának is szokták hívni.

A közigazgatási hatósági eljárás elmúlt hatvan éves szabályozásának életpályája nemrégiben újabb fordulóponthoz érkezett: új szabályozási metodika mellett új jogszabály került elfogadásra. Itt most nem tisztünk ennek a jogszabálynak az értékelése, de az bizonyos, hogy mindez más gondolkodást, más típusú jogalkalmazást igényel a közigazgatási hatósági eljárással foglalkozók számára.

Könyvünk segítséget kíván nyújtani az egyetemi hallgatóknak, közigazgatási hatósági ügyintézésben résztvevőknek abban, hogy általános szinten megismerjék a közigazgatási hatósági eljárás egyes eljárási cselekményeit, a vonatkozó jogi szabályozók legfontosabb rendelkezéseit és nem utolsósorban a közérthető fogalomhasználatnak köszönhetően alkalmas legyen arra, hogy szilárd közigazgatási hatósági eljárási alapismereteket közvetítsen, amelyre bátran építkezhetnek a professzionális szakmaspecifikus eljárási szabályokat megismerni és alkalmazni kívánó szakemberek.

¹ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás (Budapest 1942.) 50. p.

Könyvünk a joggyakorlat hiányában a megmaradt jogintézmények kapcsán már megszilárdult joggyakorlatra és az új ágazati szabályozásból merített példák útján kíván segítségül szolgálni az egyes szabályok megértéséhez, külön is kiemelve² azokat a kérdéseket, definíciókat, amelyekről úgy véltük, hogy a közigazgatási eljárás alapfogalmaiként, alaptételeiként is értelmezhetők.

Ugyanakkor célunk nem a korábbi és a hatályos szabályozás összevetése és a változások jogdogmatikai és egyéb természetű magyarázata, hanem egy, a hatályos közigazgatási hatósági eljárási szabályozást magyarázó, közérthető kiadvány elkészítése volt.

a Szerkesztők

² Ezeket a részeket szegéllyel láttuk el.

I. FEJEZET

BOROS ANITA – A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÉS ELJÁRÁSJOG FOGALMA ÉS RENDSZERE

1. A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma

A közigazgatási eljárás nevéből is adódóan a közigazgatási jog egyik részterülete, mégpedig egy olyan általános területe, amely azt határozza meg, hogy **a közigazgatásnak miként kell eljárnia, mikor mit és hogyan kell vagy lehet tennie.**

Ahogy Magyar Zoltán már említett gondolataiban is megjelenik, a közigazgatási szervek egyik legfontosabb, de nem kizárólagos feladata a jogszabályok végrehajtása. A végrehajtás mellett a közigazgatásnak azonban szolgáltatnia is kell, hiszen általános elvárás, hogy az ügyek gyorsan, egyszerűen megoldásra kerüljenek, az ügyfél kérdései soron kívül, szakszerűen megválaszolásra kerüljenek lehetőleg e-mailben, időpontot lehessen foglalni a kormányablaknál, annak biztosítása, hogy egy település élhető, rendezett legyen, a tűz gyorsan el legyen oltva, egy építkezést vagy egy beruházást hamar be lehessen fejezni vagy éppen egy igazolás a kollégiumi elhelyezéshez könnyedén beszerezhető legyen.

A közigazgatás tehát nagyon sok mindent tesz a köz érdekében. Annak módját, **hogy ezt miként teszi, különböző szintű és jellegű jogszabályok és egyéb szabályozók határozzák meg.**

Ahogy a példákból is láttuk, a közigazgatás tevékenysége is nagyon sokrétű, éppen ezért az összes tevékenység ellátásának eljárási szabályait nem lehet egyetlen jogszabályba belecsúfolni, már csak azért sem, mert több száz ágazat létezik jelenleg a hazai jogrendszerben, gondoljunk csak például a közlekedési igazgatástól a fogyasztóvédelmen át a gyermekvédelem vagy a közterület használat területeire. Sőt ezeken az ágazatokon is belül is több, fogalmazhatunk úgy, hogy sajátos, ágazati „eljárás” található, például egy közlekedési ágazatban a vasúti, vízi, légi, közúti közlekedés eljárásai.

Az bizonyos, hogy a közigazgatás tevékenységeinek döntő része valamilyen jogalkalmazási tevékenység. Noha nem célunk a közigazgatási jog minden kérdésével külön foglalkozni, azt azonban szükséges kiemelnünk, hogy a közigazgatási jogalkalmazási tevékenységek közül többnyire két tevékenységtípust szoktunk kiemelni: egyfelől az olyan tevékenységeket, amelyek valamilyen **közfeladat megvalósítását szolgálják**, másfelől pedig az **ügynevezett jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenység** kategóriájába tartozókat.³

Már itt érdemes utalnunk arra is, hogy a jogalkalmazói tevékenység nem csak a közigazgatási szervek, hanem például az igazságszolgáltatás hatalmi ágához tartozó szervek esetében is megjelenik. Erre azért szeretnénk felhívni a figyelmet, mert látni fogjuk a későbbiekben, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. Azt is látni foguk a későbbiekben, hogy az a közigazgatási per, amelyet a bíróságok a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálata tárgyában folytatnak le, teljes egészében megváltozik az új szabályozás rendszerében.

A közigazgatási jogalkalmazás egyik sajátos válfaja az ügynevezett közigazgatási hatósági jogalkalmazói tevékenység, melyet az arra feljogosított közigazgatási hatóságok látnak el, a jogszabály által meghatározott eljárási szabályok alapján.

³ Ld. részletesebben: Közigazgatási alapvizsga c. könyv. (Harmadik hatályosított kiadás). 2016. In.: <http://vtki.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-alapvizsga> (utolsó letöltés: 2017.12.31.) 89-93. p.

Ebből következően nem minden közigazgatási szerv közigazgatási hatóság is egyben: a közigazgatási hatósági tevékenység ugyanis a közigazgatási jogalkalmazásnál szűkebb fogalom, mivel – ahogyan említettük – azt kizárólag hatósági jogkörben eljáró szervek gyakorolhatnak. Másként fogalmazva, léteznek olyan közigazgatási szervek, amelyek jogalkalmazók ugyan, de mégsem minősülnek hatóságnak.

Ebből következően **számos olyan eljárástípus ismeretes, amelyek nem minősülnek hatósági eljárásnak**, noha közigazgatási szervek vagy valamilyen közfeladatot ellátó szervezet látja el őket. Ebből következően különbség tehető közigazgatási eljárás(jog) és közigazgatási hatósági eljárás(jog) között.

Tekintsük át röviden ezeket az eljárástípusokat és vizsgáljunk meg néhány közérthető példát az egyes eljárástípusok megértéséhez:

- a) **A közigazgatási hatósági eljárások:** ezek olyan eljárások lesznek, amelyek során a közigazgatási hatósági ügyekben közigazgatási hatóságok járnak el és a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok – ők lesznek az eljárás ügyfelei – számára állapít meg jogokat és kötelezettségeket. Mindez azt jelenti, hogy az eljáró közigazgatási hatóság és az ügyfelek között egy hatósági eljárási jogviszony jön létre (például amikor az ügyfél építési engedélyt kér egy lakóház építésére), amely alapján a hatóság hoz egy döntést és közigazgatási anyagi jogi jogviszonyt keletkeztet (maradva a példánknál, megadja az ügyfélnek az építési engedélyt, azaz jogot keletkeztet számára az építésre), vagy a már meglévő anyagi jogi helyzetben idéz elő változást (például a hatóság elrendeli a nem jogszabályszerű felépítmény lebontását). Olyan eset is előfordul, hogy a hatóság két ellenérdekű ügyfél jogvitáját kénytelen feloldani, vagy éppen valamilyen jogellenes magatartás miatt valamilyen hátrányos jogkövetkezményt, azaz szankciót használni az ügyféllel szemben.⁴ Ezeket a jogviszonyokat rendező általános szinten az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).
- b) Emellett vannak olyan közigazgatási eljárások is, amelyek bár jellegüket tekintve illenének is az a) pontban felsorolt eljárások valamely típusába, azonban a jogalkotó úgy döntött, hogy azokat kiemeli az Ákr. hatálya alól. Az Ákr. ugyanis maga akként rendelkezik, hogy a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra,⁵ a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra, valamint a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)-(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra nem terjed ki a hatálya. Ezeket fogjuk a későbbiekben az **Ákr. hatálya alól kivett eljárásoknak** nevezni.
- c) Ismerünk olyan közigazgatási eljárásokat is, amelyek már nem illeszthetők az a) pontban jelzett eljárások közé, noha azokat is **közigazgatási szervek folytatják le és valamilyen rajtuk kívüli jogalany számára állapítanak meg valamilyen jogot vagy kötelezettséget, azonban ezek a közigazgatási szervek vagy nem minősülnek hatóságoknak, vagy az adott döntést nem hatósági jogkörben hozzák meg**. Ilyen például a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendeletben megfogalmazott szabályozás is, melynek már a nevéből is kiderül, hogy eljárásjogi szabályokat takar. Ez a kormányrendelet például akként rendelkezik, hogy az európai uniós források

⁴ Patyi András: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialog Campus Kiadó, 2009, 27. p.

⁵ Ld. ehhez: Cservák Csaba: A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In.: Cserny Ákos (szerk.): Választási dilemmák: Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015, 10-27. p.

felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium jogorvoslati feladatai körében elbírálja többek között az irányító hatóság valamilyen támogatást megállapító döntése ellen benyújtott kifogásokat, valamint a szabálytalansági eljárásban az irányító hatóság, a kifizető ügynökség és az alapok alapját végrehajtó szervezet által hozott döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket.⁶ Hasonló eljárási szabályokat tartalmaz az egyes önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó fejlesztési támogatás igénybevételének részletes szabályairól szóló 8/2013. (III. 29.) BM rendelet is, amely kimondja például, hogy az óvodai kapacitásbővítés céljából benyújtott pályázatról a miniszter dönt és a döntés közlésétől számított 15 napon belül támogatási szerződést köt.

- d) Vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatáson kívüli jogalanyra ható eljárás **eljárási szabályait már nem is jogszabály határozza meg**: ilyen például az az eset, amikor az államháztartásról szóló törvény szerint egyedi miniszteri döntés alapján kerül megállapításra egy sportcélú támogatás és a támogatáshoz benyújtandó kérelmet és mellékleteit egy tájékoztatónak, vagy felhívásnak nevezett dokumentum foglalja össze.

Ezeket nevezzük összefoglaló néven a közigazgatás külső eljárásainak.

A közigazgatási eljárások feltérképezése azonban itt nem ért véget:

- a) Számtalan eljárási szabályt határoznak meg **a különböző szervezetek belső szabályozói**: ezeknek számtalan formája ismeretes, de talán legtipikusabb a szervezeti és működési szabályzat, amelyben a szervezet belső működésére vonatkozó eljárási szabályok is megjelennek (például a vezető akadályoztatása esetén ki minősül aláírásra jogosultnak), de ide sorolhatjuk a háttérintézményekkel összefüggő eljárásokat is (például költségvetési szervek létrehozása, megszüntetése, minisztériumokba olvadása stb.).
- b) A mai közigazgatásunkban **számos testület, bizottság** működik: ezeknek a testületeknek az eljárását a testület jellegétől függően különböző jogi szabályozók határozzák meg. A nemzeti szabványosítással összefüggő közfeladatokat köztestületként ellátó Magyar Szabványügyi Testület eljárásának szabályait például a nemzeti szabványosításról az 1995. évi XXVIII. törvény határozza meg. Az Országos Doktori Tanács például az ország Doktori Tanácsainak elnökéből álló testület, amelynek az eljárási szabályai az oktatásért felelős miniszter által jóváhagyott ügyrendben találhatók.
- c) Sajátos eljárási szabályok érvényesülnek **a normaalkotási eljárások** során is.
- d) Hasonlóképpen szabályozott eljárás mentén járnak el **a különböző közfeladatot ellátó szervezetek** is, így például az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok, alapítványok a közfeladat ellátással összefüggésben (például metró meddig lehet tartózkodni egy vasútállomáson).
- e) A legtöbb közigazgatási szervnek van **valamilyen dolog** a használatában, bizonyos szervezeteknek a tulajdonában, amelyek **fölött rendelkezhetnek** (például egy egyetem engedélyezi-e egy egyesületnek, hogy székhelyét az egyetemre jelentse be a bírósági nyilvántartásba vételi eljáráshoz).
- f) Végül ide kell sorolnunk a már említett közigazgatási pereket is, melynek szabályait szintén egy új jogszabály a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) határozza meg.⁷

Ezeket nevezzük összefoglaló néven a közigazgatás belső eljárásainak.

Az eljárás mindig eljárási cselekmények sorozata, vagy másképp fogalmazva egymásra épülő eljárási cselekmények láncolata. Ebben a láncolatban különböző szereplők vesznek részt. A későbbiekben látni fogjuk, hogy az eljárásnak lesznek úgynevezett főszemélyei, akik nélkül nincs is eljárás (ők lesznek a hatóság illetve az ügyfél) valamint lesznek egyéb résztvevők is

⁶ A hivatkozott Kormányrendelet 12. § (1) bekezdése.

⁷ A csoportosításhoz Ld. Patyi András idézett művét (3. Lj.).

(például a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, akiket együtt az Ákr. is csak az eljárás egyéb résztvevőjének hív). Ezek között az eljárási résztvevők között úgynevezett eljárási jogviszony jön létre.

Az eljárási jogviszony az Ákr. hatálya alá tartozó ügyben, az ott meghatározott személyek között létrejövő, jogilag szabályozott eljárási természetű kapcsolat.

Nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy itt eljárási természetű jogviszonyról van szó. Ezt azért kell kiemelni, mert a jogviszonyoknak ismeretes egy másik típusa is az anyagi jogi jogviszony. A fentiekben már utaltunk arra, hogy az eljárás(i jogviszony) után keletkezik az anyagi jog(i jogviszony), vagyis az eljárásjogi jogviszony mindig megelőzi az anyagi jogi jogviszony létrejöttét.

A jogviszony tartalma az eljárási cselekmény, vagy tevékenység, míg a közigazgatási hatósági jogviszony tárgya a hatósági ügy: a közigazgatási hatóságok közigazgatási ügyekben és azon belül is közigazgatási hatósági ügyekben járnak el.

Az Ákr. konkrétan meghatározza: a törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

Miután a közigazgatási jogban is beszélhetünk anyagi jogi és eljárási jogi szabályokról: az eljárási, vagy más néven **alaki jogi** szabályok az adott jogterületre vonatkozó általános szabályok, vagyis az anyagi jogi normák végrehajtására hivatottak.

A közigazgatási jog az anyagi és az alaki jogi normák elkülönítése tekintetében speciálisnak tekinthető, hiszen a legtöbb területen ez a két szabályrendszer konzekvensen elkülönül egymástól, olyannyira, hogy általában külön-külön törvényben jelennek meg az alaki és az anyagi jogi szabályok.

Ahogy említettük az **anyagi jogi** szabályok az adott jogviszonyra vonatkozó általános szabályok. Ilyen például a polgári jog területén a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.),⁸ vagy a büntetőjog területén a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.).

A közigazgatási jogban azonban **nem beszélhetünk egy általános közigazgatási jogi kódexről**, vagy törvénykönyvről, hiszen a közigazgatás olyan széles körű, hogy annak valamennyi szabályát még általános szinten sem lehetne egy jogszabályban megfogalmazni. Ezt felismerve a jogalkotó egy sajátos megoldást használ: elfogadott egy olyan törvényt, amely **a közigazgatási eljárás minden fontos szabályát tartalmazza és számos ponton meghagyta az ágazati törvényeknek a mozgásteret, hogy az adott ágazatra vonatkozó speciális eljárási szabályokat megalkossa.**⁹

Nézzünk erre egy példát: az Ákr. 35. § (2) bekezdése szerint, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni. Ahogy látjuk, a mondat úgy kezdődik, hogy ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik (...). Vagyis az Ákr. 35. § (2) bekezdése megadja a lehetőséget az ágazati jogalkotónak, hogy az adott ágazatra vonatkozó sajátosságokat

⁸ Ld részletesen: Dr. Méhes Tamás: Polgári jogi alapismeretek, Budapest, 2017., 5-7. p. (megjelenés alatt).

⁹ Az általános és speciális szabályok egymáshoz való viszonya tekintetében különböző modellek alakultak ki. Ezekről Ld. Patyi András: im., Patyi András: Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog). In.: Közigazgatási jog II., Bp-Pécs: Dialóg-Campus, 2006. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12478/file/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_eur%C3%B3pai_integr%C3%A1ci%C3%B3ja.pdf (utolsó letöltés: 2017.12.01.)

Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 214 p.

figyelembe véve eltérjen az Ákr. általános alaki jogi szabályaitól. Ezt követhetjük nyomon az alábbi ágazati törvényekben:

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 41/A.§ (8) bekezdése szerint az álláskeresőként való nyilvántartással, az álláskereső ellátásával, valamint a természetes személynek nyújtott foglalkoztatást elősegítő támogatással kapcsolatos eljárás során az ügyfélnek személyesen kell eljárnia.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 6. § (1) bekezdése szerint az ügyfélnek személyesen kell eljárnia – az elektronikusan is elintézhető ügyek kivételével – a vezetői engedély kiállítása, cseréje, pótlása, valamint a külföldi vezetői engedély honosítása iránti kérelem benyújtása esetén.

Még mindig adósok maradtunk azonban annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy ha az Ákr. általános eljárási törvény és az ágazati jogszabályok az Ákr. szabályaitól eltérő, az adott ágazatra vonatkozó sajátos eljárási szabályokat határozhatnak meg, akkor mégis hol vannak az anyagi jogi szabályok leírva?

A kérdésünkre a választ az ágazati jogszabályok adják meg, hiszen azok nem csak az adott ágazatra vonatkozó sajátos eljárási normákat határozzák meg, hanem az adott ágazat általános szabályait is. Az eredeti példánál maradva anyagi jogi szabályok az alábbiak:

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 24. §-a szerint az álláskereső részére – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – álláskeresői ellátásként álláskeresői járadék, nyugdíj előtti álláskeresői segély, valamint költségtérítés jár.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2. § 6. pontja alapján járműokmány a jármű tulajdonjogát, forgalomban tarthatóságát igazoló okmányok.

A közigazgatási eljárás a jogi hatás kiváltására alkalmas döntések, az aktusok előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének alaki rendje, vagyis az aktusok megalkotásának szabályozott folyamata az egyes közigazgatási szervek eljárásának rendje.¹⁰

2. A közigazgatási eljárásjog kialakulása¹¹

A hazai közigazgatási eljárásjog fejlődésének első kodifikációs mérföldkövei csak a büntető és a polgári eljárásjogi kodifikációk után jelentek meg a hazai jogtörténetben. Természetesen a közigazgatási eljárásjog a fejlődési tendenciáit tekintve is eltérőséget mutat a másik két említett jogterülettől: a közigazgatási eljárásjog jogszabályi szinten történő definiálásának lehetőségeit nagymértékben meghatározta magának a közigazgatásnak a fejlődési pályája. Természetesen már az államalapítás óta megfigyelhetők olyan rendelkezések, amelyek valamilyen eljárási szabályt fogalmaztak meg (például az adók beszedésének eljárása, vagy épp a bizonyítás szabályai), sőt a Habsburg-korszakban az eljárási cselekményekre vonatkozóegységesítési törekvések is jellemzőek voltak, azonban az egységes közigazgatási eljárási törvény megalkotása még sokáig váratott magára. **1869**-ben elválasztásra került egymástól az igazságszolgáltatás és közigazgatás, amelynek eredményeként a büntetőjogi

¹⁰ Patyi András: im. Közigazgatási hatósági eljárásjog. 17. p.

¹¹ Ld. ehhez: Lőrincz Lajos (szerk.): Eljárási jog a közigazgatásban. UNIÓ Kiadó, 2001. 24-43. p.; Patyi András: Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In.: Patyi András: i.m. Közigazgatási hatósági eljárásjog. 17-48. p.; Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. KJK Kiadó, Budapest, 2005, 11-29. p.; Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013, 22-25. p.; Balázs István (szerk.): Közigazgatási eljárások. DUPress Kiadó, 2017. 45-48. p.

igazságszolgáltatás a bíróságok feladatává vált, míg az 1879-ben elfogadott kihágásokról szóló törvény szerinti a közigazgatási szervek jártak el.

1883-ban felállításra került a pénzügyi közigazgatási, amely átvette a korábban a pénzügyminiszterhez előterjesztett fellebbezések elbírálását, majd pedig **1896**-ban az 1986. évi XXVI. törvénnyel létrehozásra került a Közigazgatási Bíróság, amely sajátosan elkülönült mind a bírósági mind a közigazgatási szervezettől. A bíróság egy fokú, a rendes bírósággal megegyező jogállású szerv volt, amely jogvitás eljárásban döntött.

Az **1901. XX. törvénycikk** megszüntette az állami és a törvényhatósági (önkormányzati) határozatok jogorvoslati rendjének különbözőségét, meghatározta a kézbesítés szabályait és a jogorvoslatokat.

1907-ben felállításra került a Hatásköri Bíróság, amelynek az volt a feladata, hogy a rendes bíróságok és a közigazgatás bíróság, illetőleg a közigazgatási szervek és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri vitákat eldöntse.

Az **1929. évi XXX. törvény** a közigazgatás rendezéséről szolt. Ahogyan a törvény nevéből is kiderül, az a közigazgatási eljárás bizonyos kérdéseinek egyszerűsítésére volt hivatott, így többek között egyszerűsítette a jogorvoslati rendet. Ennek a törvénynek a legfontosabb jelentősége abban ragadható meg, hogy először mondta ki azt, hogy mindenkinek joga van jogorvoslattal élni, amennyiben az adott döntés jogát vagy jogos érdekét érintette. Emellett azt is kimondta, hogy jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat ellen.¹²

1925-ben elfogadásra került az osztrák közigazgatási eljárási törvény, melynek hatása a kiegyezést megelőző közös eljárási metódusok okán is fokozottan jelentkezett. Az 1920-as években hazánkban is egyre erőteljesebben jelentkezett az egységes közigazgatási eljárási törvény megalkotásának gondolata. A közigazgatás racionalizálásának kormányprogramja nevesítette is az eljárás egyszerűsítésének igényét, melynek keretében több közigazgatási eljárásjogi tervezet is született: 1937-ben *Valló József* Közigazgatási eljárás, majd 1942-ben *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról* címmel dolgozott ki javaslatot (ez az Ákr. megnevezésének is eredője). Valló mellett *Szítás Jenő* is kidolgozott 1939-ben egy hasonló javaslatot, ám végül egyik sem került elfogadásra.

A II. világháborút követően **1949**-ben megszüntetésre került a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot és megkezdődött a tanácsigazgatási rendszer hierarchikus működése. Az államigazgatási eljárásjog fejlődése egy időre megfeneklett, majd 1954-ben ismét napirendre került egy általános közigazgatási eljárási törvény kidolgozásának gondolata és 1956-ra el is készült az első magyar közigazgatási eljárási törvényünk. Az 1957. október 1-jén hatályba lépett **1957. évi IV. törvény** az államigazgatási eljárás általános szabályai címet viselte. A továbbiakban ezt a törvényt **Et.** rövidítéssel jelöljük. Az Et. jelentősége abban ragadható meg, hogy a teljes eljárás folyamatát szabályozta és lényeges garanciális szabályokat fogalmazott meg az állampolgárok számára. A szabályozás módszertanát tekintve az Et. lehetőséget biztosított az ágazati jogszabályoknak egyes eljárási kérdések további részletezésére.

Az Et.-t sokszor módosította a jogalkotó, de e legjelentősebb az 1972-es és az 1981-es módosítás volt: 1972-ben az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok a Pp. XX. fejezetébe kerültek át, míg 1981-ben az akkorra igen jelentősen felduzzadt mértékű ágazati eljárási szabályok felülvizsgálatára került sor, külön fejezetként kerültek megfogalmazásra például a hatósági bizonyítványok, igazolványok kiadása és a hatósági ellenőrzés szabályai. Ez utóbbi az **1981. évi I. törvényben** öltött testet, amelyet a továbbiakban **Áe.** rövidítéssel jelölünk.

¹² Ld. A hivatkozott törvény 46. § (1) és 47. § (2) bekezdését.

A rendszerváltás után 1991-ben sor került az Alkotmány módosítására, amelynek eredményeként általánossá vált a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata és a Pp. XX. fejezetében megfogalmazottak szerinti eljárás valósult meg a bírósági szakaszban. A bíraskodás 1999-ig két fokú volt, azaz a városi bíróságok jártak el első fokon, majd másod fokon a fellebbezések nyomán a megyei bíróságoknál lehetett megfellebbezni. A Legfelsőbb Bíróság pedig felülvizsgálati eljárásban járt el, illetve elvi ítélkező gyakorlatával alakított ki eljárásjogi megoldásokat.

A kilencvenes évek során egyre több ágazat érte el, hogy sajátos, „magára szabott” szabályokkal eltérhessen az Áe. általános szabályaitól, így 1999-ben megkezdődött az Áe. és a közigazgatási eljárásjog akkori szabályrendszerének az átfogó felülvizsgálata. A rendszerváltást követően jelentősen megváltozott a magyar közigazgatás: a jogállamiság elvéből adódóan megváltoztak a tulajdoni viszonyok, s az állam szerepéről vallott felfogás, átalakult a közigazgatás intézményrendszere, nem utolsósorban kiterjedtek a nemzetközi szerződéses kapcsolataink, csatlakoztunk az Európai Unióhoz, mely sok tekintetben változást követelt.¹³

1999-ben az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat akként rendelkezett, hogy „felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkálatokra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.” Ennek eredményeként létrejött a kodifikációs bizottság, mely 2001. december 31-re kidolgozta az eljárási törvény szabályozási koncepcióját, majd 2002 júniusára az új eljárási törvény normaszövegét. A kodifikációs bizottság által kitűzött célok az alábbiak szerint foglalhatók össze. A kodifikációs bizottság:

- szem előtt tartotta az Áe. jól bevált rendelkezéseinek átültetését a Ket.-be és nem a bármilyen való megváltoztatás mellett foglalt állást;
- törekedett az általános szabályozás elsődlegességének hangsúlyozására a különös eljárási szabályokkal szemben;
- hangsúlyozta a korszerű technikai eszközök használatának szükségességét a hatósági eljárásban;
- kiemelte az ügyféli jogok gyakorlásához és érvényesüléséhez szükséges garanciák kiépítését, illetve az eljárás hatékonyabbá tételét és az eljárás lefolytatását akadályozó magatartások szankcionálását;
- hangsúlyozta a szolgáltató közigazgatás irányába történő elmozdulás jelentőségét.¹⁴

Végül az Országgyűlés által elfogadott törvény már egyáltalán nem tükrözte a kodifikációs bizottság eredeti koncepcióját és elfogadásra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a **Ket**.

A Ket. többször átfogó módosításon esett át. Ezek közül az alábbiakat érdemes kiemelnünk:

A 2008. évi CXI. törvényt, amelyet csak **Ket-Novellaként** emleget a szakirodalom. Ez a törvény próbálta meg felszámolni a jogalkalmazásban használhatatlan, egymásnak ellentmondó szabályokat. Ezt követte a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvényt módosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény, amely szintén átfogó módosította a Ket.-et.

A Ket-Novella elfogadásával még nem zárult le a Ket. módosításának véget nem érő folyamata,¹⁵ így 2010 második felében elkezdődött a Ket. „pontosítása”, amely a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával

¹³ Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. In.: ÚMK, 2010/12:4. p.

¹⁴ Kisényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 21-27. p.

¹⁵ Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Kvk. 2012.16. p.

és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényben (a továbbiakban: **Khtv.**),¹⁶ majd 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. törvényben (a továbbiakban: **Módtv.**) öltött testet.

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló **2012. évi XCIII. törvény** 2013. január 1-jei hatállyal módosította a Ket. egyes rendelkezéseit. A módosítás megteremtette az összhangot az új önkormányzati törvény és a Ket. között és ennek keretében pontosította a közigazgatási hatóságok fogalmát, meghatározta az államigazgatási hatósági ügyek tekintetében az első- és másodfokon eljáró szervek körét.¹⁷

A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló **2012. évi CCX. törvény**, amely egyrészt a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati program egyes feladatainak módosításáról szóló 1416/2012. (X. 1.) Kormányhatározat alapján szükségessé vált módosításokat tartalmazta, illetve a nemzetközi irányvonalakhoz – különösen pedig a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményhez – igazodóan a törvény a közigazgatási hatósági eljárások vonatkozásában azok gyermekbarát jellegét erősíti, és több rendelkezést is bevezet a gyermekek védelme érdekében.

A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló **2013. évi CCXVIII. törvény** a Kormánynak azt döntést intézményesíti, amelynek célkitűzései között kiemelt célként jelent meg a kormányablakok létrehozása, és az, hogy minél több ügyet minél magasabb ügykör-szinten, minél kevesebb eljárási teherrel intézhessenek az ügyfelek, ezáltal megalapozva a közigazgatásba vetett bizalmat és így az ügyfélbarát közigazgatás alapelveinek széleskörű, élethelyzetekhez igazított használatát. A rendszer működésének részletes szabályai, valamint az informatikai fejlesztés igényei további kérdések szabályozását és pontosítását tették szükségessé, amelyeket az említett törvény tartalmaz.

A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló **2015. évi VIII. törvény**¹⁸ indokolása szerint a törvény legfontosabb rendeltetése az Államreform program keretében a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása, hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok szakigazgatási szervei megszűnésével a kormányhivatalokon belüli szakhatósági eljárások is megszüntetésre kerültek.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló **2015. évi CCXXII. törvény** célja az elektronikus úton történő ügyintézés kiterjesztése, az ehhez szükséges jogi feltételek és a technikai fejlesztések jogalapjának megteremtése, valamint az ügyfelek széles körének ügyintézési szolgáltatásokat nyújtó állami és nem állami szervezetek egységes elvek mentén történő elektronikus ügyintézésre szorítása. A törvény alapvetően két, egymástól logikailag elkülönülő, ám témájában az elektronikus folyamatok szabályozása miatt mégis közös alapon álló részből áll: az ügyek intézésének és az ügyféli/fogyasztói kapcsolattartásnak elektronikus útra terelése, illetve az elektronikus ügyintézéshez szükséges részfolyamatok szabályozásának egységesítése.

¹⁶ Boros Anita: Az államigazgatási eljárásjog megújításáról. In.: Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Budapest, Szent István Társulat. 2011. 351. p.

¹⁷ Boros Anita: Ismét módosul a Ket. In.: Közigazgatás a gyakorlatban. 2012/ 1:1. p.

¹⁸ 2015. IV.1-jén lépett hatályba.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló **2015. évi CLXXXVI. törvény** célja a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös szabályok módosításával az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: a közigazgatási bürokráciacsökkentés jogszabályi kereteinek megteremtése. Mindezekre tekintettel szükséges volt olyan megoldás kidolgozása is, amely az engedélyezési eljárások átalakítása nélkül eredményezi az ügyintézés felgyorsítását és kiszámíthatóbbá tételét. Ezt szolgálja a hatóság jogszerű hallgatására épülő új jogintézmény, a függő hatályú döntés bevezetése. Ez az eljárás folyamatában a hatóság által az ügyfeleknek küldendő, az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét veszi át, azaz a hatóság számára többletterhet nem jelent, azonban biztosítja és igazolja az ügyfél számára, hogy ha a hatóság két hónapon belül nem tud érdemi döntést hozni, akkor a kérelmezőt megilleti a kérelmezett jogosultság.

Ezt a hosszú listát egészíti ki a **2016. évi XXXII. törvény** a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról illetve a **2016. évi CXXVII. törvény** a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról.

A módosításoknak köszönhetően a törvény szinte minden rendelkezése változott, így nem meglepő, hogy ismét felmerült a szabályozás felülvizsgálatának az igénye, és amelynek eredményeként elfogadásra került a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: **Ákr.**), illetve a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: **Kp.**).

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás¹⁹ (a továbbiakban: Indokolás) szerint:

- A jogalkotó új szemléletű törvényben vont le a Ket. tíz éves hatályosulásának tapasztalatait.
- A közigazgatási hatósági eljárás megújítása így deregulációs folyamat is egyben, hiszen a Ket. felülvizsgálata mellett több száz egyéb jogszabály felülvizsgálata is megtörtént;
- az új kódex megalkotásával alapvető célkitűzés volt az általános eljárási kultúra színvonalának növelése.
- A szabályok megfogalmazásakor a jogalkotó az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekedett, de meg kívánta őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, de eleget kíván tenni a modern kori eljárásjogi elvárásoknak.
- Az új törvény jogpolitikai szempontból legjelentősebb újításai között az Indokolás kiemeli a sommás eljárás szabályainak a továbbfejlesztését, amelynek lényege, hogy ha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia. Ha azonban a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik azon szükséges eljárási cselekményekről, melyek az eljárásnak az általános szabályok szerinti, úgynevezett teljes eljárásként történő lefolyását eredményezik. Ebbe a körbe sorolja az Indokolás a kapcsolódó eljárás szabályait, amelynek az a lényege, hogy egy hatóság koordinálja az ügyfél különböző, de egymáshoz kapcsolódó eljárásait, annak érdekében, hogy az ügyfélnek ne kelljen többször is felkeresnie a különböző hatóságokat. Az Indokolás azt is kiemeli, hogy az Ákr. a határidők meghatározása tekintetében továbbfejlesztette a Ket. korábbi rendelkezéseit: ahelyett, hogy folyamatosan csökkentené az eljárási határidőket, inkább azt határozza meg, hogy mennyi az a leghosszabb határidő, amelyen belül az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni. A legkardinálisabb változás ugyanakkor a jogorvoslati rendszer tekintetében érzékelhető. Az Indokolás szerint az Ákr. elsődlegesen a

¹⁹ Ld.: www.parlament.hu (letöltés dátuma: 2017. 12. 31.) a T-12233 sz. irományt.

bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét szabályozza és csak kivételes esetekben teszi lehetővé a fellebbezést. A végrehajtási szakasz tekintetében is változtatott a jogalkotó a korábbi megoldási metóduson, hiszen a korábbi részletes közigazgatási végrehajtási szabályokat a bírósági végrehajtásról szóló törvénybe helyezi át.

3. A közigazgatási eljárásjog forrásai

A közigazgatási eljárásjog tekintetében számos jogszabály és jogszabálynak nem minősülő egyéb szabályozó határoz meg különböző előírásokat. Ezeknek alapvetően három nagy szegmensét különböztethetjük meg:

- **nemzetközi (jogi),**
- **uniós (jogi), valamint**
- **nemzeti, vagyis hazai forrásokat.**

Ebben a sorrendben tekintsük át, hogy melyek a közigazgatási eljárásjogi szabályozás legfontosabb forrásai.

a) A nemzetközi jogi források

A **nemzetközi jogban** viszonylag kevés közigazgatási eljárásjogi dokumentum található. Ez elsődlegesen arra vezethető vissza, hogy a legtöbb nemzetközi szervezet nem kíván a tagállamainak a közigazgatása tekintetében állást foglalni, azt a tagállami szuverenitás egyik eszközének tekintik. Ennek okán többnyire csak ajánlásokat találhatunk ebben a szegmensben. Ezek közül kiemelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság által 2007. június 20-án elfogadott, a **Jó közigazgatásról** szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlás és függelék, amely számos közigazgatási eljárásjogi alapelvet határoz meg, így például kimondja, hogy:

- „(...) a közigazgatási hatóságoknak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtaniuk, valamint bizonyos útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátaniuk, s amikor e hatóságoknak cselekedniük kell, ezt észszerű időn belül kell tenniük;
- (...) a közigazgatás visszasságait – legyenek azok akár a hatóság tétlenségének, késedelmes eljárásának vagy hivatali kötelezettségei megsértésének eredményei – megfelelő eljárás után kiszabott szankcióknak kell követniük, mely eljárások magukban foglalhatják a bírósági eljárást is;
- (...) a jó közigazgatás a jó kormányzás [good governance] egyik vonatkozása; azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; hogy meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek; hogy fenn kell tartania, valamint gondoznia és védenie kell a köztulajdont és más közérdeket (...).”

Emellett kiemelni kell a nemzetközi egyezmények is, amelyek közigazgatási eljárási természetű kérdéseket érintenek, így például a kettős adóztatás megszüntetéséről szóló egyezmény, vagy az úgynevezett FATCA Megállapodás, amely a 2014. évi XIX. törvénnyel került kihirdetésre és Magyarország Kormánya valamint az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a nemzetközi adóügyi megfelelés előmozdításáról szól. Hasonlóképpen ide sorolhatók a különböző területeken megjelenő kölcsönös elismerési egyezmények, vagy éppen a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény.

A nemzetközi elemek kapcsán érdemes szólnunk arról is, hogy bár nem túl gyakran, de megjelennek bizonyos transznacionális aktusok is a nemzetközi jogban, így például a WTO 1994-es Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményéhez csatolt, az állat- és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról szóló megállapodás 4. cikke kimondja, hogy „A Tagok egyenértékűnek fogadják el más Tagok állat- vagy növény-egészségügyi intézkedéseit még akkor is, ha azok különböznek a sajátjaiktól vagy más, ugyanezen termékkel kereskedő,

Tagok által használt intézkedésektől, ha az exportáló Tag objektíven bemutatja az importáló Tag számára, hogy intézkedései valóra váltják az importáló Tag állat- vagy növény-egészségügyi védelmének megfelelő szintjét. E célból, kérés esetén, vizsgálathoz, teszteléshez vagy más megfelelő eljáráshoz észszerű hozzáférést kell biztosítani az importáló Tag számára.”

b) Az uniós jogforrások

A közigazgatási eljárásjog uniós szabályozása új irányokat vett az elmúlt időszakban: az Európai Parlament felismerte az uniós szintű közigazgatási eljárásjogi szabályozás megalkotásának szükségességét. Mielőtt azonban erre rátérnénk, tekintsük át, milyen jogforrásai vannak az Unió jogában a közigazgatási eljárásjognak.

A **primer jogforrások**, azaz az alapító szerződések szintjén általában valamilyen hatáskör-telepítési szabállyal találkozunk, illetve a legtöbb eljárási rendelkezés a Bizottság, mint az uniós végrehajtás központi szervének a feladatköréből adódik. Számos eljárási szabály található az alapító szerződések szegmensében az egyes ágazati kérdéseket illetően, de általános eljárási kódexe vagy az alapító szerződéseknek általános eljárásjogi része nincs. Érdemes ugyanakkor kiemelni, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 298. cikkének (2) bekezdése szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében. E jogalap mentén megkezdődött az uniós közigazgatási eljárási rendelet kidolgozásának folyamata. Mielőtt erre rátérnénk, még maradjunk az elsődleges jogforrásoknál, e körben ugyanis kiemelést érdemel az Alapjogi Charta, melyet a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházott fel. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot, továbbá a Charta biztosítja a meghallgatáshoz való jogot és az iratokba való betekintés jogát, a közigazgatási szervek részére pedig indokolási kötelezettséget állapít meg, deklarálja az Unió intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során okozott, szerződésszegésen kívüli károk megtérítéséhez való jogot. Emellett a 41. cikk (4) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ. A Charta 42. cikke garantálja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát formától függetlenül minden uniós állampolgár és minden, valamely tagállamban lakóhellyel, illetve a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy számára.

Nagyon fontos kiemelni, hogy az európai és a tagállami közigazgatási eljárásjog szempontjából is kiemelt jelentősége van az Európai Unió Bíróságának esetjogának is, hiszen a legtöbb közigazgatási elv a Bíróság joggyakorlatából ered. A Bíróság az Algera ügyben²⁰ mondta ki először, hogy ha az alapító szerződések nem rendelkeznek egy bizonyos egyedi ügyben vitatott jogkérdésről, akkor a jogvitát a jogalkalmazás során kimunkált elvek mentén kell megoldani.

A másodlagos, vagy **szekunder** jogforrások körében megkülönböztethetünk egyrészt általános közigazgatási eljárásjogi kérdéseket, másrészt speciális ágazati eljárásokat megfogalmazó uniós szabályokat meghatározó jogforrásokat.

Általános, minden EU-s intézményre és ágazatra vonatkozó uniós eljárásjogi jogforrás igen csekély számú, de ilyet találunk a nyelvhasználat, az adatvédelem és a dokumentumokhoz való hozzáférés témakörében. Az uniós ágazati jogszabályok már sokkal színesebb képet mutatnak.

A szektorspecifikus ágazati, uniós eljárásjogot szabályozó uniós jogforrások köre igen változatos, hiszen ágazatonként az adott ágazati jelleget magukon hordozó sajátos eljárási szabályokat megfogalmazó uniós jogszabályok kerültek elfogadásra. Ilyen például a tiltott

²⁰ C-7/56 és a 3-7/57. sz. ügyben hozott ítéletet.

állami támogatásokra, az uniós alapokból nyújtott fejlesztéspolitikai támogatásokra vagy a versenyjogra, közbeszerzési jogra vonatkozó szabályozás.

Igen széles körű az Unió **soft law** területére sorolható jogforrási rendszere: a Helyes hivatali magatartás európai kódexe²¹ például a közigazgatási eljárási szempontból is meghatároz követendő alapelveket.

Ahogy említettük, az elmúlt időszakban, az Unióban is egyfajta paradigmaváltás következett be a közigazgatási eljárásjogi szabályozást illetően: az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki. A Parlament az állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabállyal kapcsolatos rendeletre irányuló javaslatot, azonban a Bizottság jogszabály tervezete nem készült el.²²

Előremutató tervezetet dolgozott ki ugyanakkor az európai kutatók hálózata a ReNEUAL 2014-ben, amely úgynevezett Modell Szabályokat határozott meg hat könyvben.²³ A Bizottság passzivitásának aztán az lett az eredménye, hogy az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el, melyben kidolgozott rendelettervezetet mutatott be és felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a rendeletre irányuló parlamenti javaslatot és terjesszen elő jogalkotási javaslatot.

c) A nemzeti jogforrások

A közigazgatási eljárásjog igen szoros kapcsolatot mutat az alkotmányjog területével, ezért az **Alaptörvény** számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely meghatározó a közigazgatási eljárásjog szempontjából. Ahogy az Alaptörvény R) cikkének (1) bekezdése is kimondja, az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az alapelvekről szóló fejezetünkben részletesen is szólnunk az Alaptörvény és a közigazgatási eljárás viszonyáról, azonban már itt érdemes utalnunk arra, hogy a közigazgatási eljárásjognak meg kell felelnie az Alaptörvény által támasztott alkotmányos követelményeknek.

Ezek az alkotmányos követelmények elsődlegesen az alábbiak:

- a **jogállamiság követelménye**: *Herbert Küpper* szerint²⁴ a jogállamiság – legalapvetőbb szinten – úgy határozható meg, hogy a jogállamban a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság klauzulája már az Alkotmányban is megjelent és az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott annak jelentéstartalmával. Nézzünk ezek közül néhányat: Az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozata szerint „a jogállam minősítése egyszerre ténymegállapítás és egyszerre program is. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat.” A 56/1991. (XI. 8.) AB határozat szerint „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti kereteken belül a jog által megállapított működési rendben, a jog által a

²¹ Ld: <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1> (utolsó letöltés: 2017.06.12.).

²² Megjegyezzük, hogy az említett felhatalmazás minden uniós szervre és intézményre kiterjed, így az több és egyben kevesebb is, mint a közigazgatási hatósági eljárási szabályozások.

²³ Ld: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (utolsó letöltés: 2017.05.07.)

²⁴ Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura, 2011/2: 97. p.

polgárok által megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejti ki a tevékenységüket.”

A jogállamiság egyik legfontosabb alapkérdése a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság szempontjából alapvető követelmény, hogy a jogalkotás során a jogalkotásra vonatkozó szabályokat a jogalkotó tartsa be, ennek súlyos megsértése ugyanis a jogszabály alkotmányellenességét idézheti elő közjogi érvénytelenség okából. A 11/1992. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.”

Témánk szempontjából kiemelendő még az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5.) AB határozata is, amely kimondja, hogy „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák; ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.” Az Ákr.-hez fűzött miniszeri indokolás²⁵ (a továbbiakban: Indokolás) szerint „a jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. Olyan egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszert állít fel, amely biztosítja, hogy a hatóság minden esetben észszerű (egyúttal törvényes) időn belül, közigazgatási perben elbírálásra alkalmas (vagyis teljeskörűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt stb.) döntést hozzon.”

- A jogállamiséghoz szorosan tapad **az alapvető jogok védelméhez**. A 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy „Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét” Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése azt is kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.
- Ebben a körben említendő **a bírói jogvédelem** vagy más néven a bírói út kérdése is: az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Ugyanennek a cikknek (7) bekezdése azt is kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény mellett a közigazgatási eljárás legfontosabb forrásai **törvényi szinten** kerültek meghatározásra:

- a közigazgatási eljárás legfontosabb szabályait az Ákr.-ben találjuk;

²⁵ Ld: <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (utolsó letöltés: 2017. 09.10.)

- a Kp. határozza meg a közigazgatási perek szabályait;²⁶
- önálló törvény szabályozza a végrehajtási szakasz tekintetében releváns szabályokat, az adóhatóság által fogantatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény formájában;
- a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CXXV. törvény;
- számos általános eljárásjogi rendelkezést tartalmaz a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény is; illetve
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről 2006. évi LIII. törvény is;
- ahogyan említettük az ágazati törvények is sajátos eljárási szabályokat határozhatnak meg.

A törvényi szintű jogforrások mellett számos **rendeleti** szintű jogforrás is tartalmaz eljárásjogi rendelkezéseket: ezek legtöbbször kormányrendeleti szintű szabályok, kisebb mértékben önkormányzati rendeletek.

Az Ákr. 139. §-a értelmében felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg:

- az eljárási költségek körére, a költségmentesség megállapítására, valamint az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítés mértékére és a költségek megfizetésére;
- a közérdeken alapuló kényszerítő indok esetén az ügyben közreműködő szakhatóság kijelölésére vonatkozó szabályokat.

Kiemelendő továbbá az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet is, amely több mint háromszáz ágazati kormányrendelet szabályait módosította.

Miniszteri rendelet az Ákr. szabályaival nem állapíthat meg az Ákr.-hez képest kiegészítő eljárási rendelkezéseket.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy eljárási rendelkezéseket miniszteri rendelet ne állapíthatna meg, hiszen mag az Ákr. 140. §-a is akként rendelkezik, hogy felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy rendeletben állapítsa meg:

- a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolására és értékesítésére, valamint a hatósági letételre;
- az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő tolmácsok díjazására;
- az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a tanú és a hatósági tanú által felszámítható költségekre; valamint
- az államháztartásért felelős miniszterrel, valamint a társadalmi felzárkózásért felelős miniszterrel egyetértésben a jelnyelvi tolmácsok díjazására vonatkozó szabályokat.

Kiemelendők emellett a **bírósági és alkotmánybírósági határozatok** is, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a hazai közigazgatási eljárásjogi szabályok értelmezésében.

²⁶ Ld. ehhez: Trócsányi László: A magyar közigazgatási bíráskodás. In.: Új lapok egy régi történethez. Bevető tanulmány Boér Elek Közigazgatási bíráskodás című kötetének reprint kiadásához. Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás. Államtudományi Klasszikusok. Dialóg Campus Kiadó, 2017. XX-XXIV. p.

A leírtak alapján tehát megállapítható, hogy

- az eljárás, valamilyen „cél (állapot) elérésére irányuló cselekvések egymást követő rendje”,²⁷
- közigazgatási eljárás: a közigazgatási szervek és a közigazgatási feladat ellátására hatáskörrel rendelkező szervek, szervezetek és a velük kapcsolatba kerülő személyek eljárási cselekményeinek összessége,
- **a közigazgatási hatósági eljárás a közigazgatási hatóságok közigazgatási hatósági ügyek és a hatósági ellenőrzések intézése során, valamint a velük jogviszonyba kerülő ügyfelek és egyéb eljárási résztvevők, illetve az eljárásban közreműködők által kifejtett eljárási cselekményeinek az összessége;**
- **a közigazgatási hatósági eljárásjog azoknak a jogszabályoknak az összességét jelenti, amelyek a közigazgatási hatósági eljárásjogi jogviszony egyes elemeinek (alanya, tárgya, tartalma) a szabályait határozzák meg.** Ahogyan láttuk a közigazgatási eljárásjog ennél tágabb fogalom: az magában foglal minden olyan szabályt, amely a különböző közigazgatási szervek és közigazgatási feladat ellátására felhatalmazott személyek eljárásának jellegzetességeit határozzák meg. A közigazgatási per(jog) a közigazgatási eljárásjog részének tekinthető, az közigazgatási tárgyú eljárásnak minősül.²⁸

4. Az eljárás szakaszai és az Ákr. felépítése

A közigazgatási eljárás eljárási cselekmények láncolata: ez a láncolat három, egymástól viszonylag jól elkülöníthető szakaszra bontható. Úgy is mondhatjuk, hogy a közigazgatási hatósági eljárás egy **három szakaszos eljárás: alapeljárásra (első fokú eljárásra), jogorvoslati eljárásra, illetve a végrehatási eljárásra** tagolódik.

Az eljárás első, állandó (vagyis mindig szükségszerű) szakasza az alapeljárás, vagy más néven első fokú eljárás. Az első fokú eljárás az eljárás megkezdődésétől tart egészen addig, ameddig a hatóság a döntését meg nem hozza, illetve nem közli azzal, aki arra jogosult.

Az eljárás második szakasza már nem állandó, azaz mindig megjelenő szakasz: a jogorvoslati szakaszra ugyanis csak abban az esetben kerülhet sor, amennyibe az arra jogosult valamilyen jogorvoslati eljárást kezdeményez, illetve fennállnak az adott jogorvoslat igénybe vételére vonatkozó feltételek. Hasonlóképpen nem kerül sor mindig végrehajtásra sem, hiszen, ha a kötelezett önként teljesíti azt, amit a hatóság előír számára a döntésében, nincs szükség arra, hogy a hatóság a jogszabályi keretek között kikényszerítse a döntésében foglaltakat, hiszen alapesetben a kötelezett önként végrehajtja a hatósági döntést (pl. lebontja a jogellenesen épített építményt, befizeti az alanyi jogi bírságot stb.). Emellett a végrehajtási szakaszra is csak bizonyos feltételek fennállása esetén kerülhet sor, így például látni fogjuk, hogy bizonyos idő elteltével már nem lesz lehetőség az állami akaratot kikényszeríteni, még akkor sem, ha a kötelezett nem teljesített.

²⁷ Szontagh Vilmos: A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Reprint Kiadás. Államtudományi klasszikusok. Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017. 87. p.

²⁸ Ld.: Patyi András: im. Közigazgatási hatósági eljárásjog. 23. p.

Az **Ákr. felépítése** az alábbi:

I. FEJEZET ALAPELVEK ÉS A TÖRVÉNY HATÁLYA

1. Alapelvek
2. A törvény hatálya
3. Eljárási képesség és képviselő

II. FEJEZET ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK

4. Az eljárási kötelezettség
5. Illetékesség
6. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata
7. Hatásköri és illetékességi vita
8. Eljárás az illetékességi területen kívül
9. Nyelvhasználat
10. Kizárás
11. Megkeresés
12. A kapcsolattartás általános szabályai
13. Adatkezelés
14. Adatok zárt kezelése
15. A kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelme
16. A támogató
17. Betekintés az eljárás irataiba

III. FEJEZET A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS

18. A kérelem
19. Sommás eljárás és teljes eljárás
20. Hiánypótlás
21. A kapcsolódó eljárás
22. A kérelem visszautasítása
23. Az eljárás megszüntetése
25. Az ügyintézési határidő és a határidő számítása
26. Igazolási kérelem
27. A szakhatóság közreműködése
28. Idézés
29. Értesítés eljárási cselekményről
30. A tényállás tisztázása
31. Az ügyfél nyilatkozata
32. Irat
33. Tanú
34. Szemle

35. Szakértő
36. Tolmács
37. Tárgyalás
38. Egyezségi kísérlet
39. A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel
40. Az eljárás akadályozásának következményei
41. Az eljárási cselekmények rögzítése

IV. FEJEZET A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

42. Határozat és végzés
43. A hatóság döntésének véglegessége
44. Az egyezség jóváhagyása
45. Azonnali végrehajthatóság
46. A döntés közlése
47. A döntés kijavítása és kiegészítése
48. Hatósági szerződés

- ## **V. FEJEZET HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS**
49. Közös szabályok
 50. Hatósági bizonyítvány
 51. Hatósági igazolvány
 52. Hatósági nyilvántartás

- ## **VI. FEJEZET HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS**
53. Általános szabályok
 54. A hatósági ellenőrzés lefolytatása
 55. A hatósági ellenőrzés lezárása

- ## **VII. FEJEZET A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS**
56. Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége

- ## **VIII. FEJEZET AZ EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI**
57. Az ideiglenes intézkedés
 58. Biztosítási intézkedések
 59. Zár alá vétel és lefoglalás

IX. FEJEZET JOGORVOSLAT

- 60. Közigazgatási per
- 61. A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján
- 62. Fellebbezés
- 63. A döntés módosítása vagy visszavonása
- 64. Felügyeleti eljárás
- 65. Ügyészi felhívás és fellépés
- 66. Semmisség

X. FEJEZET

ELJÁRÁSI KÖLTSÉG, AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG ELŐLEGEZÉSE ÉS VISELÉSE

- 67. Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok
- 68. Az eljárási költség viselése
- 69. Az eljárási költség előlegezése
- 70. Döntés az eljárási költség viseléséről
- 71. Költségmentesség

XI. FEJEZET

VÉGREHAJTÁS

- 72. Végrehajtható döntések
- 73. A végrehajtás elrendelése
- 74. A végrehajtás fogatosítása
- 75. Késedelmi pótlék
- 76. A végrehajtás felfüggesztése
- 77. A végrehajtás megszüntetése
- 78. A végrehajtási jog elévülése

XII. FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

- 79. Felhatalmazó rendelkezések
- 80. Hatálybalépés
- 81. Átmeneti rendelkezések
- 82. A törvény hivatalos rövid megjelölése

5. A Ket. és az Ákr. viszonya

Az Ákr. és a Ket. viszonyát tekintve az Indokoláshoz nyúlunk vissza, amely szerint „(...) alapvető célkitűzés volt az általános eljárási kultúra színvonalának növelése is. Ezt szolgálja az is, hogy a törvény terjedelmében jóval rövidebb, mint az utóbbi években jelentősen felduzzadt Ket. szabályrendszere, és kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik. Számos részletkérdés szabályozása helyett tehát a lényeg helyes megfogalmazására törekszik, felnőttnek és felkészültnek tekint mind az állampolgárt, mind pedig a hatóságot, és feltételezi, hogy a tömören, de pontosan megfogalmazott általános szabályok elégségesek azok helyes és jogszerű alkalmazásához.”

Az Indokolás Az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvény eszmei alapvetése című II. pontja szerint „A szabályozás egyfelől meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmodoknak kíván megalapozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdeket, mind az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogai védelmét.

A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. (...) Mindennek eredményeképpen a törvény egy rövidebb, egyszerűbb, végrehajthatóbb törvényi szabályozás kialakítását célozza.”

Az Ákr. 2018. január 1. napján lép hatályba és egyúttal hatályát veszti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Az átmeneti rendelkezéseket taglaló 143. § szerint az Ákr. rendelkezéseit **a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban** kell alkalmazni. Ugyanakkor a törvény végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit:

- a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, illetve
- a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő

végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.

Az Ákr.-ről érdemes még annyit kiemelnünk, hogy **még a hatályba lépése előtt módosításra került.** Egyfelől az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény (a továbbiakban: Ákr. módtv.)²⁹, másfelől az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő törvények és egyes egyéb törvények módosításáról szóló 2017. évi CLIX. törvény,³⁰ valamint a

²⁹ Ez a módosítás tartalmazza azokat a törvényt módosításokat, amelyek korábban hatósági eljárásjogi és közigazgatási perjogi tárgyú, illetve ilyen jellegű rendelkezést is tartalmaztak, és amelyeket az Ákr.-hez és a Kp.-hoz kellett igazítani.

³⁰ A hivatkozott törvényhez fűzött indokolás szerint „Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2018. január 1-jei hatálybalépésével hatályát veszti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), mely az adóigazgatási eljárásban az általános eljárási szabályok tekintetében háttérjogszabályként alkalmazandó. A Ket-et felváltó Ákr. hatálya viszont nem terjed ki az adóigazgatási eljárásra. Ezért szükségessé vált az adóigazgatási eljárás szabályait tartalmazó, adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény teljes körű újraszabályozása, melynek eredményeként készült el az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezete, valamint az új adózás rendjéről szóló törvény tervezete.

Az Ákr. szerint 2018. január 1-jétől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal általános közigazgatási végrehajtó szolgálatként jár el, melyhez kapcsolódóan önálló közigazgatási végrehajtási törvény készül, mely a hatályos adózás rendjéről szóló törvényből kikerülő végrehajtási szabályokat is tartalmazza majd.

bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvénnyel.³¹

Az adózás rendjének újrakodifikálásával összefüggésben felül kellett vizsgálni valamennyi kapcsolódó jogszabályt a jogrendszer koherenciájának biztosítása érdekében. Jelen törvényjavaslat az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokat, az Ákr. hatálybalépése miatt szükségessé váló egyéb módosításokat, valamint a belső és külső jogharmonizáció miatt szükséges módosításokat tartalmazza.” Ld. www.parlament.hu-n a T/17998. számú törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolást.

³¹ A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint „A javaslat szerinti módosítások célja összefoglalóan mindazon többletterhet jelentő kötelezettségek eltörlése, megváltoztatása, amely az állampolgárok és vállalkozások ügyintézése során bosszantó nehézséget, akadályt jelentenek, és amelyek módosításával a gördülékenyen és hatékonyan működő közigazgatási ügyintézés érhető el, illetve támogatható.”. Ld. a www.parlament.hu-n a I/18320. számú törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolást.

II. FEJEZET

BALOGH-BÉKESI NÓRA – A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ALAPELVEI, HATÁLYA

1. A közigazgatási eljárásjog alapelvei

1.1 Az alapelvek általános jellemzői

Az alapelvek kialakulása, formálódása hosszú folyamat eredménye, szorosan összekapcsolódik a közigazgatási jogszolgáltatással. A fejlődés a szükségletek felmerülése és a gyakorlati tapasztalatok alapján történt, történik napjainkban is.³² A második világháborút követően Európában a modern alkotmányosság az emberi jogok felértékelésével és az alkotmánybíráskodás általánossá válásával az eljárásjogi alapelveket s ezen belül a közigazgatási eljárás alapelveit is megszilárdította, gazdagította.³³

A nemzeti alkotmányok, továbbá nemzetközi emberi jogi dokumentumok az alapjogok között a közhatalom rendeltetésszerű működését meghatározó eljárási jogokat is meghatároznak.³⁴ Ezek az **eljárási jogok egyben az eljárási rendet részletesen szabályozó joganyag alapelveiként jelennek meg.** A fentiekből következően úgy összegezhethetünk, hogy az alapelvek kapcsolódást biztosítanak az alkotmányi és az eljárásra vonatkozó részletes törvényi szabályozás között. A jogalkalmazás során **az alapelvek az alkotmányosságot az egyedi eljárásokban biztosítják.**

Az alapelvek formailag **tömör, rövid megfogalmazások, az eljárási kódex élén találhatók, amely formálisan is jelzi kitüntetett szerepüket a jogi szabályozásban.**

Az alapelvek rendeltetése elsősorban az, hogy segítsék megismerni a törvényalkotó célját és a törvény főbb törekvéseit, valamint segítséget nyújtsanak a jogalkalmazás során, különösen akkor, ha egy tényállás tisztázásához nem áll rendelkezésre konkrét jogi norma.³⁵

Az alapelvek **jogi természetüket** illetően kettős jelleggel bírnak:

- egyrészt normatív rendelkezések, kötelező és valódi normatartalommal,
- másrészt elvi szabályként szempontokat adnak **a jogalkalmazó számára** a törvény rendelkezései tartalmának megállapításához, értelmezéséhez, egyben alkalmasak a hiányok, hézagok kitöltésére a megoldandó konkrét eset és az absztrakt jogi norma között.

Az Ákr. Indokolása értelmében a törvényi alapelvek elvi jellegűek – az Alaptörvény követelményeinek a közigazgatási tevékenységre való konkretizálásaként –, minden hatósági eljárásban érvényesítendőek, és **az egyedi eljárási szabályok alkalmazása során zsinórmértéket jelentenek, ugyanakkor normatív rendelkezésként közvetlenül végrehajthatók is.**

A közigazgatási eljárás alapelvei egyrészt tükrözik a közigazgatás helyét, szerepét az állami működésben, a közigazgatás törvény alá rendelését, másrészt tükrözik azt, hogy a

³² Az Ákr.-ból például az ügyfél nyilatkozattételi joga. Az uniós eljárási jog területéről említhető a meghallgatáshoz való jog, amelyből önállósodott az információhoz való hozzáférés joga.

³³ Balogh-Békesi Nóra: Alapelvek a Modell Szabályok I. könyvének általános rendelkezéseiben Pro Publico Bono 2017. 2. (különszám) 27. p.

³⁴ Például a magyar Alaptörvényben a tisztességes ügyintézéshez való jog (XXIV. cikk), az Európai Unió Alapjogi Chartájában a megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk).

³⁵ Boros Anita: Közérthető közigazgatási hatósági eljárás. Budapest, Complex, 2012. 22. p.

hatósági eljárásban alapvetően a közhatalommal bíró hatóság (állam) és a polgár közötti viszonyról van szó, amelyben a hatóság eljárásával szemben érvényesülnek az „ügyfélvédelmi” eljárási jogok.

A fentiekén kívül elmondhatjuk még az alapelvekről, hogy olyan általános szabályok, amelyeket az egész eljárás során folyamatosan alkalmazni kell, az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokkal együtt. A közigazgatási eljárási alapelvek nemcsak a jogalkalmazás, hanem **a jogalkotás számára is iránymutatást jelentenek**, nem születhet azokkal ellentétes szabály részletes szabályok között vagy későbbi módosítás során.³⁶

Az alapelvek tartalmának kibontásában, értelmezésében a bírósági joggyakorlatnak fontos szerepe van. Az Európai Unió Bírósága az Algera ügyben³⁷ mondta ki először, hogy ha a Szerződések nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely egy adott jogvita kérdése a jogalkalmazás során kimunkált elvek mentén kell megoldani.³⁸

A közigazgatási eljárásjog alapelvei **szabályozási helyüket tekintve** részben az Alaptörvényben, részben az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény I. fejezetében meghatározottak.

1.2. Az alapelvek szerepe, alkotmányos összefüggései

Az Ákr. a korábbi szabályozáshoz képest újdonságként az alapelvi fejezet³⁹ élén meghatározza az alapelvek szerepét a jogalkalmazásban.

A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.⁴⁰

A szabályozásból kiemeljük az Alaptörvény **tisztességes ügyintézéshez való jogot és a jogorvoslathoz való jogot** tartalmazó szabályaira való utalást.⁴¹ Ahogyan azt az előző fejezetben már hangsúlyoztuk, ez azt is jelenti, hogy a közigazgatási hatósági eljárási kódex részletes szabályai az alapelveken keresztül kötődnek az Alaptörvényhez. Nyomatékosítjuk azt is e szabály kapcsán, hogy az Alaptörvényre való utalással valamennyi alapelv, amelyet az alkotmánybíróság kapcsolt a hatósági eljáráshoz – akár nevesíti törvényi szabályozás, akár nem – beleértendő az alapelvek rendszerébe.

A tisztességes ügyintézéshez való jogot az Alaptörvény emelte alkotmányos rangra,⁴² korábban az eljárási kódex alapelvei között került szabályozásra. Emellett a jogorvoslathoz való jog a rendszerváltozás óta alkotmányos szabály.

Emlékeztetőül kiemeljük, hogy

- az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

³⁶ Ld. ehhez: Boros Anita: Közérthető közigazgatási eljárás. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 22. p.

³⁷ Ld. a C-7/56 és a 3-7/57. sz. ügyben hozott ítéletet.

³⁸ Boros Anita Im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, 28. p.

³⁹ Az Ákr. I. fejezete az Alapelvek és a törvény hatálya címet viseli. E fejezeten belül elsőként az alapelvek kerültek szabályozásra.

⁴⁰ Ákr. 1. §.

⁴¹ Pollák Kitti: Achievement of the right to legal remedy in the Hungarian Administrative Procedures In: Daniela Cickanova, Zuzana Illyova, Vladislav Micatek, Ondrej Ruzicka (szerk.): Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2013. Konferencia helye, ideje: Bratislava, Szlovákia, 2013.10.10-2013.10.11. Bratislava: Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2014. 121-131. p.

⁴² Az Alaptörvény – többek között – e szabályában is az Európai Unió Alapjogi Chartájára épít.

- Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.
- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az **alkotmányos szabályok** alapján alapelv a hatósági eljárásban:

- **a részrehajlás nélküli, tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézés;**
- **a döntések indokolási kötelezettsége törvényben meghatározottak szerint,**⁴³
- **a hatóság által jogellenesen okozott kár megtérítése törvényben meghatározottak szerint**⁴⁴ (kárfelőlősség elve); illetve
- **a jogorvoslathoz való jog.**

Az Alaptörvényben szabályozott eljárási jogok a közhatalom korlátjaként, garanciális ügyfélvédelmi alapelvként érvényesülnek a hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozásban. A tisztességes ügyintézéshez való jog a hatósági eljárás egészének minőségére vonatkozik, hasonlóképpen, mint a tisztességes eljáráshoz (tárgyaláshoz) való jog a bírósági eljárásokban.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság a tisztességes tárgyaláshoz való jog bírósági eljárásokban való érvényesülése kapcsán fejtette ki, hogy az nem egyszerűen egy az eljárás tulajdonságai közül, hanem olyan minőség, amelyet az eljárás egészének figyelembevételével lehet megítélni. Egy eljárásban az összes részletszabály betartása, de az egyes részletek hiánya ellenére is lehet az eljárás nem tisztességes.⁴⁶ A tisztességesség követelményének fenti értelmezése álláspontunk szerint irányadó a hatósági eljárásokban a tisztességes ügyintézéshez való jog kapcsán is.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, a hatósági eljárásban a tisztességes ügyintézéshez való jog egy jogi absztrakció, tartalma az ahhoz kapcsolt részjogok (nevesített és levezetett jogok) által válik teljessé.⁴⁷ Az Alaptörvény a tisztességes ügyintézéshez való jog részjogaiként a részrehajlás nélküli ügyintézés, az észszerű határidőben történő döntést, a döntések indokolási kötelezettségét nevesíti, de tágabb értelemben része a jogorvoslati jog is. A tisztességes ügyintézéshez való jognak számos vetülete van, lényegében „anyajoga” a közigazgatási eljárás valamennyi garanciális rendelkezésének.⁴⁸

1.3. Az Ákr. egyes alapelvei

A törvényi szabályozás szintjén, az Ákr.-ben rögzítésre került alapelvek egyrészt a hatóság másrészt az ügyfél, harmadrészt az eljárás valamennyi résztvevője oldaláról fogalmazódnak meg.

A hatóságra, annak tevékenységére a jogszerűség, a hivatalbóliség és a hatékonyság elve vonatkozik.

⁴³ Ld. az Ákr. hatósági döntésre vonatkozó szabályait.

⁴⁴ Ld. a 2013. évi V. törvényt a Polgári Törvénykönyvről.

⁴⁵ Ld. az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.

⁴⁶ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99. p.

⁴⁷ Ld. erről részletesen Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog in: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.) A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései Budapest, Pázmány Press, 2015. 53-66. p.

⁴⁸ Balogh-Békesi Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban, Új Magyar Közigazgatás 2016. december; 15.

Felhívjuk a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy **az alapelvek célja elsősorban a hatóság és az ügyfél viszonyában értelmezhető, mégpedig az ügyfél védelme érdekében.**⁴⁹ Még azok az alapelvek is, amelyek a hatóság számára fogalmaznak meg előírásokat, végső soron a jogkövető ügyfél számára kamatoznak (kell, hogy kamatozzanak).⁵⁰ Tekintsük át, mit is jelentenek ezek az alapelvek:

a) A jogszerűség elve

A közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

A hatóság hatáskörével és illetékességével a későbbiekben részletesen foglalkozunk majd, de már itt érdemes kiemelni, hogy a hatásköri szabályok azt határozzák meg, hogy milyen típusú szerv járhat el egy adott ügyben (vagyis milyen ágazati szervhez fog tartozni az adott ügy lefolytatása).

A hatóság a hatáskörét minden esetben **jogszabály** határozza meg. A hatósági döntés indokolásában ki kell térni a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére, így a hatóság hatáskörét és illetékességét meghatározó jogszabályra, ha pedig a hatóság hatáskör hiányában járt el a döntést meg kell semmisíteni.⁵¹

A hatáskörgyakorlás **a jogszabályok keretei között történik**, azaz célhoz kötött és **rendeltetésszerű**, azaz tilos a joggal való visszaélés. A hatóságnak az eljárása során úgy kell érvényesíteni az anyagi jogszabályokat, hogy a szabályozás célja megvalósuljon. Ha a hatóság a hatáskörét annak céljától eltérően gyakorolja, visszaél a hatalmával. Joggal való visszaélést valósít meg a hatóság, ha az önmagában jogszerű eljárási cselekményt azért alkalmazza, hogy azzal az ügyfelet akadályozza.⁵² A rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás része, hogy ha jogszabály biztosít a hatóságnak hatáskört, akkor köteles eljárni.⁵³

A jogszerűség elvén belül, a hatósági hatáskörgyakorlás további követelményeiként határoz meg a jogalkotó több fontos elvet. Ezek:

- a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség;
- a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, az indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélküli eljárás;
- a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben történő eljárás.

A **szakszerűség elve** azt jelenti, hogy a hatóság nem hivatkozhat arra, hogy az ügyre vonatkozó jogszabályokat nem ismerte teljeskörűen, eljárása során a vonatkozó jogi szabályokat köteles maradéktalanul betartani, ahogyan az adott eljárást meghatározó ügyviteli és technikai szabályokat is. Ez alapján pedig tevékenységének meg kell felelnie a közigazgatási szakemberállománnyal szemben támasztott szakmai követelményeknek. Az **egyszerűség elve** szerint a hatóság köteles az ügyfél számára leginkább érthető módon megfogalmazni döntéseit, továbbá az ügyintézkést ne bonyolítsa túl, a rendelkezésre álló eljárási eszközök közül a legegyszerűbb alkalmazásával oldja meg az ügyet. Az **együttműködés elvének** számos eljárási intézményét fogalmazza meg a törvény, például, ha a hatóság hiánypótlásra hív fel, vagy az ügyféli nyilatkozatra válaszol, vagy tájékoztatja az ügyfelet vagy az eljárás megindításáról, más eljárási cselekményekről értesíti. Ha a hatóság tisztában van azzal, hogy az adott jogosultság a

⁴⁹ Ld. ehhez: Patyi András-Boros Anita: Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In: Boros Anita, Gerencsér Balázs, Gyurita Rita Erzsébet, Lapsánszky András, Varga Zs. András, Patyi András (szerk.) Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Budapest, Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 199-252. p.

⁵⁰ Balogh-Békesi Nóra Im. Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban.

⁵¹ Ákr. 81. § és 123. §.

⁵² Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 25. p.

⁵³ Ákr. 15. §.

felet megilleti, de a kérelem formai okból nem minden követelménynek felel meg, a hatóság az együttműködés és természetesen a szakszerűség elve alapján is köteles olyan intézkedéseket tenni, amivel előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Másik példa szerint az együttműködési kötelezettségből is következik, hogy a hatóság egy engedély lejártá előtt benyújtott, az engedély meghosszabbítása iránti kérelmet nem utasíthatja el azon az alapon, hogy majd csak az engedély lejártát követően nyílik mód a meghosszabbítás iránti kérelem előterjesztésére.⁵⁴

Hangsúlyozzuk, hogy a **jóhiszeműség** követelményét a törvény a korábbi szabályozással egyezően fenntartja a hatóság vonatkozásában.

A jóhiszeműség fogalma a polgári jogi irodalomban kétféle értelemben ismeretes: szűkebb értelemben jóhiszeműnek szokás tekinteni azt a személyt, aki menthető okokból, s neki fel nem róható módon nem tudott valamely magatartásának jogellenes voltáról.⁵⁵ Tágabb értelemben a jóhiszeműség a gondosság és a tisztesség mindenkitől megkövetelhető és mindenki vel szemben tanúsítandó mértéket jelenti.⁵⁶

A **törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma** az Alaptörvényből fakad,⁵⁷ az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, pedig külön törvény rendelkezik.⁵⁸ A megkülönböztetés tilalma és az *egyenlő bánásmód* elve alapján a hatósági eljárás során el kell kerülni a személyek nemzetiségen, nemén, faji hovatartozáson, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. A közigazgatási bírósági gyakorlat az ügyfélegyenlőség elvének sérelmét állapította meg, például amikor a hatóság több ügyfél esetén – azonos jogszabály és tényállás mellett – más-más döntést hozott.⁵⁹

A **jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben történő eljárás** elve szerint egyrészt az eljárási törvényben meghatározott az ügyintézési határidő, az eljárási cselekményekre nyitva álló határidő,⁶⁰ másrészt a hatóságnak e szabályokat az ügyintézés során hatékonyan kell alkalmaznia. Például, ha tisztázott a tényállás korábban, mint a jogszabályi határidő a hatóságnak a döntését meg kell hoznia, megvalósítva így az észszerű határidőben történő eljárás követelményét.

Az észszerű határidőn belüli döntéshozatal követelménye több uniós jogforrásban megjelenik, többek között A helyes hivatali magatartás európai kódexében, a Belső Piaci Irányelvben továbbá az Alapjogi Chartában is.

⁵⁴ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013, 24. p.

⁵⁵ Kilényi Géza: Az ügyfél jóhiszeműségének vizsgálata az államigazgatási eljárásban. In.: Állam és Igazgatás, 1961/7:520.

⁵⁶ Boros Anita Im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, 32. p., illetve ld. erről: Földi András: A jóhiszeműség és a tisztesség elve. Budapest, 2001. 3-118.

⁵⁷ Az Alaptörvény XV. cikke szerint.

⁵⁸ 2003. évi CXX. törvény.

⁵⁹ BH 1988. 367.

⁶⁰ Ld. Ákr. 50. §

b) A hivatalbóliség elve

A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.⁶¹

A hivatalbóliség (officialitás) elve a közigazgatási hatósági eljárások lényegi jellemzője. Az elvet a törvény az eljárás szakaszaihoz kapcsolva szabályozza:

- az eljárás megindításával kapcsolatban kimondja, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja;
- emellett a hatósági eljárások kötelező vizsgálati jellegéből adódóan a hatóság minden eljárásban hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. E szabály az alapeljárást érintően tartalmazza a hivatalbóliség elvét;
- végül az eljárás jogorvoslati szakaszához kapcsolódva a hivatalból induló jogorvoslatok tekintetében utal a törvény a hivatalbóliség elvére. A hatóság e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását. Ezek az eljárások a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.^{62 63}

Utalunk arra, hogy a hivatalbóliség a törvény részletes szabályai között is megjelenik, mindenek előtt a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó fejezetben (VII. fejezet), a hatáskör illetékesség vizsgálatánál (Ákr. 17. §) vagy az ideiglenes intézkedésnél (Ákr. 106. §). A fentiek alapján az alapelvi esetkörök felsorolása nem taxáció (zárt felsorolás).

c) A hatékonyság elve

A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák használatával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.⁶⁴

A hatékonyság az adott célkitűzés elérésébe fektetett ráfordítások és az annak eredményeként elért eredmény közötti viszonyszám. A közigazgatási hatékonyság tekintetében a közigazgatás külső hatékonysága azt jelenti, hogy miként ítéli meg a közigazgatást a társadalom, míg a belső hatékonyság lényegében a közigazgatás belső munkájának hatékonyságát jelenti.⁶⁵ A hatékonyság Ákr.-ben nevesített elve a hatósági munka megszervezésére vonatkozik.⁶⁶

⁶¹ Ákr. 3. §.

⁶² Részletes szabályozásukra ld. az Ákr. IX. Jogorvoslat című fejezetét.

⁶³ Ld. ehhez: Boros Anita: A hatósági vizsgálat terjedelme a tényállás tisztázása során – az okirati bizonyítás és az alapelvek kapcsolata. In: Közigazgatás a gyakorlatban, 2011/10:3-5.

⁶⁴ Ákr. 4. §.

⁶⁵ Boros Anita Im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, 31. p. A hatékonyságról tágabb összefüggésben ld. Vértessy László: Az állami beavatkozás joga és hatékonysága. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.

⁶⁶ Ld. ehhez: Boros Anita: A hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége. In: Közigazgatás a gyakorlatban, 2011/11:5-9.

Az Ákr. szerint a hatékonyság két fő eleme:

- a költségtakarékosság; valamint az, hogy
- az eljárás lehető leggyorsabban lezárható legyen.

A két elem egymással szoros kapcsolatot mutat, a gyors eljárás többnyire költségtakarékos is.⁶⁷

Emellett az Ákr. a korábbi szabályozás e két eleméhez beilleszti még a fejlett technológiák használatának követelményét is.

Kiemeljük, hogy a hatékonyság és azon belül a gyorsaság korlátjaként jelenik meg, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények nem sérülhetnek.⁶⁸

d) Az ügyfélre vonatkozó alapelvek

Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.

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.⁶⁹

Az ügyfélre vonatkozó alapelvek között a nyilatkozattétel elvét, a tájékoztatáshoz való jogot, az együttműködési kötelezettséget valamint a jóhiszeműség elvét és a bizalmi elvet találjuk. Az eljárás egyéb résztvevőjére a fenti elvek – értelemszerűen az ügyféli nyilatkozattétel kivételével – egyaránt vonatkoznak. A hatósági eljárás két fő személye a hatóság és az ügyfél. Rajtuk kívül további személyek is részt vehetnek az eljárásban, így a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, akiket összefoglalóan **az eljárás egyéb résztvevőjének** nevezünk. Használja a törvény **az eljárás valamennyi résztvevője** fordulatot is a hatékonyság elvénél és az együttműködés elvénél. E kör tágabb az előbbtől, mert az eljárás egyéb résztvevői mellett beletartoznak a megkeresett és az eljárásban közreműködő szervek is az Indokolás szerint.⁷⁰

Az Ákr.-ben alapelvi szinten rögzített **az ügyfél nyilatkozattételi joga**, mely szerint az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. Ez a korábbi szabályozáshoz képest új elem. A nyilatkozattételi jog az ügyfél fontos eljárási jogosultsága, amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot is. A nyilatkozat irányulhat véleménynyilvánításra, tényfeltárássra.⁷¹ Például az ügyfél észrevételt tehet a tanúvallomásra vagy szakértői véleményre. Az ügyfél rendelkezhet a nyilatkozatával, a nyilatkozattétel ügyféli jog, de nem kötelesség.

A korábbi szabályozást átvéve rögzíti Ákr. az alapelvek között a **tájékoztatáshoz való jogot**, ugyanakkor alapelvi szinten elhagyja a részletező szabályokat. A hatóság biztosítja **az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője számára**, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Ez az alapelv a tisztességes ügyintézés hangsúlyos része. A tájékoztatási kötelezettség többek között kiterjed az adott ügyre

⁶⁷ Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2005, 113.

⁶⁸ Hajas Barnabás kiemeli, hogy nem egyeztethető össze a tisztességes eljáráshoz való joggal az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. In: Petrik Ferenc (szerk.) Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2017, 33. p.

⁶⁹ Ákr. 5. §.

⁷⁰ Ld. ehhez: Boros Anita: Az ügyféli minőség megállapítása a közigazgatási hatósági eljárásban. In: Közigazgatás a gyakorlatban, 2011/5:3-6. p.

⁷¹ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013, 633. p.

vonatkozó jogszabályi előírásokra, az ügyfélre és más résztvevőre vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogokra, kötelezettségekre, a szociálisan hátrányos helyzetben lévő személyek esetén a jogi segítségnyújtás lehetőségére,⁷² és a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményére. Az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása nemcsak a tájékoztatási kötelezettséggel köthető – például a jogorvoslathoz való jog – hanem kiterjed arra is, hogy gyakorlásukra a hatóság elegendő időt biztosítson például iratbetekintés, vagy az ügyfél nyilatkozattételi joga esetén.

Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.

Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.⁷³

A **jóhiszeműség elve** szerint az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Ahogy fentebb megismertük a jóhiszeműség és az ügyféllel való együttműködés az ügyben döntést hozó, közhatalommal bíró hatóságot is köti hatáskörének gyakorlása során. A fentiek alapján a hatósági eljárás minden személyére kötelező a jóhiszemű eljárás és az együttműködés. Az együttműködés az eljárás résztvevőinek egymással szembeni kölcsönös figyelmességének elvárását fejezi ki. A jóhiszeműség mércéjét a jogalkotó tilalommal határozza meg: senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

A korábbi szabályozásnak megfelelően tartalmazza a törvény a **bizalmi elvet**. E szerint törvényi vélelem szól az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműsége mellett. Megdönthető vélelemről van szó, az ellenkező bizonyítása lehetséges. A bizalmi elv érvényesülését szolgálja az, hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.⁷⁴

2. A törvény hatálya

A jogszabály hatálya mutatja meg azt, hogy egy adott jogszabályt milyen körben kell alkalmazni, milyen életviszonyokra, személyekre, milyen területen és milyen időben.⁷⁵

Általában a jogszabályoknak, így a hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó kódex hatályának vizsgálatánál is, négyféle hatályt különböztetünk meg:

- a tárgyi hatályt,
- a személyi hatályt,
- az időbeli hatályt és
- a területi hatályt.

A **tárgyi hatály** azt mutatja meg, hogy milyen cselekményeket, milyen életviszonyokat szabályoz a jogszabály. Az Ákr. esetében a tárgyi hatály az eljárási jogviszony tárgya, azaz a hatósági ügy fogalma, valamint az általános és a különös eljárási szabályok viszonya.

⁷² 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.

⁷³ Ákr. 6. §.

⁷⁴ Boros Anita: im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. 32-33. p.

⁷⁵ Boros Anita: im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. 40. p.

A **személyi hatály** azt mutatja meg, hogy milyen személyekre, szervekre vonatkozik a szabályozás. Az Ákr. esetében a személyi hatály az eljárási jogviszony alanyaihoz (ügyfél, hatóság, valamint az eljárás egyéb, illetve többi résztvevői) kötődik. A közhatalommal bíró hatóság esetén a személyi hatály különleges esetéről beszélünk, amit szervi hatálynak nevezünk, míg az ügyfél esetén pedig személyi hatályról.

Az **időbeli hatály** azt az időtartamot jelenti, amelyen belül a cselekményre vonatkozik a szabályozás, illetve amikortól az adott szabályozás alkalmazható a jogviszonyokra, míg a **területi hatály** azt mutatja, hogy milyen földrajzi területen bekövetkező eseményekre vonatkozik a szabályozás.

2.1. Az Ákr. tárgyi hatálya

A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével

- az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja,**
- jogvitáját eldönti,**
- jogsértését megállapítja,**
- tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve**
- az ezeket érintő döntését érvényesíti.⁷⁶**

Az Ákr. szerint a szabályait az alábbi hatósági eljárások során kell alkalmazni:

- az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és
- a hatósági ellenőrzés során.

A fenti szabályból kitűnik, hogy az Ákr. a korábbi szabályozástól eltérően **nem tekinti hatósági ügynek a hatósági ellenőrzést**, ugyanakkor elrendeli, hogy alkalmazzák rá a szabályait, ezt önálló fejezetben szabályozza.⁷⁷

Az Ákr. a közigazgatási hatósági ügy általános (absztrakt) fogalmának meghatározásakor a hatósági eljárás és eljárásfajták dogmatikai fogalmára támaszkodik. E szerint a hatósági eljárás a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rend, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus kibocsátása és érvényesítése érdekében folyik. A hatósági eljárásfajták lehetnek jog vagy kötelezettség megállapítására (jogviszony létrehozására) irányuló, jogvitát elbíráló és felelősségre vonási (szankcionáló) eljárások.⁷⁸

Tekintsük át röviden a hatósági ügy fogalmának tényállási elemeit!

E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével:

- **Az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja:** a jog keletkezése mindig azt jelenti, hogy az ügyfél korábbi jogainak rendszerében változás áll be, hiszen új joga keletkezik, vagy a már meglévő jogosultsága kibővül. Jog alatt valamilyen alanyi jogot kell érteni, amely a közigazgatási hatósági eljárásban korlátozásra vagy elvonásra kerül, vagy éppen az eljárás során keletkezik valamilyen jog.⁷⁹ Ilyen például, amikor

⁷⁶ Ákr. 7. §.

⁷⁷ Ld az Ákr. VI. fejezetét a hatósági ellenőrzésről.

⁷⁸ Patyi András (szerk.): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. 31-35. p.

⁷⁹ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 47. p.

nyilvántartásba vétellel keletkezik valakinek a joga valamilyen tevékenység gyakorlására. A kötelezettség ezzel szemben valamilyen negatív irányultságú előírás az ügyfélre nézve: jog elvonása, vagy korlátozása, vagy éppen arra kötelezése, hogy tegyen, vagy ne tegyen valamit, tűrjön valamit stb. Ilyen például az az eset, amikor a hatóság elrendeli a jogszerűtlenül folytatott tevékenység felfüggesztését és bírság megfizetését.

- **Jogvitáját eldönti:** számos eljárásban vesznek részt ellenérdekű felek, ahol a hatóság feladata lesz az ellenérdekű felek közötti jogvita eldöntése.⁸⁰ Ilyen például az az eset, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság ellenérdekű felek közbeszerzési vitáját dönti el.
- **A jogsértését megállapítja:** számos jogszabály előír bizonyos követendő magatartási szabályokat, amennyiben azt az ügyfél nem tartja be, vele szemben különböző szankciók alkalmazhatók. Ilyen például az az eset, amikor a hatóság megállapítja, hogy valaki engedély nélkül építkezik egy ingatlanon.
- **Tényt, állapotot, adatot igazol:** ebbe a körben a hatóság valamilyen, hatóság által ismert, vagy hatósági nyilvántartásban megjelenő kérdésről igazolást bocsát ki. Ennek a megjelenési formája többféle lehet: például másolat vagy kivonat kiadása, hatósági bizonyítvány kibocsátása.
- **Nyilvántartást vezet:** a későbbiekben látni fogjuk, hogy a nyilvántartásoknak különböző fajtáit különböztetjük meg és az általános szabályokat az Ákr.-ben találjuk. A hatóság nyilvántartás vezetési feladatait és az adott nyilvántartás speciális szabályait az ágazati jogszabályok határozzák meg részleteiben.
- **Az ezeket érintő döntését érvényesíti:** nóvum a (hatósági) ügy törvényi fogalmában, a döntés érvényesítésének (végrehajtásának) kifejezett nevesítése.

Az Ákr. hatálya alá nem minden, hanem csak azok a közigazgatási ügyek tartoznak, amelyeknél a (hatósági) ügy fogalmi elemei megtalálhatók. Például egy kormánytisztviselő esetén a munkáltatói döntés közigazgatási ugyan, de nem hatósági döntés, mert nem a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli jogalany ügyéről van szó.⁸¹ Nem hatósági ügy az sem ha, a közigazgatási szerv polgári jogi jogviszonyban jár el, például ha bérelő, megbízó, tulajdonos.

A hatósági ügy generális meghatározásán túl a törvény tárgyi hatályához tartozik, annak eldöntése és szabályozása, hogy minden (hatósági) ügyben az általános szabályokat tartalmazó eljárási kódexet kell-e alkalmazni. A kérdés elvezet bennünket **az általános és a különös eljárási szabályok viszonyához.**

A hatósági eljárásjog hazai kodifikációja a kezdetektől ismeri az úgynevezett **kivett eljárásokat** folyamatosan bővülő (és változó) tartalommal. Ezek olyan eljárások, amelyekre **az Ákr. hatálya** annak kifejezett rendelkezése alapján **nem terjed ki**. Ezekre az eljárásokra törvény teljeskörűen és önállóan határozhat meg eljárási szabályokat.⁸²

Kivett eljárások:

- a szabálysértési eljárás,
- a választási eljárás,
- a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás,
- az adó-, valamint vámigazgatási eljárás,

⁸⁰ Ld. Egyed István: A közigazgatási eljárásról általában. In.: Egyed István: A magyar közigazgatási jog alaptanai. Reprint Kiadás. Allamtudományi Klasszikusok. Dialog Campus Kiadó, 2017. 183. p.

⁸¹ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György Im. Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez Complex, 45. p.

⁸² Az Indokolás utal arra, hogy lehetséges az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazását előírni a hatálya alá nem tartozó egyes eljárások szabályozása során.

- a menekültügyi és idegenrendészeti eljárás,
- az állampolgársági eljárás, kivéve az állampolgársági bizonyítvány kiadása,
- a versenyfelügyeleti eljárás,
- Magyar Nemzeti Bank hatósági eljárásai (a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra).

Utalunk rá, hogy a kivett eljárások körébe kerültek olyan eljárások, amelyekre korábban az általános eljárási szabályok szubszidiáriusan (kiegészítő jellegűen) érvényesültek. Így a kivett eljárások közé került a szuverenitással való szoros összefüggése miatt a menekültügyi és idegenrendészeti eljárás, *sui generis* jogintézményei, eljárási logikája miatt, követve európai (német) mintát az adó- és vámigazgatási eljárás továbbá a versenyfelügyeleti eljárás.⁸³

Mivel a közigazgatás tevékenysége sokféle és gyorsan változó, nem lehetséges egy egységes anyagi jogi kódex megalkotása. Megjegyzendő azonban, hogy a minden hatósági eljárásban közös szabályok kerülhetnek egy általános eljárási kódexbe. Ugyanakkor a különböző ágazatok eljárásai igényeikben eltérőek. Más egy gyámügyi és más egy vízügyi hatósági eljárás eljárási igénye például a bizonyításban vagy a szankciórendszerben. Így biztosítani kell a különös eljárási szabályok érvényesülését is. A hatósági eljárásjog szabályozásának rendje a következő. Ahogyan már említettük, **az Ákr. a ténylegesen minden közigazgatási hatósági eljárásban közös szabályokat tartalmazza. A valóban általános szabályokon túl a szükséges sajátosságokat az ágazati különös eljárási szabályok tartalmazzák kiegészítő eljárási rendelkezésként.** E mellett ellensúlyként az Ákr. a saját magától való eltérést szűk körben engedi meg.

Az Ákr. szabályozása szerint a kivett eljárások kivételével a hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.⁸⁴

Ebben az esetben, ha az Ákr.-ben egyébként szabályozott kérdésről az Ákr. egyedi felhatalmazása alapján különös szabály rendelkezik, akkor nem az általános szabályt, hanem a különöst (*lex specialis*) kell alkalmazni. Utalni kell arra is, hogy kódex-jelleget erősíti az, hogy e törvény rendelkezéseitől csak akkor lehet eltérni, ha azt e törvény megengedi.⁸⁵ Ezek az egyedi konkrét felhatalmazások különböző jogszabályi körre vonatkoznak, így törvény, vagy törvény és kormányrendelet, vagy jogszabály állapíthat meg különös szabályt, vagy zárhatja ki az Ákr. szabályát. Például:

- **Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja** azoknak a személyek és szervezetek körét, akik vagy amelyek a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek [Ákr. 10. § (2)].
- **Ha törvény nem írja elő** az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által meghatalmazott személy, továbbá az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat. [Ákr. 13. § (1)].
- **Ha jogszabály másként nem rendelkezik**, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek

⁸³ Megjegyezzük, hogy a kivett eljárások folyamatos bővítése az eljárási kódex általános jellegét gyengítené.

⁸⁴ Ákr. 8. § (2) bekezdés.

⁸⁵ Patyi András Im. A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 84. p.

hiányában a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában a jogellenes magatartást elkövették. [Ákr. 16. § (1)].

- **Törvény egyes ügyekben kizárhatja** a sommás eljárás alkalmazását. [Ákr. 39. §]
- **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. [Ákr. 45. § (5)].

A fentiekben már utaltunk arra, hogy egy adott eljárásra vonatkozó eljárási rend úgy lesz teljes, hogy az Ákr. általános szabályai kiegészülnek az ágazati jogszabályok különös eljárási rendelkezéseivel. Az Ákr. tételesen rögzíti, hogy a szabályaival összhangban álló kiegészítő eljárási szabályokat bármilyen jogszabály megállapíthat.⁸⁶ A kiegészítő rendelkezésnek az Ákr-rel megkívánt összhangja a törvényi alapelvek és az Alaptörvény eljárási jogokra vonatkozó rendelkezései mentén határozható meg.⁸⁷

2.2. Az Ákr. szervei hatálya

Az Ákr. alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet vagy akit:

- **törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy**
- **jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.**⁸⁸

A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el (a hatáskörelvonás tilalma).

A szervei hatály a személyi hatály különleges esete. Közhatalommal rendelkező szerv vonatkozásában nevesítjük. Ennek megfelelően az Ákr. szervei hatályát a hatóság törvényben meghatározott fogalma adja. Az Ákr. szakít a korábbi szabályozás tételes felsorolásával, amely meghatározta, hogy milyen szervek lehetnek hatóságok.

Az eljárásjogi általános meghatározás előnye, hogy nem korlátozza a hatósági feladatokat ellátó szervezetrendszer fejlődését, mentesíti az általános eljárási szabályokat hatáskört kijelölő anyagi jogi szabályoktól. Egy szervet, vagy személyt hatósággá a hatáskör gyakorlására feljogosító törvényi, kormányrendeleti vagy önkormányzati rendeleti felhatalmazás vagy jogszabályi kijelölés tesz, ez biztosítja a szervei jogalanyiságát.

Hatósági ügy intézésére jogszabályban biztosított hatáskörrel (hatósági jogkörrel) rendelkeznek **államigazgatási szervek** központi, területi és helyi szinten.

Önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati szervek járhatnak el hatósági jogkörben: ezek a képviselő-testület illetve átruházott hatáskörben annak szervei.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 142/A.§-a alapján a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben:

- a polgármesterre,
- a bizottságára,
- a társulására vagy
- a jegyzőre ruházhatja át.

Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.

⁸⁶ Ákr. 8. § (3).

⁸⁷ Ld. erről részletesen Hajas Barnabás: Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás, Jogtudományi Közlöny, 2017. június, 292-302. p.

⁸⁸ Ákr. 9. §.

Helyi önkormányzati szervek tisztségviselői is gyakorolhatnak hatósági hatáskört és végül hatósági jogkört gyakorolhat a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervezet vagy személy. Ez utóbbi körbe tipikusan a köztisztviselők tartoznak, de megfelelő garanciák mellett gazdálkodó szervezet, vagy civil szervezet is idetartozhat.

A hatóság fogalmához kapcsolódva rögzíti a törvény, hogy a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. A **hatáskörelvonás tilalma** azért fontos, mert hatáskörelvonás esetén a hatóság nem tudja gyakorolni a jogszabályban megállapított hatáskörét. A hatáskör elvonása jogszabálysértés, mert nem az a hatóság jár el, amelyet jogszabály erre feljogosított. Nem minősül hatáskörelvonásnak, ha kijelölés alapján jár el más hatóság, az ideiglenes intézkedés esete, a megosztott döntési hatáskör (szakhatósági közreműködés).

2.3. Az Ákr. személyi hatálya

A személyi hatály a szabályozás alanyára vonatkozik. E körben a hatóság mellett a hatósági eljárási jogviszony másik nélkülözhetetlen alanyára, az ügyfélre irányadó szabályokat, mindenek előtt az ügyfél fogalmát ismertetjük.

Az Ákr. 10. §-a szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet,

- **akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti,**
- **akire vagy amelyre nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy**
- **akit vagy amelyet hatósági ellenőrzés alá vontak.**⁸⁹

Ez a meghatározás **az ügyfél általános fogalmát** tartalmazza. A jogalkalmazó szervek számára azt határozza meg, hogy kit illet az ügyféli jogállás egy adott hatósági eljárásban. Az általános ügyfélfogalom az ügyféli jogállást teremti meg, ezáltal fontos garanciális rendelkezés is egyben.⁹⁰

Ügyfél lehet természetes személy, jogi személy és egyéb szervezet, tulajdonképpen bárki, amennyiben a fentebb felsorolt törvényi előírások valamelyikébe beletartozik. Természetes személyen az embert és az élve születés feltételétől függően a méhmagzatot értjük. Jogi személy olyan szervezet, amelyet a Ptk., vagy más törvény jogi személyként ismer el, így a gazdasági társaságok, (például betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság), alapítványok, költségvetési szervek, egyesületek stb. Egyéb szerveken akár magánjogi akár közjogi alapon szerveződő, jogi személyiség nélküli szervezetet értünk, például társasház lakóközössége, vagy akár jogi személy költségvetési szerv elkülönült területi szervei.

Az általános ügyfélfogalom további lényegi eleme a **közvetlen érintettség**. Ügyfél csak az lehet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A közvetlen érintettség egy szoros oksági kapcsolat egy személy joga, jogos érdeke és az ügy között. Például közvetlen érintettség egy útépítéssel kapcsolatos engedélyezési eljárásban azzal a tulajdonossal áll fenn, akinek ingatlana az építendő úttal határos. A közvetlen érintettséget mindig az ügy egyedi körülményei határozzák meg.

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 5/D. § (3) bekezdése alapján például a Hivatal hatáskörébe tartozó hatósági eljárásokban – törvény vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusának eltérő rendelkezése hiányában – közvetlenül érintett:

- a Hivatal felügyelete alá tartozó természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet, akire vagy amelyre nézve a Hivatal jogot vagy kötelezettséget állapít meg,

⁸⁹ Az ellenőrzés alá vont személyt attól függetlenül ügyféli jogállás illeti, hogy a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy.

⁹⁰ Ld. ehhez: Patyi András-Boros Im. A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 199-252. p.

- akit a Hivatal ellenőrzése során vagy panaszeljáráásban vizsgálat alá von, illetve adatszolgáltatásra kötelez,
- aki jogszabály alapján arra jogosultként kérelmet nyújt be.

Az általános ügyfélfogalomban a **jog** jogszabályban biztosított jogosultságot, másképpen alanyi jogot jelent. A **jogos érdek** alanyi jogként nem konstruálható meg, egy olyan törekvés, amely összhangban van a jogi szabályozással, azaz jogilag lehetséges, a jog által is védett érdek. A bírói gyakorlat az építési engedélyezési ügyekben a jogos érdek alapján a szomszédnak ügyféli jogállást biztosít. Ez a későbbiekben kiegészítésre került azzal, hogy valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltisége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot a hatóság megállapít-e, és ha igen, milyen tartalommal.⁹¹

A fentiek alapján egy konkrét ügyben az ügyféli jogállás hatóság általi megállapításához szükséges az ügyfélképeség és az adott ügyben való közvetlen érintettség. Ha a hatóság az ügyféli jogállást megtagadja végzést hoz, amely ellen önálló fellebbezésnek van helye.

Az Ákr. az általános ügyfélfogalom mellett egy felhatalmazó rendelkezés keretében **különös ügyfélfogalmat is meghatároz.**

Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik vagy amelyek a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.⁹²

Az **ex lege (jogszabály erejénél fogva) ügyfél** esetén nincs szükség a jog, jogos érdek közvetlen érintettségének vizsgálatára feltéve, hogy az ágazati joganyag törvényben vagy kormányrendeletben az adott ügyfajtára így rendelkezik.

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 48. § (4) bekezdése alapján például a díj felügyeleti eljárásban e törvény erejénél fogva ügyfélnek minősül a közszolgáltató, valamint az érintett települési önkormányzat.

A jogszabály erejénél fogva ügyfelek a civil szervezetek is egyes eljárásokban. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

A személyi hatályhoz kapcsolódnak az **ügyféli jogutódlás szabályai is.**

A jogutódlás tulajdonképpen egy alanycsere az adott alanyi jogi helyzetben. A jogutódlás során megkülönböztetjük a jogelődöt, vagyis azt, akinek jogai, kötelezettségei átszállnak és a jogutódot, akire a jogok és kötelezettségek átszállnak. Az eljárásjogi jogutódlás kérdése az ügyféli jogálláshoz szorosan kapcsolódó kérdés, a törvény az ügyféli jogállás szabályozását követően tartalmazza.

Az Ákr. az eljárásjogi jogutódlás szabályainál a polgári jogi jogutódlás szabályait rendeli alkalmazni.⁹³

⁹¹ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó 2013, 95. p.

⁹² Ákr. 10. § (2) bek.

⁹³ A polgári jogi jogutódlás szabályait természetes személy halála esetén a Polgári Törvénykönyv öröklési jogra vonatkozó, míg jogi személy átalakulása, egyesülése, szétválása esetén a jogi személyekre vonatkozó könyvei határozzák meg. A jogutódlás az örökhagyó halálának pillanatában következik be. Azt, hogy ki jogosult a jogelőd helyébe lépni a jogerős hagyatékátadó végzés határozza meg.

Ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép.

Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.⁹⁴

E szerint a hatósági eljárásokban a jogutódlás főszabálya, hogy a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép. Az ügyfél kiesésének tipikus esetei természetes személy esetén az ügyfél halála, jogi személy esetén az átalakulás, egyesülés, szétválás. Fontos feltétel viszont, hogy a polgári jogi jogutódlást az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma ne zárja ki. Személyes jelleg vagy a kötelezettség tartalma zárhatja ki a jogutódlást a jogelőd természetes személyre eljárási bírságot kiszabó döntés, vagy idézés mulasztása esetén megállapított kötelezés, vagy fizetési kedvezményt megállapító döntés vagy akár oltásra kötelező döntés esetén.

A jogutódlásról rendelkező elsőfokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

A jogutódlás általános szabályán kívül a dologi jogi jogutódlás esetére új önálló szabályt határoz meg az eljárási kódex. E szerint, ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép. A kiegészítő szabály olyan esetekre vonatkozik, amikor nem feltétlenül azonos a polgári jogi jogutód a dologi jog új jogosultjával. Legfontosabb dologi jog a tulajdonjog, de idetartozik a haszonélvezeti jog és a zálogjog is.⁹⁵

2.4. Az ügyfélképeség és az eljárási képeség, valamint a képviselő szabályai

Végül az ügyféli jogállás elismerésének alapjaként **az ügyfélképeségre** kell kitérnünk. Az ügyfélképeség relatív közigazgatási jogképeség, mindig az adott ügyfajta vonatkozásában vizsgálendő. A közigazgatási jogképeség szerint egy személy közigazgatási jogok és kötelezettségek alanya lehet. Az ügyfélképeséghez a közigazgatási jogképeségen túl az szükséges, hogy **az adott ügyfajtaival összefüggő jogok és kötelezettségek alanya is lehessen.** Az ügyfélképeség azért relatív közigazgatási jogképeség, mert az adott ügyfajta-hoz viszonyítottan kell, hogy fennálljon. Például az azonos neműek nem köthetnek a hatályos jogszabályok szerint házasságot, vagyis az egymással való házasságkötés szempontjából hiányzik az ügyfélképeségük,⁹⁶ egy gyermek elhelyezésével kapcsolatos ügyben szülőként nem lehet ügyfél a gyermektelen személy, vagy oktatási intézmény működési engedélyezési ügyében nem lehet ügyfél egy környezetvédelmi társadalmi szervezet.⁹⁷

A hatósági eljárásban a természetes személy ügyfél esetén az ügyfélképeség mellett, de attól megkülönböztetve **eljárási képeséget** szabályoz a törvény. Míg az ügyfélképeség a jogképeséghez kapcsolódó fogalom, addig az eljárási képeség a cselekvőképességhez kötődik.

Az Ákr. szerint a természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képeséggel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül.⁹⁸

Az eljárási képeség az ügyek személyes vitelére, az eljárás során **a személyes részvételre való képeséget jelenti.** Más megfogalmazásban eljárási értelemben vehető

⁹⁴ Ákr. 11. §.

⁹⁵ Ld. ehhez: Méhes Tamás: A Polgári Törvénykönyv vázlata. Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017. 63-88. p.

⁹⁶ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 50. p.

⁹⁷ Patyi András Im. A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 100. p.

⁹⁸ Ákr. 12. §

cselekvőképesség.⁹⁹ A cselekvőképesség szabályait a Ptk. szabályozza. A természetes személyek lehetnek cselekvőképesek, korlátozottan cselekvőképesek és cselekvőképtelenek.¹⁰⁰

Fontos hangsúlyozni, hogy az ügy tárgyra vonatkozóan szükséges, hogy az ügyfél cselekvőképésnek minősüljön. Ez a követelmény jelentőséget például akkor kap, amikor a nagykorú cselekvőképességét a bíróság részlegesen korlátozza és ítéletében meghatározza azokat a személyi illetve vagyoni jellegű ügycsoportokat, amelyekben a cselekvőképességet korlátozza.

Az alfejezetünk harmadik fogalma a **képviselet, amely az ügyfél hatósági eljárásban történő személyes részvételéhez kapcsolódik**. Az ügyfél alapvetően személyesen jár el az eljárásban. A képviselet jogintézménye ugyanakkor arra ad lehetőséget, hogy az ügyfél más személy útján gyakorolja az eljárási jogait. Hatósági eljárásban csak az ügyfél vonatkozásában van helye képviseletnek, az eljárás egyéb résztvevői esetén személyes közreműködés szükséges.

Ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását,

a) helyette törvényes képviselője, vagy az általa, illetve törvényes képviselője által meghatalmazott személy, továbbá

b) az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat.

A képviselet általános fogalma értelmében a képviselő a képviselt személy helyett és nevében tesz jognyilatkozatot, a képviselt számára szerez jogokat és vállal kötelezettségeket.

A hatósági eljárásban az ügyfél képviseletének formái lehetnek:

- **törvényes képviselet**
- **meghatalmazotti képviselet**
- **ügygondnoki képviselet**

A **törvényes képviselet** jogszabály rendelkezésén alapul. Fontosabb esetei: kiskorú személy esetén a polgári jog szabályai szerint törvényes képviselő a szülő és a gyám lehet. Nagykorú személy esetén a cselekvőképesség részleges korlátozása (korlátozottan cselekvőképes) vagy teljes korlátozása (cselekvőképtelenség) esetén törvényes képviselő a gondnok. Szervi törvényes képviseletről beszélünk tipikusan jogi személy esetén. E helyen hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az Ákr. a képviselet általános szabályai között rögzíti, hogy jogi személy törvényes képviselőjének eljárása személyes eljárásnak minősül.¹⁰¹

A **meghatalmazotti vagy más néven ügyleti képviselet** az ügyfél meghatalmazásán alapul. A meghatalmazás képviseleti jogot keletkeztető egyoldalú címzett jognyilatkozat.

A meghatalmazott a képviseleti jogosultságát – ha azt a rendelkezési nyilvántartás nem tartalmazza – köteles igazolni. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani.

Ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre.

Ha a képviseleti jogosultság visszavonás, felmondás vagy az ügyfél, illetve a meghatalmazott halála miatt megszűnik, a megszűnés a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben a velük való közléstől hatályos.

⁹⁹ Patyi András Im. A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 100. p.

¹⁰⁰ Az esetkörök részletes polgári jogi szabályait a tankönyv 5. fejezete tartalmazza.

¹⁰¹ Ákr. 13. § (2).

Az **ügygondnoki képviselet** alapján az ügygondnok feladata az adott konkrét hatósági ügyben képviselni a természetes személy ügyfelet.¹⁰²

Ha a természetes személy ügyfélnek nincs képviselője és:

- ismeretlen helyen tartózkodik vagy
- nem tud az ügyben eljárni

az eljáró hatóság gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.¹⁰³

A képviselet lehetőségét biztosító szabály nevesíti a törvényes és a meghatalmazotti képviseletet. E körben utal arra, hogy lehetséges egyidejűleg is a két forma. A törvényes képviselő adhat meghatalmazást például egy kisajátítási eljárásban úgy, hogy az ingatlantulajdonos kiskorú ügyfél szülei ügyvédet bízna meg a gyermek képviseletével.¹⁰⁴ A csak képviselő útján történő eljárás mellett lehetőség van arra is, hogy az ügyfél és képviselője együtt is eljárjon. Hangsúlyozzuk, hogy feltétel minden esetben, hogy az ügyfél személyes eljárását törvény nem teszi kötelezővé. Törvény személyes eljáráshoz köti például a házasságkötést, az örökbefogadói nyilatkozat megtételét.

Az eljárási kódex alapvető tilalmat határoz meg az eljárási képviseletre, amikor kimondja, hogy **ellenérdekű ügyfelek esetén a képviseletet nem láthatja el ugyanaz személy**.¹⁰⁵ Az ügyfelek akkor ellenérdekűek, ha az eljárás során hozott döntés az egyik ügyfél számára kedvező, míg a másik ügyfél számára terhes.¹⁰⁶

Az Ákr. a tételes szabályok között már nem tartalmazza a képviseleti jogosultság hatóság általi vizsgálatát, ugyanakkor megmaradt a szabályozásban a **képviselő eljárásának visszautasítása**. Álláspontunk szerint ebből az következik, hogy a hatóság képviseleti jogra irányuló vizsgálati kötelezettsége kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is fennáll. Mindezt megerősíti a hivatalbóliság alapelve a tényállás megállapítása vonatkozásában.

A hatóság visszautasítja a képviselő eljárását, ha:

- az nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy
- képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja.

A képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről.

A képviselővel eljáró ügyfél esetén az, hogy a **kinek kézbesítsenek**, kiemelt jelentőségű. Ha az ügyfélnek képviselője van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – **a képviselő részére** küldi meg. A személyes megjelenésre szóló idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti.¹⁰⁷

Kiemeljük, hogy ha a hatóság a képviselő helyett a meghozott döntését az ügyfélnek küldi meg a döntés közlése nem lesz jogszerű, újbóli szabályszerű közlés szükséges az eljárásban. Hangsúlyozzuk, hogy a képviselőnek történő kézbesítés fő szabálya alól két kivétel van, egyrészt az idézés, másrészt az ügyfél eltérő rendelkezése. Az ügyfél rendelkezhet úgy, hogy számára történjen a kézbesítés.

A képviselet során felmerülhetnek **ellentétes eljárási cselekmények, nyilatkozatok**. A hatóság nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, ha az eljárás során az ügyfél és a képviselő vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek. Ha az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, a hatóság a későbbi cselekményt, nyilatkozatot tekinti érvényesnek.¹⁰⁸

¹⁰² Ákr. 14. §.

¹⁰³ Ákr. 13. § (8).

Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György Im. Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez Complex, 351. p.

¹⁰⁵ Ákr. 13. § (3).

¹⁰⁶ Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György Im. Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez Complex, 351. p.

¹⁰⁷ Ákr. 13. § (6).

¹⁰⁸ Ákr. 13. § (7).

2.5. Az Ákr. időbeli és területi hatálya

Az Ákr. a Záró rendelkezések között meghatározza, hogy 2018. január 1. napján lép hatályba, és ahogyan már utaltunk rá, az átmeneti rendelkezésként kimondja, hogy szabályait a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni. A végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokban is alkalmazni kell.

Az Ákr. területi hatályán a Magyarország területén való alkalmazást értjük.

III. FEJEZET

VÉRTESY LÁSZLÓ – PFEIFER-TÓTH TAMARA – POLLÁK KITTI – ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK

1. A hatáskör és illetékesség szabályai¹⁰⁹

1.1. Az eljárási kötelezettség

A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

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. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (vagyis a közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.¹¹⁰

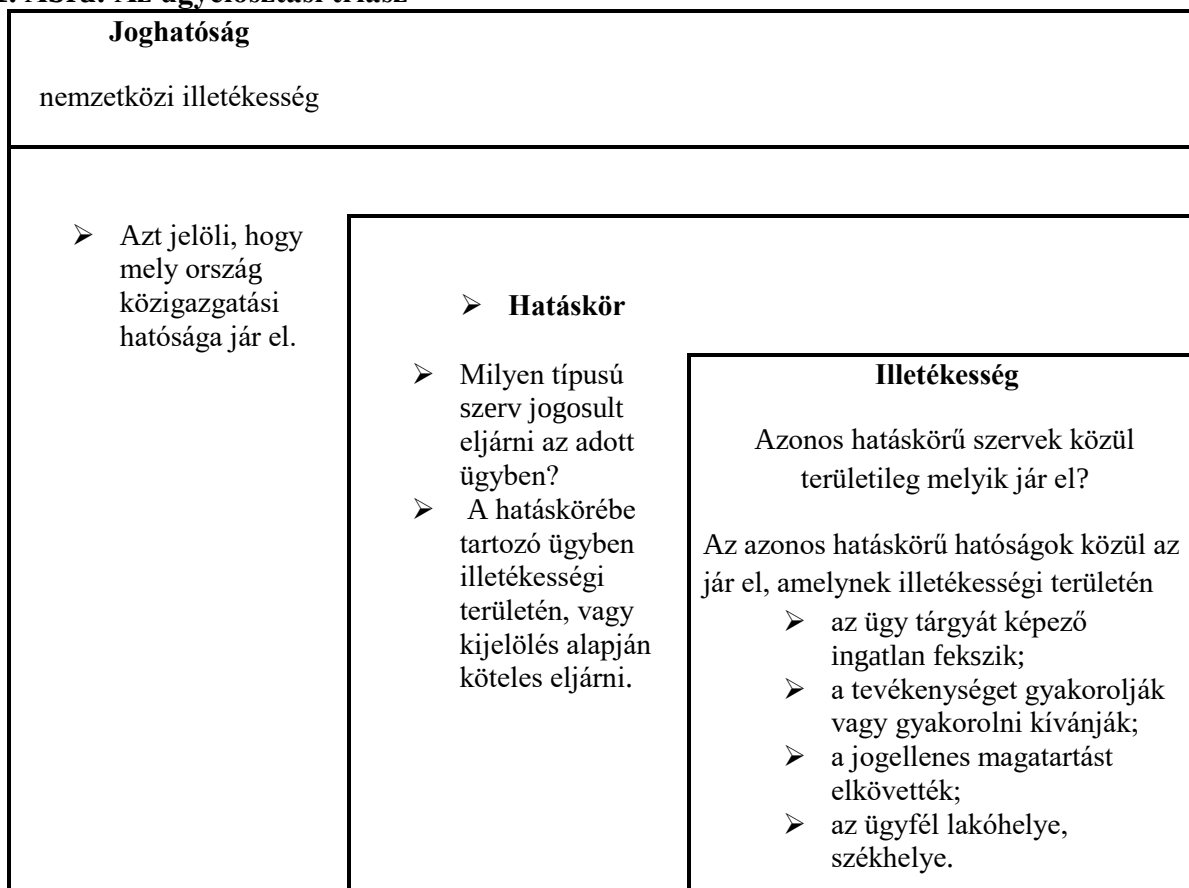
A közigazgatási hatóság eljárási kötelezettsége keretében a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv a kérelemre vagy megkeresésre induló eljárások tekintetében a kérelem vagy megkeresés előterjesztését követően köteles az eljárást megindítani, illetve azt lefolytatni, a hivatalból indítható eljárások esetében pedig hivatalból észlelni, hogy a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyben intézkedési, döntési kötelezettsége áll fenn. A kényszer tehát nem csak az eljárás megindítását, hanem megfelelő döntéssel, határidőben való lezárását is jelenti.¹¹¹

¹⁰⁹ Az 1. pont Vértessy László írása.

¹¹⁰ Ákr. 15. §.

¹¹¹ Józsa Fábán: KET Kérdezz-Felelek. Budapest: Opten 2009. 90-91. p.

1. Ábra: Az ügyelosztási triász



Forrás: Saját szerkesztés.

Az eljárási kötelezettség alapja az ügyelosztás, amely három rendezőelv alapján történik, meghatározva, hogy adott ügyben ténylegesen melyik hatóság jogosult és kötelezett eljárni. Az **ügyelosztási triász** magába foglalja a joghatóságot, a hatáskört és az illetékességet. Az ügyek eloszthatók a tárgyuk szerint (hatáskör, például adózás, gyermekvédelem, ingatlan-nyilvántartás, építésügy, szociális ellátások), vagy a földrajzi, területi alapon (illetékesség, például lakóhelye, tartózkodási helye, az ingatlan fekvése).¹¹² A joghatóság a kettőt ötvözi, de a többségi álláspont szerint inkább nemzetközi illetékesség. A joghatóságot az Ákr. nem szabályozza és a hatáskört is csak általánosságban rendezi, az illetékességre viszont konkrét okokat állapít meg.

1.2. A joghatóság

A joghatóság az államok közötti ügymegosztást jelenti, arra a kérdésre ad választ, hogy egy konkrét ügyben melyik állam szerve, hatósága jár el, illetve ehhez kapcsolódóan, hogy melyik állam jogszabályait kell alkalmazni.

Nemzetközi értelemben vett hatáskört, illetékességet jelent, azt mutatja meg, hogy az alkalmazandó jog alapján, melyik állam szerve jogosult az eljárás lefolytatására. Az Ákr. nem szabályozza a joghatóságot, mert a hazai közigazgatási hatósági ügyek elsöprő többségében a joghatóság kérdése fel sem merül, így valójában nem tekinthető általános szabálynak a

¹¹² Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 61. p.

joghatóság szabályozása.¹¹³ Ennek hiányában 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, a jogszabályok területi hatályára vonatkozó általános rendelkezései az irányadók: a jogszabály területi hatálya Magyarország területére terjed ki.¹¹⁴ Tehát főszabályként Magyarország területén közigazgatási hatósági ügyekben a magyar hatóság jár el, legyen az ügyfél természetes személy (akár magyar állampolgár vagy sem),¹¹⁵ Magyarországon nyilvántartásba vett vagy itt tevékenységet végző jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet. Legtöbb esetben ugyanis hatásköri és illetékességi szabályok vizsgálata elegendő, a joghatóság megállapítására. Tehát ha adott közigazgatási hatóság az eljárás lefolytatására és a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel is rendelkezik, úgy a Magyar Állam joghatósága is igazolt. Törvény vagy kormányrendelet alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a külpolitikáért felelős miniszter vagy a konzuli tisztviselő jár el.¹¹⁶ A joghatóság lehet **általános és különös joghatóság**. A különös joghatóság lehet kizárólagos, kizárt, illetőleg vagylagos joghatóság, és lehetőség van joghatósági kikötésre is. A kizárólagos joghatóság az jelenti, hogy az ügyfél konkrét ügyében csak egyetlen meghatározott állam hatósága járhat el. A joghatósági kikötés esetén az ügyfelek megállapodnak, hogy az általuk megjelölt jogviszonyban, hatósági ügyben egy meghatározott állam hatósága jár el, és annak a jogát kell alkalmazni. A kizárt joghatóság esetén az ügyfél konkrét ügyében a meghatározott állam hatósága nem járhat el. A vagylagos joghatóság esetén a jogszabály, illetve a joghatósági kikötés nem hoz létre kizárólagos joghatóságot, az ügyben tehát az ügyfélnek választási lehetősége van az általános vagy a különös joghatóság között.¹¹⁷ A joghatósági kérdéseket részletesen egyébként az úgynevezett nemzetközi kollíziós jog rendezi. A joghatóság vizsgálata elsősorban azokban az ügyekben indokolt, amelyeknek nemzetközi vonatkozása van, vagyis úgynevezett külföldi elem szerepel a közigazgatási hatósági eljárásban. A magyar jogban a joghatósági szabályok átfogó kódexe a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény, amely tágra értelmezi saját hatályát, és a bíróságok mellett más hatóságokra, így a közigazgatási hatóságokra is kiterjeszti azt.¹¹⁸

1.3. A hatáskör

1.3.1. A hatáskörgyakorlás általános szabályai

A hatáskör valamely szerv vagy személy intézkedési jogának köre, érvényességi határa, amely azt mutatja meg, hogy ki hogyan jogosult és kötelezett meghatározott közügyek intézésére. Az ügyek megosztását jelenti a különböző állami szervek között, vagyis azt mutatja meg, hogy egy adott ügyben pontosan milyen típusú szerv járhat el.¹¹⁹

¹¹³ Indokolás a 17. §-hoz.

¹¹⁴ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 6. § és 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 64. § Nem kell a jogszabály tervezetében a jogszabály területi hatályáról külön rendelkezni, ha az a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján egyértelmű.

¹¹⁵ Fővárosi Törvényszék 24.K.33.742/2011/10 Joghatóság nem magyar állampolgárok és külföldön nyilvántartásba vett jogalanyok hatósági ügyeiben.

¹¹⁶ 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről 19. § (1) A konzuli szolgálat feladat- és hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági jogkört a miniszter által erre felhatalmazott konzuli tisztviselő, valamint a miniszter gyakorolhatja. (3) A konzuli tisztviselő a konzuli védelem ellátása érdekében a következő közigazgatási hatósági ügyekben jár el: a) úti okmányok kiállítása, b) hazatérési kölcsön nyújtása, c) halottszállítási engedély kiállítása, d) okirat, pénz és egyéb érték megőrzésére való átvétele (konzuli letét). Kúria Kfv. II.37.480/2015/8.

¹¹⁷ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 86. p.

¹¹⁸ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

¹¹⁹ Boros Anita: im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás. 72. p.

A hatáskör azokat a jogi eszközöket (lehetőségeket) jelenti, amelyek birtokában az adott közigazgatási hatóság el tudja látni feladatait. Nem korlátozódik azonban kizárólagosan a hatósági ügyben való eljárás jogára, hanem kiterjednek minden olyan tevékenységre, amelyek gyakorlásakor a szerv jogosult közhatalmi jogkörben eljárni, döntést hozni, intézkedni: jogalkotási hatáskör, irányítási illetve felügyeleti hatáskör, hatósági hatáskör. A **hatáskör általános**, ha az adott szerv valamennyi, vagy nagyon sokféle ügyben eljárhat. A közigazgatásban az államigazgatáson belül ide sorolhatók a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a járási hivatalok, a kormányablakok és végső soron a Kormány is, bár ez utóbbi hatósági jogköre nem jellemző; az önkormányzati rendszerben pedig a képviselő-testület és a jegyző. A **különös hatáskör** így a többi államigazgatási központi, vagy másként fogalmazva koncentrált vagy dekoncentrált szervre jellemző: minisztérium, kormányhivatal, központi hivatal, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv, amelyek elnevezése is utal az adott ágazatra, szakigazgatási területre. A hatósági jogkör a hatáskör egyik típusa, mind az államigazgatási, mind az önkormányzati rendszerben találkozunk hatósági hatáskörrel (államigazgatási és önkormányzati hatóságok). A hatósági jogkörön a szűkebb értelemben vett hatáskört kell érteni.¹²⁰ A **hatósági hatáskör** elsősorban a fórumrendszerhez kapcsolódik, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy egy konkrét ügyben milyen típusú, szintű közigazgatási szerv jár el, az ügyfajtában eljárásra jogosult szervek közül milyen szintűek hivatottak első, illetve másod- vagy még felsőbb fokon dönteni. Jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet.¹²¹

Az állami szervekre vonatkozó alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alaptörvény tartalmazza, amely megállapítja, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Országgyűlés, a kormány, a helyi önkormányzatok, a bíróságok, az ügyészségek stb. hatáskörébe.¹²² Rendszerint a közigazgatási hatóságok hatáskörét törvényekben és rendeletben határozzák meg.

Az Ákr. – a joghatóságához hasonlóan szintén – **nem határoz meg általános hatásköri szabályt**, mivel azt az egyes ágazati anyagi jogszabályok tartalmazzák.¹²³ A törvény – meglehetősen tautologikusan és tágan értelmezve – rögzíti, hogy a hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet vagy akit törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.¹²⁴ A közigazgatás egyik rendező elve, hogy az ügyelosztási szabályokat egységesen kell meghatározni, különösen a dekoncentrált területi, helyi szervek esetében. Ugyanakkor jelentősebb, különleges szakértelmet igénylő ügyekben nem célszerű „szétaprózni” a döntést, ezért szerepel az a sajátos rendelkezés, hogy egyes meghatározott ügyekben – bár a hatáskör általános szabályai lennének az irányadók – a jogalkotó mégis **kijelölés** alapján kizárólagosan feljogosít egy szervet meghatározott ügyek intézésére. A kijelölés történhet jogszabály (törvény, kormányrendelet),¹²⁵ vagy a felügyeleti

¹²⁰ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 60. p.

¹²¹ Vö. 19/2007. (III. 9.) AB határozat, 35/2008. (IV. 3.) AB határozat.

¹²² Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 87. p.

¹²³ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 72. § (1) A jogszabály tervezetében az anyagi jogi és eljárási szabályokat el kell különíteni egymástól. (2) A jogszabály tervezetében a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól.

¹²⁴ Ákr. 9. §.

¹²⁵ Például a gyorsforgalmi út építése során az előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban első fokon a környezetvédelmi hatóságnak a Kormány által rendeletben kijelölt országos illetékességű szerve (az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel [2003. évi CXXVIII. tv. 9. §; 347/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet 12. §]. vagy 71/2015. (III. 30.) Kormányrendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

szerv, illetve bíróság által.¹²⁶ Az Ákr. egy kérdésben azonban mégis rögzít hatásköri szabályt: a végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság fogatosítja. A végrehajtást fogatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.¹²⁷

Az eljárási kötelezettség jogállami és korlátja – az Alaptörvénnyel összhangban¹²⁸ – a jogszerűség alapelve: a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el, a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.¹²⁹ Az eljárási kötelezettség **saját hatáskörére** vonatkozik. Amennyiben hatáskörének (vagy illetékességének) hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.¹³⁰ A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.¹³¹ Az eljárási kötelezettség az erre felhatalmazott hatóságot terheli, amely egyfelől az jelenti, hogy – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – hatáskörét nem ruházhatja át; másfelől a hatóságtól – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.¹³²

A hatósági eljárások összetettségére tekintettel az Ákr. is ismeri az úgynevezett **osztott hatáskör** lehetőségét is. Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet ugyanis közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. Ennek értelmében az ügy érdemében eljáró hatóság nem hozhat önállóan döntést, mert döntését meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. A szakhatóságot – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – az eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban értesíteni kell.¹³³

1.3.2. A hatáskör-átruházás, hatáskörelvonás egyes kérdései

A **hatáskör-átruházás, vagyis a szubdelegáció tilalma** arra vonatkozik, hogy az eljárási kötelezettséget – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem delegálhatja más szervre.¹³⁴ A hatáskör átruházásának tilalmát az Ákr. *expressis verbis* (határozottan) nem mondja ki, azonban arra nincs is szükség. A hatóság számára, a jogszabályban ráruházott hatáskör, jogkör gyakorlása nem (csak) jogosultság, lehetőség, hanem kötelezettség is. Ez nem

¹²⁶ Például 485/2015. (XII. 29.) Kormányrendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről 18. § Ha a felettes szerv vagy a bíróság új eljárásra utasítja az elsőfokú adó- és vámhatóságot, az új eljárást az első fokon eljáró megyei igazgatóság, illetve a Repülőtéri Igazgatóság folytatja le.

¹²⁷ Ákr. 134. §.

¹²⁸ Alaptörvény B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam. R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

¹²⁹ Ákr. 2. §.

¹³⁰ Ákr. 17. §.

¹³¹ Ákr. 25. § (2).

¹³² Ákr. 9. §.

¹³³ Ákr. 61. § (2).

¹³⁴ 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat.

az eljárási törvényből, hanem a jogállamiság alapelvéből fakadó garanciális követelmény. A hatáskör-átruházás tilalma alóli kivétel, hogy ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik és önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el, hatósági hatáskörét a polgármesterre,¹³⁵ a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulásra ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.¹³⁶ A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti.¹³⁷ Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. A **kiadmányozás** belső szabályzatban való engedélyezése a közigazgatási szerv feladatellátása során keletkezett ügyiratok aláírása, kiadása, amely az ügyirat érvényességi kelléke, a döntés tartalmazza a kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, továbbá a döntés kiadmányozójának aláírását. A már felülvizsgált végleges kiadmány (elintézés) tervezet jóváhagyását, letisztázhatóságát, elküldhetőségének engedélyezését jelenti a kiadmányozásra jogosult részéről. A közigazgatási szerveknél a kiadmányozási jog (és egyben köteletség) a szerv vezetőjét illeti meg, az ő hatáskörébe tartozik. Mivel nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte, ezért a felelősség sem száll át, a hatáskör gyakorlója változatlanul teljes mértékben felel a döntésért.

A **hatáskörelvonás tilalma** a közigazgatási rendszer törvényes működésének követelménye, amely biztosítja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét minden szerv tiszteletben tartsa, azt tőle el ne vonja, hatáskörében és illetékességébe tartozó ügyben helyette ne intézkedjen. Ez a tilalom a hierarchikusan felépített államigazgatási szervek között is érvényesül, így például hatáskör elvonásnak minősül, ha csak a másodfokú közigazgatási hatóság bírálja el az ügyfél kérelmének egyes elemeit.¹³⁸ Amennyiben a hatóság a hatáskörébe nem tartozó ügyben döntést hozott a semmisség általános szabályait kell alkalmazni. Ennek értelmében az eljáró hatóság közigazgatási eljárása során hozott döntését meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.¹³⁹ Az alábbi esetek nem minősülnek hatáskör elvonásnak:

- jogszerűtlen hallgatás miatt a felügyeleti szerv vagy mulasztási ítéletében a bíróság más azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki;
- ha a hatóságot – tisztességes eljárás érdekében – a kizárás szabályaira tekintettel kizárják a hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárásból, és más azonos hatáskörű hatóságot jelölnek ki,¹⁴⁰ vagy ha bíróság a más hatóságot jelöl ki;
- amikor több szerv egyetértése, együttes döntése szükséges a határozat meghozatalához (osztott hatáskör, például szakhatósági közreműködés és a közreműködő hatósági eljárás;

¹³⁵ BH2010. 311. Önkormányzati hatósági ügyben a polgármester csak akkor járhat el első fokon, ha számára ezt a hatáskört a képviselő-testület rendeletben biztosította. A hatáskör nélkül eljáró polgármester határozata elleni fellebbezés elbírálásával a képviselő-testület másodfokú határozata is jogszabálysértő lesz, mert fellebbezés elbírálására irányuló hatáskör hiányában járt el.

¹³⁶ Mötv. 41. § (4).

¹³⁷ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 35. p.

¹³⁸ KGD 2015. 29. A hatáskörelvonás tilalmába és az ügyfél jogorvoslathoz való jogába ütközik az az eljárás, amikor az ügyfél támogatásra irányuló kérelmének egyes elemeit csupán a másodfokú hatóság bírálja el. és BH 2014. 195. A hatáskörelvonás tilalmába és az ügyfél jogorvoslathoz való jogába ütközik az az eljárás, amikor az ügyfél kérelmének egyes elemeit a másodfokú hatóság bírálja csupán el.

¹³⁹ Ákr. 123. §.

¹⁴⁰ Ákr. 23-24. § (4) Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

- az elsőfokú döntés megsemmisítése és az elsőfokú közigazgatási hatóságot új eljárásra utasítása esetén az utasításban adott iránymutatás;
- aláírás-delegálás, kiadmányozás esetén a szerv vezetője által adott utasítás;
- a hatóságra nézve kötőerővel nem rendelkező jogi állásfoglalás.¹⁴¹

Sajátos eset az **ideiglenes intézkedés**, amely alapján a hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azokat a cselekményeket, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.¹⁴² Tulajdonképpen ebben az esetben az eljáró hatóság valójában hatáskört von el a hatáskörrel és az illetékességgel rendelkező közigazgatási szervtől, de mivel a törvény – közérdekből – erre kötelezi és felhatalmazza, a semmisségre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók.¹⁴³

1.3.3. A hallgatás jogintézménye

Ahogy az alapelvekre vonatkozó fejezetben arról már szóltunk, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időbeni eljárás garanciális alapelv.¹⁴⁴ Alaptörvényi alapelv, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Továbbá, mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.¹⁴⁵ A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.¹⁴⁶

Az Ákr. nem általános ügyintézési határidőt határoz meg, hanem azt az egyes eljárástípusokhoz igazítja: automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, illetve teljes eljárásban hatvan nap (amelynél hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg) alatt kell elbírálni a kérelmet,¹⁴⁷ a megkeresés alapján pedig az eljárási cselekmény határideje pedig legalább öt nap.¹⁴⁸

A **hallgatás** az irányadó (ügyintézési) határidőn belüli eljárási cselekvési kötelezettség (döntéshozatal) elmulasztása, amely jellemzően jogszerűtlen, de kivételesen jogszerű.

A **jogszerű hallgatás** esetében a döntés elmaradását – az Ákr. vagy más törvényi felhatalmazás alapján – kérelemnek helyt adó határozatnak kell tekinteni.¹⁴⁹ Így nem sérül az ügyfél joga, mert valójában döntés született ügyében.¹⁵⁰ Ez a megoldás azonban kivételes és a jogbizonytalanság miatt ritka, és kizárólag kérelemre induló eljárásokban van rá lehetőség. Az

¹⁴¹ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

¹⁴² Ákr. 106. §.

¹⁴³ Ákr. 123. §.

¹⁴⁴ Ákr. 2. § (2) c.

¹⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1), (2).

¹⁴⁶ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

¹⁴⁷ Ákr 50. § (2).

¹⁴⁸ Ákr. 25. § (1) a).

¹⁴⁹ Ld. ehhez: Boros Anita: A hatóság hallgatása. In.: Közigazgatás a gyakorlatban, 2011/11:1-3. p.

¹⁵⁰ Boros Anita: A hatóság hallgatása. In.: Közigazgatás a gyakorlatban. 2011/11:1-3. p.

ügyfelet tehát megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt. Az Ákr. szerint jogszerű hallgatásnak van helye, ha

- az automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki;
- a sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik;
- a teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél;
- az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul.¹⁵¹

A hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

A **jogszerűtlen hallgatás** az eljárási kötelezettség, a meghatározott határidőn belül, észszerű időben és tisztességes eljárás sérelmét jelenti. A hatásköre gyakorlását jogellenesen elmulasztó szerv magatartásával az ügyfél jogát sérti és a jogbiztonságot is veszélyezteti, továbbá a mulasztó hatóság kártérítési felelősséggel is tartozik.¹⁵² Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ez alapján a felügyeleti szerv a mulasztás orvoslása érdekében ad utasítást az eljárás lefolytatására, nem pedig a felügyeleti eljárás keretében jár el.¹⁵³ Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot, a közérdekvédelmében pedig az ügyész is felléphet. Az eljárás lefolytatására utasítás és a bírói út garanciális elem, ugyanis nincs alanyi joga a kérelmezőnek arra, hogy a közigazgatás hallgatása esetén ügyének eldöntése érdekében valamilyen jogorvoslattal élhessen.¹⁵⁴ A döntés hiánya miatt nem nyújthat be fellebbezést, s nem kérhet bírósági felülvizsgálatot sem, mivel jogorvoslati eszközök igénybevételét a törvények csak a már meghozott döntéssel szemben teszik lehetővé. A közigazgatási szerv kártérítési felelősségének bírósági megállapításából eredő fenyegetettsége ugyan valamelyest a határozat túlzott késedelem nélküli kiadására ösztönöz, de nem általánosan. További szankció, hogy a függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni.¹⁵⁵ Az eljárás lefolytatására kötelezés jogintézménye az eljárást befejező döntés meghozatalának kikényszerítésére szolgál, amellyel szemben a fél további jogorvoslatot vehet igénybe.¹⁵⁶ A jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelményének sérelmét jelentené, ha az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára. A felügyeleti szerv, vagy közigazgatási bíróság az eljárás bármely szakaszában eljáró hatóságot

¹⁵¹ Ákr. 80. § (2)-(4).

¹⁵² Vö. Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog in A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. PPKE, 2015. 53.-63. p.

¹⁵³ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 15. §-hoz.

¹⁵⁴ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

¹⁵⁵ Ákr. 43. § (2).

¹⁵⁶ KGD 2017. 97. Az eljárás lefolytatására kötelezés jogintézménye az eljárást befejező döntés meghozatalának kikényszerítésére szolgál, amellyel szemben a fél további jogorvoslatot vehet igénybe. [1996. évi LVII. tv. 11. §, 44. § (1) bek.; 2004. évi CXL. tv. 28/C. § (3) bek., 20. §; 2005. évi XVII. tv. 2. §] in Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár 2017/6/104.

jogszerűtlenül hallgató hatóságot utasíthatja a mulasztás orvoslására, illetve az ügyész is bármikor felléphet.

A jogszerűtlen hallgatás esetében is érvényesül a hatáskör elvonás tilalma és az eljárási kötelezettség, ezért jogszabályban meghatározott **felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja**, mivel nem vonja el az ügyet. Fontos megjegyezni, hogy a felügyeleti szerv ebben az esetben nem felügyeleti jogkörében (tehát nem felügyeleti eljárás során), hanem a mulasztás orvoslása érdekében utasítja a mulasztó szervet. Ebben a jogkörben az elsőfokú hatóság felügyeleti szerve, másodfokon eljáró hatóság felügyeleti szerve, vagy akár a szakhatóság felügyeleti szerve is utasítást adhat az eljárás folytatására. Az önkormányzati hatóság ügyekben jogszerűtlen hallgatás esetében nincs felügyeleti szerv, viszont a fővárosi és megyei kormányhivatalok rendelkeznek törvényességi felügyeleti jogkörrel, így a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 132. §-a alapján kezdeményezhetik a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, vagy a határozathozatal pótlásának elrendelését. Ha önkormányzati hatósági ügyben a felhívás eredménytelen, akkor a felhívást kiadó kormányhivatal és az ügyfél is bírósághoz fordulhat és kérheti az eljárásra kötelezést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól.

Az Ákr. szövegezéséből következik, hogy a jogszerűtlenül hallgató szerv utasítása kérelemre vagy hivatalból is történhet. A törvény értelmében a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében,¹⁵⁷ így ezzel a jogszerűtlen hallgatás megszüntetését és a mulasztás orvoslását is kérheti. A hivatalbóliság elve alapján a hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, erre bíróság kötelezte, vagy erre felügyeleti szerve utasította.¹⁵⁸ A mulasztás tényéről a felügyeleti szerv hivatalból is tudomást szerezhet, így a mulasztó hatóságot hivatalból is utasíthatja.

Az Ákr. nem határoz meg külön határidőt sem az utasítás megtételére, sem a mulasztás orvoslására. Ezért az Ákr. azon rendelkezése alkalmazásának van helye, miszerint ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.¹⁵⁹ Erre tekintettel a jogszerűtlen hallgatás esetén a felügyeleti szervnek az utasítás megtételére, illetve a jogellenesen mulasztó hatóság teljesítésére, az arra okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésétől, közlésétől számítva¹⁶⁰ azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül köteles. A mielőbbi döntéshozatalt az is indokolja, hogy a hatóság jogszerűtlen hallgatása az ügyfél jogsérelmét okozza.

A közigazgatás rendszerében azonban előfordul, hogy a mulasztó hatóságnak nincs felügyeleti szerve (például autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv, helyi önkormányzatok), vagy az nem intézkedik. Ebben az esetben az eljárás lefolytatására a **közigazgatási perben eljáró bíróság** kötelezi a hatóságot. A közigazgatási perben eljáró bíróság a mulasztást a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról szabályai XXII. fejezete szerinti **mulasztási per**, és XXVI. fejezete az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás keretében állapítja meg.

Amennyiben a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani. A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.

¹⁵⁷ Ákr. 35. §.

¹⁵⁸ Ákr. 104. § (1).

¹⁵⁹ Ákr. 50. § (6).

¹⁶⁰ Ákr. 52. § (1).

A felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a **mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése** érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatában foglaltaknak vagy a mulasztási ítéletből származó kötelezettségének.¹⁶¹ A teljesítés kikényszerítése iránti kérelem alapján a bíróság tizenöt napon belül határidő tűzésével felhívja a közigazgatási szervet arra, hogy teljesítse kötelezettségét, vagy adjon magyarázatot a teljesítés elmaradására, a magyarázatot alátámasztó iratok egyidejű megküldése mellett. Ha a közigazgatási szerv a felhívás alapján teljesít, a bíróság az eljárást megszünteti, és a közigazgatási szervet a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezi. Ha a közigazgatási szerv a teljesítés elmaradására nem ad magyarázatot vagy az nem alapos, a bíróság a közigazgatási szervet – a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezése mellett – **teljesítési bírsággal** sújtja, amelynek összege az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodóan százezer és tízmillió forint között állapítható meg. A bíróság a teljesítési bírság kiszabása mellett az alábbi *intézkedésekről* is dönt:

- közigazgatási szervvel azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárás lefolytatására,
- egyúttal a közigazgatási szervet az eljárás költségeinek viselésére kötelezi;
- a közigazgatási szerv törvényességi felügyeleti szervét felhatalmazza a mulasztási ítéletnek megfelelő teljesítésre,
- egyúttal a közigazgatási szervet a teljesítés költségeinek viselésére kötelezi;
- vagy ezek alkalmazhatóságának hiányában, ha azt az ügy jellege és a rendelkezésre álló adatok lehetővé teszik, ideiglenes intézkedést hozhat, amely a teljesítésig hatályos.¹⁶²

Ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk, az **ügyész** a 2011. évi CLXIII. törvényben az ügyészségről megállapított közérdekvédelmi feladatai körében 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. Az ügyészi fellépés, felhívás jellemzően a döntésekhez kapcsolódik, azonban intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal.¹⁶³ Azokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet, amelyben 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről.

¹⁶¹ Kp. 151. §.

¹⁶² Kp. 153. §.

¹⁶³ 2011. évi CLXIII. törvényben az ügyészség 26. § (2) bek.

1.4. Az illetékesség

Az illetékesség az ügyek – országon belüli – földrajzi alapú megosztása egy adott állam azonos hatáskörű szervei között, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy az azonos hatáskörű szervek közül egy konkrét ügyben, adott területen (például megyében, járásban, településen), melyik jár el. Az azonos hatáskörrel rendelkező szervek közötti területi munkamegosztást, ügyelosztást szabályozza.

A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni.

Így kapcsolódik össze a hatáskör és az illetékesség fogalma és törvényi szabályozása.¹⁶⁴ Az illetékesség alapvetően csak a dekoncentrált és decentralizált szervek esetében értelmezhető. A koncentrált szerveknél az illetékességi terület az egész országra kiterjed.

Az **illetékességi ok** – mint kapcsolóelv¹⁶⁵ – az a tény, amely meghatározza, hogy egy konkrét közigazgatási ügyben melyik közigazgatási területen működő hatóság jogosult, vagyis illetékes eljárni. Az illetékességi okok többfélék lehetnek, mivel az általános szabályok mellett bizonyos ügyfajtákra speciális szabályok vonatkoznak.

Ha törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, jogszabály a hatóságok illetékességére csak azonos általános okot állapíthat meg. Speciális illetékességet állapítanak meg a vagylagos, különleges, illetve kizárólagos illetékességi okok.

Vagylagos illetékesség az, ha a közigazgatási hatósági eljárásra több szerv is jogosult, és az ügyfél választása szerinti hatóság lesz az eljáró.

Különleges illetékesség szerint, eljárási cselekmények megtételére adott hatáskörű szerv bármilyen illetőségű szerve eljárhat. Kizárólagos illetékessége van egy közigazgatási szervnek, ha adott eljárás lefolytatására kizárólag az a hatóság jogosult.

Az **illetékességi terület**, a jogszabályban megállapított földrajzi kiterjedés, amely közigazgatási határain belül adott szerv jogosult és köteles eljárni, hatáskörét gyakorolni. Az illetékességi terület meghatározása is az anyagi jogszabályok között történik vagy külön jogszabállyal, tipikusan rendelettel,¹⁶⁶ vagy a jogszabály mellékletében. Az illetékességi terület alapvetően az ország általános területi közigazgatási beosztásához igazodik, azonban egyes célszerűségi okokból például a földrajzi, geológiai, környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási, bányászati vagy más viszonyokat vesznek figyelembe.¹⁶⁷

Az Ákr. az **illetékességre és kérelem előterjesztésére** vonatkozóan részletes szabályokat tartalmaz. A kérelmet főszabályként annál a hatóságnál kell előterjeszteni, amely illetékes az eljárásra. Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.¹⁶⁸ Amennyiben azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki a kérelem a kormányablaknál is előterjeszthető.¹⁶⁹ Egyes – különösen az okmányigénylési és formanyomtatványokon alapuló – ügyintéзések vonatkozásában sajátos ügyfélbarát lehetőség

¹⁶⁴ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 72. p.

¹⁶⁵ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

¹⁶⁶ Például 485/2015. (XII. 29.) Kormányrendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről, 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről, 383/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

¹⁶⁷ A megyehatárokat nem követő, speciális illetékességű, úgynevezett területközi dekoncentrált szervként működik az Országos Vízügyi Főigazgatóság 12 vízügyi igazgatósága és 10 nemzeti park igazgatósága, a Nemzeti Park Igazgatóság irányítása alatt.

¹⁶⁸ Ákr. 37. § (2).

¹⁶⁹ Ákr. 37. § (1).

érvényesül, így a kérelem az ország bármelyik kormányablakánál előterjeszthető, tehát ebben az esetben az illetékesség, illetékességi terület már nem értelmezhető,¹⁷⁰ kvázi országos illetékességűek. Ha a hatóság illetékességének hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.¹⁷¹

Az Ákr-ben található általános illetékességi okok **szubszidiárius természetűek**, mivel azokat csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Ez egyrészt azt jelenti, hogy **bármilyen jogszabály az Ákr-ben foglalt illetékességi okoktól eltérő illetékességi okot megállapíthat, másrészt, ha külön jogszabály az adott hatósági ügyre nézve kifejezetten megállapít illetékességi okot, akkor az Ákr. helyett azt kell alkalmazni.**¹⁷²

Az Ákr.-hez fűzött indokolás szerint az Ákr. rendszerében egy kvázi **illetékességi sorrend** figyelhető meg az általános illetékességi szabályok között. Eszerint elsődlegesen a hatósági ügy jellegzetessége, tárgya alapján határozható meg az illetékes közigazgatási hatóság,¹⁷³ és csak ezt követően másodlagosan következik a lakóhely vagy székhely, mint mögöttes kiegészítő szabály. A sorrend annyiban nem valóságos, hogy amennyiben a különböző illetékességi okok folytán több közigazgatási hatóság illetékessége áll fenn, akkor a megelőzés szabályait kell figyelembe venni, és nem a törvényi sorrendet.

Ennek ismeretében tekintsük át **az általános illetékességi okok** rendszerét:

Az illetékességi szabályok alapján – ha jogszabály másként nem rendelkezik, a következő sorrend szerint – az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén

- **az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik (dologi kapcsolóelv), ennek hiányában**
- **az, amelynek illetékességi területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják (tevékenységbeli kapcsolóelv), ennek hiányában**
- **pedig, ahol a jogellenes magatartást elkövették (cselekménybeli kapcsolóelv).**¹⁷⁴

Amennyiben a fenti illetékességi okok alapján nem lehet megállapítani az illetékességgel rendelkező hatóságot, további általános illetékességi ok (személyi kapcsolóelv) a természetes személy ügyfél lakóhelye (lakóhely és tartózkodási hely) vagy a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező egy szervezet székhelye (székhely, telephely, fióktelep).

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény értelmében a **lakóhely** annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbeljelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. A **tartózkodási hely** annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. A mozgószálláson (mozgó lakókocsiban, hajón lévő szálláson, kihelyezett idényszálláson) történt elszállásolást, amennyiben a polgár más bejelentett

¹⁷⁰ Kilenyi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 86. p.

¹⁷¹ Ákr. 17. §.

¹⁷² A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

¹⁷³ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 16. §-hoz.

¹⁷⁴ BH2009. 373. A termék lényeges tulajdonságát elhallgató, fő látómezőben megjelenő felirat sérti a vonatkozó rendelet előírását – A forgalombahozatal helye szerint illetékes hatóság eljárhat a gyártóval szemben (2003. évi LXXXII. törvény 10. §, 2004. évi CXL. törvény 21. §, 19/2004. (II. 26.) FVM rendelet 2. §, 3. §).

lakcímmel nem rendelkezik, lakóhelyként, egyéb esetben tartózkodási helyként kell bejelenteni.¹⁷⁵ A hajléktalanszálláson tíz napot meghaladóan tartózkodó lakcím nélküli személyt a szállásadónak a befogadástól számított tizedik napot követő huszonnégy órán belül be kell jelentenie. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek lakóhelyeként azt a települést (fővárosi kerületet) kell bejelentenie, ahol szokásosan megtalálható. Ezeket kiegészítendő, az **értesítési cím** az a cím (címhely, postafiók vagy postai szolgáltató hely), amelyet kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége céljából a lakcímén kívül a polgár bejelentett. Fontos azonban megjegyezni, hogy az Ákr. nem ismeri el az értesítési címet – amely gyakorlatilag egy postafiók cím – mint illetékességet megalapozó tény. Egyes ágazati eljárások során előkerül a szálláshely, amely szálláshely-szolgáltatás folytatása céljából létesített vagy használt épület, önálló rendeltetési egységet képező épületrész vagy terület.¹⁷⁶

Természetes személy ügyfelek esetében a fenti szabályokhoz a törvény **kisegítő illetékességi okot** is megállapít, amely értelmében, ha az ügyfél lakóhelye ismeretlen vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel (együtt: lakcím), az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani.

A Ptk. szerint a jogi személy **székhelye** a jogi személy bejegyzett irodája, ahol a jogi személynek biztosítani kell a részére címzett jognyilatkozatok fogadását és a jogi személy jogszabályban meghatározott iratainak elérhetőségét. Cégek esetében a 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról is ezt a meghatározást ismételi meg. A bejegyzett iroda a cég levelezési címe, az a hely, ahol a cég üzleti és hivatalos iratainak átvétele, érkeztetése, őrzése, rendelkezésre tartása, valamint ahol a külön jogszabályban meghatározott, a székhellyel összefüggő kötelezettségek teljesítése történik. A cégnek a székhelyét cégtáblával kell megjelölnie. A cég létesítő okirata úgy is rendelkezhet, hogy a cég székhelye egyben a központi ügyintézés (döntéshozatal) helye. A cég *telephelye* a tevékenység gyakorlásának a létesítő okiratában foglalt olyan tartós, önállósult üzleti (üzemi) letelepedéssel járó helye, amely a cég székhelyétől eltérő helyen található, a cég *fióktelepe* pedig olyan telephely, amely más településen – magyar cég külföldön lévő fióktelepe esetén más országban – van, mint a cég székhelye. A cég székhelye, telephelye és fióktelepe olyan ingatlan lehet, amely a cég tulajdona, vagy amelynek használatára – ideértve a székhelyszolgáltatás útján biztosított székhelyhasználatot is – a cég jogosult. Jogi személyek és egyéb szervezetek esetében, a természetes személyek esetében az utolsó ismert lakóhelyre vonatkozó kisegítő illetékességi ok nem alkalmazható, mindig a cégnyilvánartási bejegyzés az irányadó.

Végezetül, **ha a fent említett egyik illetékességi ok alapján sem állapítható meg az illetékes hatóság – ha jogszabály másként nem rendelkezik –, az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el.** Amennyiben a fővárosban több azonos hatáskörű fővárosi hatóság található az adott ügy vonatkozásában, akkor pedig az illetékességi vita szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Sajátos illetékességi ok a **megelőzés** vagy megelőzéses illetékesség, amely olyan vagylagos illetékesség esetén valósul meg, amikor a közigazgatási eljárás több illetékes hatóságnál is megindul(hat). Tulajdonképpen ez egy illetékességi vitának a törvényi feloldása, és az illetékes hatóság ekkor jogszabályi kijelölés alapján jár el, mert az Ákr. megelőzési szabálya alapján az ügyben illetékes hatóságok közül **az jogosult az eljárás lefolytatására, amelynél az eljárás előbb indult meg.** Ilyen párhuzamosságra a kérelemre indult és a hivatalból indított eljárásban is sor kerülhet. Feloldása azért fontos, mert a jogállamiság és a jogbiztonság megköveteli, hogy ugyanabban az ügyben (tény-, fél- és jogazonosság) csak egy döntés szülessen.

¹⁷⁵ 146/1993. (X. 26.) Kormányrendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról 36. §.

¹⁷⁶ 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről 2. § 22.

Az Ákr. rendszerében – a hatáskör hiányával ellentétben – **az illetékesség hiánya nem kifejezett semmiségi ok**, arra abból lehet következtetni, hogy a döntést meg kell semmisíteni, ha annak meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el. Amennyiben illetékességi területen kívül kell eljárási cselekményt végezni, akkor a *megkeresés* szabályai szerint a (megkereső) hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más hatáskörrel vagy illetékességgel rendelkező szervet vagy személyt kereshet meg,¹⁷⁷ belföldi – esetleg külföldi, nemzetközi – jogsegély igénybevétele érdekében.

1.5. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata

A jogszerűség elvét erősíti, hogy a közigazgatási hatóság hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában köteles hivatalból vizsgálni, tehát mind az alapeljárás során, mind pedig a jogorvoslati és végrehajtási szakaszban is.

Az ügyelosztási triászra visszautalva, a szövegből kimaradt a joghatóság vizsgálatának kötelezettsége, mert egyrészt annak nem alakult ki érdemi gyakorlata, másrészt a hazai közigazgatási hatósági ügyek elsőprő többségében a joghatóság kérdése fel sem merül, így valójában nem tekinthető általános szabálynak a joghatóság vizsgálatának szabályozása, azt azokban a különös eljárási rendelkezésekben kell rendezni, ahol az a gyakorlatban felmerülhet. Megjegyzendő, hogy – ahol annak jelentősége van – a joghatóság vizsgálatát eleve feltételezi a hatáskör vizsgálata.¹⁷⁸

A hatáskör és illetékesség vizsgálatát elsődlegesen az eljárás megindításakor szükséges elvégezni, azaz a kérelem beérkezésekor, illetve a hivatalbóli eljárás megkezdése előtt. A törvény szövegéből is következik, hogy az eljárás során a hatóságnak folyamatosan, minden egyes eljárási cselekmény, döntés esetében kell rendelkeznie mindkettővel.

A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Amennyiben valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti. Bármelyik hiánya súlyos eljárási jogszabálysértés, és a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha – az ideiglenes intézkedést kivéve – az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe.

A főszabály alóli kivétel, hogy nem vizsgálandó a hatáskör és illetékesség, **ha ideiglenes biztosítási intézkedésnek van helye**. Erről a jogintézményről előljáróban annyit, hogy 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. Ideiglenes biztosítási intézkedés megtételének soron kívül van helye.¹⁷⁹ A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. A hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik.¹⁸⁰

Az eljárás során a **hatáskör változására** csak abban az esetben kerül sor, ha magát a hatáskört meghatározó anyagi jogszabályt módosítják, vagy helyezik hatályon kívül. További eset lehet, ha a közigazgatási hatóságot megszüntetik.

¹⁷⁷ Ákr. 25. §.

¹⁷⁸ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 17. §-hoz.

¹⁷⁹ Ákr. 50. § (8).

¹⁸⁰ Ákr. 106. § (1)-(3).

Az **illetékesség változása** már gyakoribb, mivel arra az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője is hatással lehet, mert az eljárás során megváltoztatja lakóhelyét, székhelyét. Mivel az illetékességet is jogszabály állapítja meg, ezért előfordulhat, hogy az illetékességi területet módosítják. Az illetékesség megváltozása alapvetően csak az alapeljárásban és a végrehajtási eljárásban idézhet elő változást. A jogorvoslati szakaszban az arra jogosult szerv illetékességét ugyanis az elsőfokú hatóság alapján kell meghatározni. A fellebbezési eljárásban vagy jogorvoslati felügyeleti eljárásban másodfokon az elsőfokú hatóság felügyeleti szerve lesz illetékes.¹⁸¹ A közigazgatási perek esetében – ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs – az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett közigazgatási tevékenység megvalósult. Ha a vitatott közigazgatási cselekményt többfokú eljárásban valósították meg, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén az elsőfokú közigazgatási cselekmény megvalósult.¹⁸² Az ügyész közérdekvédelmi felhívásának, fellépésének illetékessége is a közigazgatási szervhez igazodik.

Az ügyfélbarát eljárási szabályok alapján a hatáskör és/vagy illetékesség hiánya vagy megváltozása nem eredményezi az eljárás megszűnését, mert az **áttétel** alkalmazásával ez a hiányosság orvosolható. Ha az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság kétséget kizáróan megállapítható, az ügyet áteszi az illetékes hatósághoz. Az áttétel teljesítésére – konkrét rendelkezés hiányában – az határidő megállapítására vonatkozó rendelkezési alkalmazandók. Ebből eredően a hatóság az arra okot adó cselekmény bekövetkezésétől, azaz hatásköre és illetékessége hiányának megállapításától azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül intézkedik az áttételről. Elsősorban így kell eljárni, ha a kérelem nem a megfelelő hatósághoz érkezett, vagy az eljárás során változtak a hatásköri, illetékességi körülmények. Áttételnek van helye akkor is, ha az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás, azaz a megelőző eljárás iránti kérelmét benyújtotta volna, a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság áteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz.¹⁸³ Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatóság áttételről szóló döntése nem az ügy érdemére vonatkozik, az áttételről végzésben dönt,¹⁸⁴ amely ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.¹⁸⁵ A hatóság köteles a késedelmes áttételből eredő kárt is meg kell téríteni.¹⁸⁶ Kivételesen előfordulhat, hogy az a hatóság, amelyhez áttétel folytán került a kérelem, megállapítja hatáskörének, vagy illetékességének a hiányát. Ekkor két lehetőség közül választhat: újabb áttétel vagy áttétel az eredeti hatósághoz. Az újabb áttétel során áteszi az ügyet harmadik (vagy sokadik) hatósághoz, amelynek nincs törvényi akadálya és a hatásköri vagy illetékességi vita kialakulását is megakadályozza. Az eredeti hatósághoz való áttétel, vagy más szóval az ügy visszautalása a saját hatáskör, illetékesség hiányának megállapítását jelenti, vagyis ez már hatásköri vagy illetékességi összeütközés, amelynek következménye nem áttétel, hanem egyeztetés.¹⁸⁷

Amennyiben a hatóság megállapította hatásköre és/vagy illetékessége hiányát, azonban **áttételnek nincs helye**, a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti, mert nem jogosult érdemi döntést, határozatot hozni az ügyben. A kérelem visszautasításáról vagy az eljárás megszüntetéséről a hatóság végzésben dönt, amely ellen önálló fellebbezésnek van

¹⁸¹ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 76. p.

¹⁸² Kp. 13. §.

¹⁸³ Ákr. 45. § (4)-(7).

¹⁸⁴ Ákr. 80. § (1).

¹⁸⁵ Ákr. 116. § (3).

¹⁸⁶ BH 2000.3/2. Az államigazgatási szerv polgári jogi kárfelelősséggel tartozik a fél azon káráért, amely abból keletkezően érte, hogy indokolatlanul késlekedtek az ügynek az arra illetékes állami szervhez való áttételével.

¹⁸⁷ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

helye.¹⁸⁸ A kérelem visszautasítására vagy az eljárás megszüntetésére irányuló eljárás esetében a hatóság szintén azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül intézkedik.

Szintén itt említhető, hogy a megkeresett szerv a *megkeresés* teljesítését – a kérelem szabályait figyelembe véve – megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.¹⁸⁹

1.6. A hatásköri és illetékességi vita

A hatáskör és az illetékesség vizsgálata során több hatóság is megállapíthatja hatáskörét és/vagy illetékességét, vagy azok hiányát. A **hatásköri és illetékességi vita** alatt több hatóság hatásköri és illetékességi összeütközését értjük, amely lehet pozitív vagy negatív, *Concha Győző* 1875-ben alkalmazott kifejezésével élve „tagadó és állító illetőségű összeütközések”¹⁹⁰ A hatásköri vita különböző (szakigazgatási) közigazgatási szervek között fordulhat elő, az illetékességi vita pedig kizárólag azonos hatáskörű szervek közötti. Feloldása azért fontos, mert a jogállamiság és a jogbiztonság megköveteli, hogy ugyanabban az ügyben csak egy döntés szülessen. Az ügyazonosság azt jelenti, hogy ugyanaz az ügyfél(ek) érdekelt(ek) egyazon tényalapról származó hatósági ügyben, amelynek tárgya, illetve védett jogi tárgya (jogosultság vagy kötelezettség) is azonos.¹⁹¹

A **pozitív hatásköri vagy illetékességi összeütközés** esetén ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét vagy illetékességét. Erre példa lehet, hogy az ügyfél több hatóságnál is előterjeszti a kérelmét, vagy előfordulhat, hogy egy ingatlan vagy üzem működése, hatásterülete több hatóság illetékességi területére is kiterjed. Kizárólag **pozitív illetékességi vita** az, ha több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra. A megelőzés szabálya alapján ugyanis az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg. A **negatív hatásköri és illetékességi összeütközés** során több hatóság állapította meg hatáskörének vagy illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban. Ez mind a köz-, mind a magánérdekre sérelmes helyzetekre vezethet, mert nincs olyan közigazgatási szerv, amely eljárjon. Kialakulhat egyszerre is, mert az ügyfél több hatóságnál is előterjesztette a kérelmét, és mindegyik hatáskörének vagy illetékességének hiányát állapította meg, illetve időben elhúzódva az áttételt követően, a másik szerv sem kíván az ügyben eljárni.

A kialakult hatásköri és illetékességi összeütközés esetében az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül **egyeztetés** keretében megkísérelni a vita eldöntését. Ebből eredően hatóságok jogszabályi kötelezettsége az egyeztetési eljárás lefolytatása, az egyezség létrehozásának megkísérlése. Az egyeztetést az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

Amennyiben az egyeztetési eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot **kijelölés** alapján állapítják meg. Az **illetékességi összeütközés** esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon belül jelöli ki a hatóságot. A **hatásköri összeütközés** esetén a közigazgatási bíróság (pontosabban a törvényszék) folytatja le a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárást.¹⁹²

¹⁸⁸ Ákr. 116. § (3).

¹⁸⁹ Ákr. 25. § (2).

¹⁹⁰ Indokolás a 18. §-hoz.

¹⁹¹ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

¹⁹² Kp. XXVII. fejezet.

Ez azért is indokolt, mert ilyen vitában érintettek lehetnek olyan hatóságok is, amelyek nem tartoznak kormányzati alárendeltségbe (például önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv, köztestület), így ezek hatásköri vitája tekintetében eleve kizárt a megyei és fővárosi kormányhivatal szerepe.¹⁹³ A bíróságtól a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv kijelölése kérhető, ha ugyanazon közigazgatási cselekményre nézve több közigazgatási szerv állapította meg hatáskörét vagy annak hiányát, és utóbbi miatt a közigazgatási hatósági eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban. A kijelölés iránti kérelmet a bíróságnál a hatásköri vitában érintett közigazgatási szerv, illetve az a személy terjesztheti elő, akinek jogával, jogos érdekével kapcsolatban a hatásköri vita kialakult. A kijelölés tárgyában a bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban, a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül végzéssel dönt, amely ellen nincs jogorvoslat. A kijelölési eljárást befejező végzés ellen nincs helye perújításnak. Kivételesen előfordulhat, hogy nem születik bírósági döntés az eljáró hatóság kijelöléséről, mert az eljárás alatt a hatásköri vita feloldódik jogszabály-módosítás vagy sikeres egyeztetés következtében.

A hatásköri és illetékességi vita **csak közigazgatási szervek között** fordulhat elő, ugyanis a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 6. §-a szerint, a bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg. Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező.¹⁹⁴

1.7. Eljárás az illetékességi területen kívül

Az Ákr. főszabályként határozza meg, hogy minden közigazgatási szerv csak hatáskörén belül és az illetékességi területén jogosult és köteles eljárási cselekményt végezni. Amennyiben mégis felmerül ilyen kérdés a hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni.

Ugyanakkor az ügygazdaságosság érdekében az eljárás költséghatékonysága és időszerűsége indokolja, hogy az Ákr. általános felhatalmazást ad arra, hogy – a fő szabálytól eltérve – **hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt**, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. A korszerű közlekedési viszonyok között ugyanis a korábbi szigorú illetékességi területi korlátozás már idejétmúlt,¹⁹⁵ például egy helyszíni szemlének lefolytatását, az ügyben eljáró hatóság ügyintézője is elvégezheti, nem szükséges a másik, illetékességgel rendelkező szerv eziránti megkeresése. Annak eldöntése, hogy az illetékességi területén kívüli eljárást vagy pedig a megkeresést alkalmazzák, a hatóság, ügyintéző mérlegelési jogkörébe tartozik, figyelemmel a költséghatékonyságra és a jogszabályi keretekre. Az illetékességi területén kívül eljáró hatóságnak kötelezettsége lesz az illetékes hatóságot értesíteni erről. Hangsúlyozandó, hogy a hatóságnak ezen megoldással nem nyílik jogalapja – külön erre történő jogszabályi felhatalmazás nélkül – arra, hogy például más hatóság adatbázisaihoz hozzáférjen, ennek érdekében továbbra a megkeresést kell igénybe venni.

Számos esetben **jogszabály vagy bíróság ítélete** lehetővé teszi a közigazgatási hatóságnak adott eljárási cselekmény elvégzését az illetékességi területén kívül. Illetékességi területén kívül jár el a közigazgatási hatóság akkor, ha jogszerűtlen hallgatás esetén a felügyeleti szerv vagy bíróság másik azonos hatáskörű szervet jelöl ki, illetve kizárás esetén is, ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben –

¹⁹³ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 18. §-hoz.

¹⁹⁴ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 90. p.

¹⁹⁵ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 19. §-hoz.

jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el (**delegált illetékesség**).¹⁹⁶

A hatóság illetékességi területén kívül végezhető eljárási cselekménye során **ideiglenes biztosítási intézkedést** is hozhat. Erre csak kivételesen indokolt esetben van lehetőség, hiszen azt olyan hatóság végzi, amelyik nem rendelkezik az ahhoz szükséges szakismerettel, személyi és tárgyi feltételekkel és gyakorlattal. Ennek ellenére a közérdek megköveteli, hogy eljárjon, mert a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. Garanciális elem, hogy a hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. Ideiglenes intézkedések közé tartoznak például a veszélyhelyzet elhárítására vonatkozó intézkedések (árvíz, gátszakadás, egyéb elemi csapások). Azonban ezen intézkedéseknek bizonyos korlátai vannak. Időben korlátozottak (hiszen csak addig állnak fenn, amíg a körülmények maguk is fennállnak), alapvetően a közigazgatás cselekvése e körben is bírói felülvizsgálat alá tartozik (tekintettel arra, hogy a kivételes körülmények esetén alkalmazandó szabályok csak korrekciós szabályok, de nem jelentenek kivételt a legalitás elve alól), továbbá azok megalapozhatják a közigazgatás kárfelelősségét.¹⁹⁷ 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. Ideiglenes biztosítási intézkedés megtételének soron kívül van helye.¹⁹⁸ A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot. A hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint az illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén intézkedik.¹⁹⁹

2. A nyelvhasználat²⁰⁰

2.1. Az eljárás hivatalos nyelve

A közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar.

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

A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét.

Magyarország Alaptörvénye H) cikke rögzíti, hogy Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar. Ezzel egyidejűleg az Ákr. 20. §-a szerint is – Magyarországon – **a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar**. Ennek értelmében a közigazgatási eljárás során főszabályként a magyar nyelv használatának van helye. A magyar nyelv használata a hatósági eljárás egészére kiterjed. Magyar nyelven történik az eljárási és bizonyítási cselekmények teljesítése, a közigazgatási hatóságok egymás közötti, valamint a hatóságok és az ügyfelek, továbbá az eljárás egyéb résztvevői közötti – szó-, illetve írásbeli – kapcsolattartása, továbbá a

¹⁹⁶ Ákr. 24. § (4).

¹⁹⁷ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

¹⁹⁸ Ákr. 50. § (8).

¹⁹⁹ Ákr. 106. § (1)-(3).

²⁰⁰ A 2-4. alfejezet Vértessy László írása.

közigazgatási döntések előkészítése és megszövegezése, összességében tehát a közigazgatási hatósági ügyintézés.²⁰¹

A főszabály azonban nem akadályozza annak, hogy az eljárás során **más nyelvet** is használjanak. Az eltérés észszerű és indokolt lehet a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása során, nemzetiségek és nemzetiségi önkormányzatok, nemzetiségi szervezetek esetében, magyar nyelvet nem ismerő külföldi ügyfelek, egyéb résztvevők eljárási cselekményeinél is.

A törvény – gyakorlati megfontolásokból – lehetőséget biztosít arra, hogy a **konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása** során használhat a magyartól eltérő más nyelvet, például a külföldi hatóságokkal történő érintkezés, kommunikáció során eljárási könnyebbség ez, mert így nem a külföldi szernak kell lefordítani a magyar szöveget. Ugyanez a jog megilleti az összes magyar közigazgatási hatóságot is a külföldi vagy nemzetközi szervekkel való érintkezés, kapcsolattartás során, például, ha egy magyar hatóság külföldi közigazgatási szervet keres meg nemzetközi jogsegély érdekében.²⁰²

A közigazgatási hatósági eljárásban a nyelvhasználat jogi szabályozásakor figyelembe kell venni, hogy az ország népessége nyelvi szempontból nem homogén. Ennek következtében gondoskodni kell arról, hogy a **magyarországi nemzetiségek tagjai, szervezetei** ne kerülhessenek kiszolgáltatott vagy hátrányos helyzetbe, továbbá tekintettel kell lenni Magyarország nyelvhasználatával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeire is, például a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 10. cikke a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek tekintetében írt elő szabályozást.²⁰³ Ennek értelmében Magyarországon is e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, az észszerűség keretein belül

- a közigazgatási hatóságok a regionális vagy kisebbségi nyelveket használhatják;
- a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók szóbeli és írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthatnak be, és választ is ezeken a nyelveken kaphatnak;
- széles körben használt közigazgatási szövegeket és formanyomtatványokat a lakosság számára, regionális vagy kisebbségi nyelveken, illetve kétnyelvű változatokban tesznek közzé;
- a közigazgatási hatóságok dokumentumokat regionális vagy kisebbségi nyelven készíthetnek.

A nemzetiségek **anyanyelvhasználatának elve** nemcsak nemzetközi jogon, de alkotmányos alapokon is nyugszik, valamint a tisztességes eljárás önállósulásaként is felfogható.²⁰⁴ Az Alaptörvény XXIX. cikke a magyarországi nyelvhasználat alkotmányos kereteit azzal bővíti, hogy a **Magyarországon élő nemzetiségeknek** joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A közösségi nemzetiségi jogok gyakorlása érdekében pedig a Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

Az Ákr. 20. § (2) bekezdése eltérést enged a magyar nyelv használatától a **nemzetiségi önkormányzatok** esetében. A települési, megyei vagy országos nemzetiségi önkormányzat határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó ügyben a magyar nyelv melletti hivatalos

²⁰¹ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²⁰² Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 57. p.

²⁰³ 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről.

²⁰⁴ Boros-Gerencsér-Gyurita-Lapsánszky-Patyi-Varga Zs. András Im. A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 130 p.

nyelvét. Ebből következően eljárásaik során is használhatják nemzetiségi nyelvüket. Fontos megjegyezni, hogy a törvény a „mellett” és nem a „helyett” kifejezést használja, tehát a nemzetiségi önkormányzat nem zárhatja ki eljárása során a magyar nyelv használatát. Az Alaptörvény XXIX. cikke értelmében a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A 2011. évi CLXXIX. törvény nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Njtv.) értelmező rendelkezése szerint nemzetiségi önkormányzat a törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

Az Njtv. 1. §-a szerint **nemzetiség** minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás – tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A törvény 1. számú melléklete szerint ma Magyarországon nemzetiségnek minősül: 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. Az Njtv. 5. és 6 §-a rögzíti, hogy azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során a regisztrált aránya eléri a 20%-ot, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a képviselő-testület köteles jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezetni, szövegezni; valamint ahol ez az arány a 10%-ot meghaladja, a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a nemzetiség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak.

Az Ákr. 20. § (3) bekezdése szerint lehetőség van más nyelv használatára a magyar hatóság előtti eljárásban akkor is, amikor a **nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, vagy az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik**, jár el a magyar hatóság előtt. A nemzetiségi szervezet olyan civil társaság, egyesület vagy alapítvány, amely nemzetiségi közügyet lát el. A nemzetiségi szervezet a párt és a szakszervezet kivételével a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő olyan egyesület, amelynek alapszabályában rögzített célja az e törvény szerinti, konkrétan megjelölt nemzetiség képviselete. A nemzetiségi egyesület az alapszabálya szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviseletét, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó nemzetiségi egyesülettel. A **nemzetiséghez való tartozás** meghatározása azonban már bonyolultabb. Ugyanis arra nézve, hogy valaki egy nemzeti vagy etnikai közösséghez tartozik, az érintett nyilatkozata az irányadó, ezen túlmenően semmiféle igazolás vagy bizonyíték nem kérhető. A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése,²⁰⁵ ez alól a közigazgatási hatósági eljárás sem lehet kivétel. Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és megteszi a külön törvény szerinti szükséges intézkedéseket.²⁰⁶

²⁰⁵ Njtv. 7. §.

²⁰⁶ Njtv. 8. §.

A **nemzetiségi nyelvhasználat alanya**, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozó, magát nemzetiséginek valló, a magyar hatósági eljárás során korlátlanul használhatja a nemzetiségi nyelvét. Ennek értelmében a Magyarországon élő és hivatalosan nemzetiségnek elismert nemzetiségek tagjai bármely hatóságnál, földrajzi kötöttség nélkül, az ország bármely pontján használhatják nemzetiségi nyelvüket, továbbá az Ákr. a nemzetiségek százalékos vagy más tényezőhöz viszonyítva sem köti meg a nemzetiségi nyelvhasználat lehetőségét. Ezért kiemelt jelentősége van annak is, hogy az érvényesülését garanciális szabályok övezzék, például az ügyfelet tájékoztassák és figyelmeztessék a nyelvhasználat szabályaira, lehetőségére.²⁰⁷ A nemzetiségi nyelvhasználat eljárási szakaszonként sem korlátozott,²⁰⁸ valamint eltérő rendelkezés hiányában azt mind szóban, mind írásban biztosítani kell.

Az Ákr. rögzíti, hogy a **nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem** alapján, magyar nyelven meghozott döntést az ügyfél kérelmére le kell fordítani a nemzetiségi nyelvre. A magyar nyelvű határozat mellett, ha az ügyfél kéri, a beadványban használt nemzetiségi nyelvre lefordított határozatot, végzést is ki kell adnia az ügyfél számára. Tehát a kisebbség nyelven benyújtott kérelmet elbíráló határozatot és végzést a hatóságnak esetenként két nyelven kell elkészítenie.²⁰⁹ Természetesen ugyanez a jog „fordítva” is igaz. Olyan nemzetiségi önkormányzat esetében, ahol az eljárás hivatalos nyelve nem csak a magyar, a magyar nyelvet használó ügyfeleket és az egyéb eljárási résztvevőket megilleti az a jog, hogy kérelmükre az adott nemzetiségi nyelven készült határozat mellett a magyar nyelvű ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) magyar nyelven is megkapja erre irányuló kérelme esetén a határozatot.

Az Njtv. értelmében törekedni kell arra, hogy Magyarország egész területén, de főként azokon a településeken, ahol a nemzeti lakosság nagy számban él, illetve ahol a nem magyar állampolgárok, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfelek a helyi államigazgatási szerveknél a gyakran előforduló ügyekre vonatkozóan ügyfél-tájékoztatók, az iratminták **az adott nemzetiség nyelven vagy legszélesebb körben ismert és elfogadott idegen nyelven is elérhetők legyenek.**²¹⁰ Ma már általánossá vált, hogy valamennyi online felületen elérhető települési, illetve a hatósági weboldal tartalma angol nyelven elérhető, néhány oldal emellett német és francia nyelven is megtekinthető.

Ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.

Az Ákr. 20. § (4) bekezdése kiegészítő szabályként rögzíti, hogy amennyiben a hatóság döntésének **magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés** van, akkor a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.²¹¹ Számos esetben a fordítás során a szöveg pontos értelme némiképp torzul, különösen, ha az adott idegen nyelv – különösen az angolszász – jogrendszer esetében az adott jogintézmény nem szerepel, nem ismert vagy tartalmában eltér. Ezért rögzítik, hogy minden felmerült vitás esetben még akkor is a magyar szöveg az irányadó, ha a külföldi hiteles fordítással készült. Az illetékekről szóló törvény nevesíti, hogy az eljáró hatóság által készített fordítás illetéke oldalanként 1000 forint.²¹²

²⁰⁷ Legf. Bír. Kfv.I.35.297/2009.

²⁰⁸ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²⁰⁹ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 35. p.

²¹⁰ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 34. p.

²¹¹ Ákr. 20. § (4) bekezdés.

²¹² 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről Melléklet.

Amennyiben a hatósági eljárás megindításához, vagy a bizonyítási eljárás lefolytatásához olyan irat kerül csatolásra, amely nem magyar nyelven készült – ha az ügyfajta-ra vonatkozó szabály másként nem rendelkezik – az csak hiteles fordítással ellátva fogadható el. Jogszabály általi felhatalmazás alapján **hiteles fordítást** kizárólag az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (a továbbiakban: OFFI) készíthet. Az OFFI kizárólagos feladatkörébe tartozik bármely megrendelő részére idegen nyelvű szövegnek magyar nyelvre, vagy más idegen nyelvre, továbbá magyar nyelvű szövegnek idegen nyelvre való hiteles fordítása; más által készített fordítás hitelesítése; idegen nyelvű iratról hiteles másolat készítése.²¹³ A hiteles fordítást a törvény nem határozza meg. Hiteles fordításnak tekinthető az a fordítás, amelynek tartalmát a hatóságok, hivatalok minden kétséget kizáróan az eredeti szöveg pontos idegen nyelvi változataként, fordításaként fogadják el. A hiteles fordítás speciális, csak az OFFI által használt, állami címerrel és egyedi azonosítóval ellátott, sorszámozott biztonsági papíron készül, amelyhez az eredeti okirat vagy annak hiteles másolata elválaszthatatlanul hozzá van fűzve. A hiteles fordításon az OFFI záradékkal, közhitelűen tanúsítja, hogy a fordított szöveg tartalmilag és joghatását tekintve egyenértékű a forrásnyelvi szöveggel.²¹⁴ Az OFFI általi fordítás során elektronikus irat hitelesítésére is lehetőség van. A hiteles fordítások árai az OFFI honlapján található díjszabásnak megfelelően változnak.²¹⁵

Amennyiben az ügyfél a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak **magyar nyelvű hiteles fordítását** is csatolja, a hatóság az okiratot a fordítás szerinti tartalommal fogadja el,²¹⁶ vagyis annak fordítása az eljárás során már nem lesz szükséges. Egyéb esetben azonban – tekintettel az eljárás hivatalos nyelvére – az irat fordítását az eljáró hatóságnak kell beszereznie. **Kivételes esetben a hatóság is jogosult a hitelesítésére.** Az iratbetekintés során a jogosult a hatóságtól iratmásolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít is.²¹⁷ Az államigazgatási eljárásban készített hitelesített vagy hitelesítetlen másolat, illetőleg kivonat illetve oldalanként magyar nyelvű másolat esetében 100 forint, idegen nyelvű másolat esetében 300 forint. Az eljáró hatóság által végzett hitelesítés illetve, másolat, kivonat vagy fordítás után oldalanként 100 forint, iraton levő aláírás után aláírásonként 500 forint.²¹⁸ Az iratbetekintést kérő személy által meg nem ismerhető személyes és védett adatok megismerhetetlenné tételéért (a továbbiakban: anonimizálás), valamint az ilyen módon kivonatolt iratról való másolat készítéséért a megismerhetetlenné tétellel érintett oldalanként 200 forint költségterítést kell fizetni.²¹⁹

A **hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány** kiállítására és a **hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés** módjára jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg. Annak érdekében, hogy az egyébként döntésnek minősülő személyazonosító igazolványt, útlevelet, vezetői engedélyt, vagy éppen lakcímet igazoló hatósági igazolványt stb. kifejezett ügyféli kérelemre se kelljen idegen nyelven kiállítani, indokolt fenntartani, hogy hatósági igazolvány, valamint a hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály az általánostól eltérő nyelvhasználati szabályokat

²¹³ 7/1986. (VI. 26.) IM rendelet a szakfordításról és a tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet végrehajtásáról 5. §.

²¹⁴ Ld. <http://www.offi.hu/hiteles-forditas#information> (utolsó letöltés: 2017.12.31.)

²¹⁵ Ld. <http://www.offi.hu/hiteles-forditas#arak> (utolsó letöltés: 2017.12.31.)

²¹⁶ Ákr. 65. § (4).

²¹⁷ Ákr. 33. § (4) „Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy – kormányrendeletben meghatározott költségterítés ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.”

²¹⁸ 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről Melléklet.

²¹⁹ 188/2009. (IX. 10.) Kormányrendelet a közigazgatási hatósági eljárás irataiban lévő személyes és védett adatok megismerhetetlenné tételéért, valamint az ilyen módon kivonatolt iratokról való másolat készítéséért fizetendő költségterítésről.

KGD2013. 21. Iratbetekintés eljárásjogi kérdései ingatlan-nyilvántartási eljárásban.

állapítson meg.²²⁰ A közhiteles nyilvántartásokat vagy igazolványokat, bizonyítványokat minden esetben magyar nyelven vezetik vagy állítják ki, a magyar helyesírási szabályok figyelembe vételével, amelyek kizárólag a magyar abc betűit tartalmazzák.

Fontos továbbá megjegyezni, hogy **az Európai Unió kötelező jogi aktusa, valamint a nemzetközi szerződés által szabályozott közigazgatási hatósági ügyekben az Ákr.-től eltérő nyelvhasználati szabályok is igénybe vehetők.**

2.2. Külföldiek nyelvhasználati joga

Ha a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

A **külföldiek nyelvhasználati jogát** külön szabályozza az Ákr. 21. §-a. Kiindulópont itt is az Alaptörvény, amelynek XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes ügyintézéshez való jog a közigazgatási hatósági eljárás során is mindenkit, azaz a magyar és a nem magyar, a magyar nyelvet értő és beszélő, valamint a magyar nyelv ismeretét nélkülöző ügyfelet egyaránt megillet.²²¹ Továbbá az Ákr. alapelveként rögzíti, hogy a hatóságnak biztosítani kell az ügyfél, továbbá a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője (együtt: eljárás egyéb résztvevője) számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, ezáltal előmozdítsa az ügyféli jogok gyakorlását.²²² A nyelvhasználati rendelkezés nem csak a természetes személy ügyfelekre, hanem minden olyan természetes személyre is vonatkozik, aki akár gazdasági társaság, cég törvényes képviselőjeként eljár, sőt arra is, akinek nyilatkozata az egyébként jogi személy ügyfél helyzetét és az eljárás kimenetelét lényegesen befolyásolhatja.²²³ Az alapelv előfeltétele azonban adott személy által vagy ellen kezdeményezett eljárási cselekmények nyelvi megértése, hiszen annak hiányában alapvető ügyféli kötelezettségeinek – önhibáján kívül – nem tud eleget tenni.²²⁴ Továbbá a nyelvhasználati szabályok hatósági megsértése – ideértve a nyelvhasználati szabályok érvényesülését biztosító, egyéb Ákr.-beli rendelkezéseket is – a közigazgatási perrendtartás szerint az ügy érdemére kiható, lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, amely eredményeképpen a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezhető.²²⁵ Ezt erősíti meg a Kúria joggyakorlata is, amely értelmében a közigazgatási hatóságnak tisztáznia kellett volna, hogy a felperes milyen szinten érti, illetve beszél a magyar nyelvet, a törvény előtti

²²⁰ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 20-21. §-hoz.

²²¹ Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog, 55. p.

²²² Ákr. 5. §.

²²³ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²²⁴ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²²⁵ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 86. § [Ítélet] „(4) A bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan. 92. § [Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés] (1) A bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha b) a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható.”

egyenlő, megkülönböztetés nélküli, korlátozás mentes joggyakorlásához tájékoztatnia kellett volna a tolmács alkalmazásának lehetőségéről, és intézkedéseit rögzítenie kellett volna.²²⁶

Tehát a kedvezményes nyelvhasználat nemcsak a nemzetiséghez tartozó ügyfeleket illeti meg, hanem az Ákr. a **nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél** számára is biztosítja a nyelvhasználat jogát. Ahhoz, hogy a nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél élni tudjon eljárási jogaival szükséges a legfontosabb tudnivalók olyan módon való közlése, hogy azt az érintett megértse, azaz az ügyfelet joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Vagyis minden esetben lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy anyanyelvükön, vagy az általuk értett valamely közvetítő nyelven kommunikálhassanak. A törvény különbséget tesz az ezzel kapcsolatos költségek viselésében.

Az Ákr. a **kérelemre induló eljárásokban** biztosítja a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél számára az anyanyelvhasználat vagy más közvetítő nyelv használatához való jogát. A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét. E rendelkezés kifejezetten a kérelem elbírálására vonatkozik, más eljárási cselekményre a szabály nem terjeszthető ki.²²⁷ Ebben az esetben azonban a fordítási és tolmácsolási költséget saját magának kell előlegezni, illetve viselni.²²⁸ (Például egy japán ügyfél japánul nyújt be kérelmet a hatósághoz és ugyanezen a nyelven kéri a határozat megszövegezését, mivel a törvény szerint erre joga van, számára lehetőséget kell adni. Ilyenkor azonban a fordítási és a tolmácsolási – jeltolmácsolási – költséget nem az ügyben eljáró magyar hatóság, hanem az ügyfél saját maga viseli, illetőleg azt az ügyfélnek kell megelőlegeznie.)

Fontos, hogy az ügyfél kérésére az egyes határozatokon és a végzéseken túlmenően a **hivatalos értesítések, vagy egyes eljárási cselekmények** – a tanúmeghallgatás, helyszíni szemle időpontjáról és helyéről szóló értesítés – esetén is **gondoskodni kell a tolmácsolásról**, illetve a fordításról, hiszen e nélkül az ügyfél nem tud élni eljárási jogaival, így például a nyilatkozattételi jogával, a tanúhoz intézett kérdés jogával, bizonyítási indítvány tételére irányuló jogával. A döntéseket az ügyfél által megjelölt nyelven kell megküldeni az ügyfél számára. Az ismertetett nyelvhasználati szabály nem csak az ügyfelekre terjed ki, hanem az eljárás egyéb résztvevőire is, így például a tanú is megteheti anyanyelvén a tanúvallomását.

A hatóság **nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél** ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt **hivatalból indíthat** azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordulhat a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.²²⁹ Ha adat merül fel arra, hogy a nem magyar állampolgárságú személy oly mértékig ismeri a magyar nyelvet, hogy az ellene végrehajtott eljárási cselekményeket, azok jogi következményeit felismeri, megérti, a hatóságnak kötelessége tájékoztatni az ügyfelet az őt megillető nyelvhasználati jogokról, és nyilatkoztatnia arról, hogy a magyar nyelvet megfelelően ismeri-e ahhoz, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ennek a nyelvnek a használata mellett vegyen részt. Az eljárást a nyilatkozat tartalmától függően a nyelvhasználati szabályok tiszteletben tartása mellett kell ezután

²²⁶ Kúria Kfv.V.35.098/2012/6. számú eseti döntése „... A perbeli tényállás és az idézett jogszabályok alapján az adóhatóságnak tisztáznia kellett volna, hogy a felperes milyen szinten érti, illetve beszéli a magyar nyelvet, a törvény előtti egyenlő, megkülönböztetés nélküli, korlátozás mentes joggyakorlásához tájékoztatnia kellett volna a tolmács alkalmazásának lehetőségéről, és intézkedéseit rögzítenie kellett volna. E törvényes kötelezettségeit az adóhatóság nem teljesítette. Az elsőfokú bíróság helytállóan értékelte a hatóság e mulasztását az ügy érdemi elbírálására kiható és a perben nem pótolható eljárási jogszabálysértésnek (...)”

²²⁷ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²²⁸ Ákr. 21. § (2).

²²⁹ Ákr. 21. § (1).

lefolytatni. Azt, hogy mi a megfelelő ismereti szint tehát az adott azonnali intézkedéssel járó vagy azonnali jogvédelmet jelentő közigazgatási hatósági eljárás jellege és az adott eljárási cselekmény határozza meg.²³⁰ Az ilyen eljárás során felmerült fordítási és tolmácsolási költséget eljáró hatóság előlegezi és viseli.

Az eljárás megindításakor a nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfelet célszerű **nyilatkoztatni** arról, hogy a magyar nyelvet megfelelően ismeri-e ahhoz, hogy hatósági eljárás során azt használja, vagy az eljárásban anyanyelvét kívánja használni. A nyilatkozat tartalmától függően a nyelvhasználati szabályok tiszteletben tartása mellett kell az eljárást lefolytatni.²³¹

Azokban a hatósági eljárásokban, ahol **tolmács** alkalmazása szükséges, a tolmácsot életszerűen és rugalmasan, az ügy nehézségéhez és bonyolultságához mérten kell kiválasztani. Egyszerű megítélésű ügyek esetében elegendő lehet a hétköznapi életben használatos szókincs, vagyis nem feltétlenül kell ragaszkodni a tolmácsvizsgával vagy felsőfokú állami nyelvvizsgával rendelkező személyekhez. Egy nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó személy akkor is beszélheti „anyanyelvi szinten” az anyanyelvét, ha erről nincs hivatalos igazolása. Eseti tolmácsként tehát elfogadható az ügyfél által hozott, kellő nyelvismerettel rendelkező személy (például az ügyfél hozzátartozója, munkatársa), de felkérhető erre más, az adott nyelvet köztudottan jól beszélő személy (például a helyi kisebbségi önkormányzat tagja) is.²³²

Bonyolult technikai vagy technológiai leírás esetében – ahol minden szó pontos lefordításának jelentősége van – már indokolt lehet **szaktolmács** igénybevétele. A **szakfordítást** vagy **tolmácsolást** munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban díjazás ellenében az végezhet, aki szakfordító- vagy tolmácsképesítéssel rendelkezik.²³³ Szakfordító képesítést az kaphat, aki a szakiránynak megfelelő körben, magyar nyelvről idegen nyelvre és idegen nyelvről magyar nyelvre, vagy idegen nyelvről idegen nyelvre tartalmilag pontos, nyelvileg helyes fordítás készítésére képes.²³⁴ Tolmácsképesítést az kaphat, aki általános témakörökben magyar nyelvről idegen nyelvre, idegen nyelvről magyar nyelvre, vagy idegen nyelvről idegen nyelvre, szaktolmács képesítést pedig az kaphat, aki a szakiránynak megfelelő körben magyar nyelvről idegen nyelvre, idegen nyelvről magyar nyelvre, vagy idegen nyelvről idegen nyelvre tartalmilag pontos, nyelvileg helyes tolmácsolásra képes.²³⁵ Egyelőre nincs hivatalos névjegyzék az egyes nyelveken szaktolmácsolásra jogosultakról. A hazai fordító- és tolmácsi piac több mint kétharmadát képviselő érdekvédelmi és szakmai szervezetek – a Professzionális Fordításszolgáltatók Egyesülete (Proford), a Magyar Fordítók és Tolmácsok Egyesülete (MFTE), valamint a Szabadúszó Fordítók és Tolmácsok Egyesülete (SZOFT) – azonban közös szakmai javaslatot dolgoztak ki a fordítás, hiteles fordítás és tolmácsolás újraszabályozására. A Hites Fordító és Tolmács Névjegyzék szakmai programja egy modern, EU-konform, decentralizált, de megfelelően szabályozott modellt ajánl a jogalkotó figyelmébe.²³⁶

3. Kizárás

A közigazgatási hatóságok főszabályként illetékességi területükön, hatáskörükbe tartozó ügyekben úgy kötelesek eljárni, hogy mindenki ügyét részrehajlás nélkül, tisztességes

²³⁰ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

²³¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 35.297/2009/7. számú eseti döntése.

²³² Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 59. p.

²³³ 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet a szakfordításról és tolmácsolásról 2. §.

²³⁴ 7/1986. (VI. 26.) MM rendelet a szakfordító és tolmácsképesítés megszerzésének feltételeiről 2. §.

²³⁵ 7/1986. (VI. 26.) MM rendelet a szakfordító és tolmácsképesítés megszerzésének feltételeiről 3. §.

²³⁶ Ld. <http://www.forditoinevjegyzek.hu/> (utolsó letöltés: 2017.12.31.)

módon és észszerű határidőn belül intézzék.²³⁷ A kizárás jogintézménye olyan eljárási garancia, amely a hatósági eljárásból a részrehajlástól, elfogultságtól igyekszik megóvni az ügyfeleket, a hatóság pártatlan, elfogulatlan, tárgyilagos ügyintézése érdekében. Ennél fogva törvényi követelmény, hogy az eljáró hatósági eljárásban résztvevő személyek, az ügyintéző, a kiadmányozási jogkör gyakorlója, a hatóság vezetője minden elfogultságtól mentes legyen. [Fontos megjegyezni, hogy az eljárás joga a kizárás fogalmát használja, azonban a mindennapi szóhasználatban sokan összekeverik ezt az összeférhetetlenséggel. A kizárás alapvetően az eljárási pozíciókhoz (hatóság, ügyfél), az eljárási cselekményekhez kapcsolódik, ezért ideiglenes; ezzel szemben az összeférhetetlenség bizonyos munkakörökhöz, tisztségekhez, vagy akár a hatalmi ágak elválasztásához kötődik, amelyek tartósak, addig állnak fenn, amíg az illető megbízatását gyakorolja.]

A kizárásra okot adó tény, körülményt nevezzük **kizárási oknak**, amely lehet abszolút vagy relatív. Az **abszolút vagy objektív kizárási okok** olyan általánosan és minden ügyben jelentkező kapcsolatokra, összefonódásokra vonatkoznak, amelyek esetében nincs helye eltérésnek vagy mérlegelésnek. Az eljárási pozíciók koncentrációja egyértelműen sérti a részrehajlás mentes, elfogulatlan, tisztességes döntéshozatal alapelvét. Erre azért van szükség, mert ezekben az esetekben az eljáró hatósági szerv, személy, közvetlenül érdekelt az eljárás tárgyát képező ügyben. Tehát abszolút kizárási ok fennállása esetén a hatósági személyt vagy szervet kötelező kizárni az eljárásból. A **relatív vagy szubjektív kizárási ok** esetén az eljáró hatósági ügyintéző vagy szerv érdekeltsége közvetetten, áttételesen áll fenn, a kizárás a szerv vezetőjének mérlegelési jogkörén alapul.²³⁸

3.1. A kizárás általános szabálya

Az ügy intézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.

A **kizárás általános szabálya** szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ez valójában egy relatív kizárási ok, ugyanis a hatóság és az ügyfél személyes, szubjektív kapcsolata alapján kell a hatóság vezetőjének eldönteni, hogy mérlegelési jogkörében eljárva kizárja-e az ügyintézőt az adott ügyből. Az ügyintéző közvetett érdekeltsége kapcsolódhat akár az ügyfélhez, akár az alsóbb fokú határozatban közreműködő személyhez. Lehet olyan eset, hogy az ügyfél az ügyintézőnek közeli vagy távoli hozzátartozója, barátja, esetlegesen haragosa, de áttételesen az is érdekeltséget jelent, ha az ügyintéző az első fokon eljáró ügyintézővel áll szubjektív kapcsolatban, azonban ez utóbbi önmagában még nem alapozza meg feltétlenül az ügyintéző kizárását. Különösen figyelemmel kell lenni arra, hogy kisebb településeken, kisebb illetékességi területen gyakran ismerik egymást az ügyintézők és az ügyfelek, ezek a mindennapi emberi kapcsolatok (szomszédok, iskolatársak voltak, ugyanazon sportklub tagjai) nem minden esetben alapozzák meg az elfogultságot. Attól azonban mindenképpen tartózkodni kell, hogy a kizárási okok körét túlzottan kiszélesítse a hatóság vezetőjének gyakorlata, hiszen az a hatósági eljárások „normális” lefolyását veszélyeztetné.

²³⁷ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk.

²³⁸ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 126. p.

3.2. Az abszolút kizárási okok

Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti az eljárás egyéb résztvevője és a támogató.

Az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

A jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügylél.

Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

Az Ákr. 23. §-a az **abszolút kizárási okokat** sorolja fel az ügyintéző, a másodfokú eljárás, a hatóság, a jegyző és a szerv vezetője esetében. **Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az eljárás egyéb résztvevője és a támogató.** Így biztosítható az eljárási pozíciók elkülönítése.

Továbbá az **ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt** az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. Nyilvánvaló, hogy az elsőfokú ügyintéző szakmai meggyőződése alapján hozta meg az elsőfokú döntést, időközbeni áthelyezése esetén tőle nem várható el, hogy a másodfokú eljárás során korábbi döntését felülbírálja, esetlegesen megváltoztassa.

Ezek az eseteken túl az ügy elintézésében nem vehet részt az a **hatóság**, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, hiszen ekkor az eljárásra jogosult hatóságot illeti meg az ügyféli jogállás,²³⁹ vagy esetlegesen az előterjesztett eljárásban egyéb résztvevőként van jelen. (Konkrét példával érzékeltetve tegyük fel, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala tulajdonjog bejegyzését kéri egy budapesti ingatlanra vonatkozóan. Az eljárás lefolytatására BFKH XI. Kerületi Hivatala Földhivatali Főosztálya jogosult. Tehát a BFKH egyszerre ügyfél és az eljárás lefolytatására jogosult hatóság. Azonban, ha az önkormányzat tulajdonában lévő lakás bérlője fordul szociális kérelemmel a polgármesteri hivatalhoz, ez az ügy nem alapoz meg kizárási okot.) A hatóság azonban nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik, hiszen az eljárási költség viselésére, illetve előlegezésére vonatkozó döntéshozatalra a hatóság a törvény alapján köteles, ezzel egyidejűleg e tekintetben megfelelő tájékoztatási kötelezettsége is fennáll.

További abszolút kizárási ok alapján a **jegyző** nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester az ügyfél. Ennek egyik magyarázata, hogy a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 67. §-a szerint a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében. Továbbá felmerülhet, hogy a jegyző sem képes elfogulatlanul dönteni saját önkormányzatának ügyében, például egy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság helyi adófizetési kötelezettségének elmulasztása esetén.

Végezetül pedig **az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.** E rendelkezés lehetővé teszi, hogy a közigazgatási hatóság vezetője indokolt esetben az egész szervezetre vonatkozóan bejelentesse az elfogultságot.

Ha a kizárási ok **a hatósággal szemben merül fel**, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű

²³⁹ Ákr. 10. § [Az ügyfél] (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

hatóság jár el. Amennyiben az eljárásra jogosult hatóság kizárása esetén **nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság**, vagy a hatóságnak **nincs felügyeleti szerve**, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. A hatóság erről köteles az ügyfelet és a felügyeleti szervet értesíteni. Ez jellemzően a koncentrált központi államigazgatási szerv szervek (minisztériumok, autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek és egyes kormányhivatalok, központi hivatalok) esetében fordul elő.

3.3. Döntés a kizárásról és az eljáró ügyintéző vagy hatóság kijelölése

Az ügyintéző a kizárási ok észlelését követően bejelenti a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását. A kizárási okot az ügyfél is bejelentheti.

A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben 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 jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn.

Önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.

A kizárási ok felmerülése estén követendő eljárás főszabálya értelmében, az ügyintéző a kizárási ok észlelését követően – haladéktalanul – köteles bejelenti a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását. A bejelentés alapján nem feltétlenül kell kizárni az ügyintézőt az eljárásból, ennek tárgyában a hatóság vezetője hoz döntést. Amennyiben a kizárási ok fennáll, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. Az ügyintéző által tett bejelentés nyomán – a vezető akár kizárja őt az ügyintézésből, akár nem – nem kell végzést hozni. Kizárás esetén elegendő az ügyet másra átszignálni vagy eseti jelleggel a kiadmányozásra mást feljogosítani, és mivel mindkettő a hatóság belső intézkedése, ezért nem kell külön alakszerű döntést hozni a kérdésben. A kizárás mellőzése esetén is elegendő ezt szóban közölni az ügyintézővel, esetleg a hatóság vezetője hivatalos feljegyzésben rögzítheti a bejelentést és saját döntését.²⁴⁰

A kizárási okot nem csak az ügyintéző, hanem az **ügyfél is bejelentheti**. Az ügyfél kizárási kezdeményezése azonban már az ügyféli jogokat közvetlenül érintő döntést tesz szükségessé, amelynek végzési formája garanciális okból indokolt.²⁴¹ Ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli. Ebben – kizárás esetén – csak azoknak az eljárási cselekményeknek a megismétlését kell elrendelni, amelyekben az eljáró személy kilétének valamilyen jelentősége lehetett. Nem tartozik ebbe a körbe a hiánypótlási felhívás vagy az idézés kibocsátása, ugyanakkor a tanú meghallgatása vagy a helyszíni szemle már ilyen lehet. A kizárás tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. Az Ákr. az indokolatlan – főként formális – kizárások mellőzése érdekében is rendelkezik. Ennek alapján, ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal sújtható.²⁴²

²⁴⁰ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 141. p.

²⁴¹ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 24. §-hoz.

²⁴² Ákr. 24. § (3).

Továbbá az is előfordulhat, hogy a kizárás **a hatósággal** (vagy a hatáskör gyakorlójával) **szemben** merül fel, amely esetben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Kivételesen, ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. A hatóság ezekről a tényekről az ügyfelet és a felügyeleti szervet is értesíti. Súlyos szabálytalanságok esetén pedig a közigazgatási per igénybevételével a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz lehet fordulni a jogsértés orvoslása érdekében. Az ügyben eljáró **testület tagjával és vezetőjével**, továbbá az eljáró hatóság **kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben** a kizárás szabályait megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.

Az Ákr. az **önkormányzati hatósági ügyben** a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó. E rendelkezése alapján az Mötv. speciális törvénynek számít, ennél fogva, ha a képviselő-testület, vagy annak bizottsága az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági ügyben jár el, a kizárásra nézve nem az Ákr. kizárásra vonatkozó szabályait, hanem az Mötv. személyes érintettségre vonatkozó szabályát kell alkalmazni. A személyes érintettség esetén a testület tagjának kizárása szintén nem kötelező, csupán mérlegelés alapján lehetőség. Az Mötv. 49. § szerint a képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit, vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni, így a határozatképességet nem veszélyezteti. Az Mötv. 60. §-a pedig a bizottsági tagkizárás esetére a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt, továbbá a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá.

4. Megkeresés

A **megkeresés** egy állami szerv felkérése jogsegély céljából egy másik állami szerv számára, amely segítségnyújtási kötelességet teremt, feltéve, hogy arra hatásköre és illetékessége van. A segítségnyújtás különösen a megkereső szerv helyett eljárási cselekmény foganatosításában, valamint a megkereső szerv határozata végrehajtásában áll. Megkeresést akkor lehet kérni, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégezni; azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokolja; az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik. A megkeresett szerv vagy személy csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik.

4.1. A megkeresés szabályai

A hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik. A megkeresett szerv a megkeresés teljesítését megtagadja, ha az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.

Az Ákr. főszabályként rögzíti, hogy minden hatóságnak kötelessége saját illetékességi területén eljárni. Azonban a közigazgatási eljárásban gyakran előfordul – az ideiglenes

intézkedés kivételével –, hogy adott hatóságnak megkeresést (jogsegélykérelmet) kell intéznie a más közigazgatási szervhez, mert nincs az ügyre illetékessége (mert például egy ingatlan-csereszerződés esetén a változással érintett ingatlanok különböző ingatlanügyi hatóságok illetékességi területén találhatók), illetőleg a megkeresést az ügyfél jogos érdeke, vagy a költségtakarékosság indokoltta teszi (például a tanú másik – távoli – illetékességi területen lakik, tartózkodik). Ilyen esetben a megkeresést az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű szervhez kell intézni.²⁴³ A hatóság – legalább ötnapos határidő kitűzésével – más szervet vagy személyt keres meg az **eljárási cselekmény elvégzése** végett.²⁴⁴

A hatóság – legalább ötnapos határidő kitűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg akkor is, ha az **eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik**.²⁴⁵ A megkereső hatóság a feladatának ellátásához olyan adat vagy ténybeli ismeret szükséges, amely a megkeresett hatóság nyilvántartásából, irataiból szerezhető be (például illeték mérséklésére irányuló kérelem esetében fontos lehet, hogy hány és milyen értékű ingatlanai vannak a kérelmezőnek más városokban). A hatósági eljárás szolgáltató az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatokon túlmenően nem kérhet olyan adatot, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmazni kell. Természetesen ilyen adatkérés esetén is figyelemmel kell lenni a személyes adatok védelmére.²⁴⁶ A másik esetkör az, amikor a megkereső hatóság feladatának ellátásához olyan irat vagy más bizonyíték szükséges, amely a megkeresett másik hatóságnál van vagy csak onnan szerezhető be, például haláleset tisztázása céljából halotti anyakönyvi kivonat.²⁴⁷

Az eljárási kötelezettség a megkeresett hatóság **kötelezettségét** is jelenti. A megkeresett szerv a megkeresés teljesítésére köteles, azt kizárólag akkor tagadhatja meg, ha nem jogosult a megkeresésben foglaltak teljesítésére, mivel az nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.²⁴⁸ Amennyiben a teljesítésnek nincs helye a megkeresett hatóság a jogsegélyt megtagadja, vagy végzésével átteszi az a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Az áttételről egyidejűleg tájékoztatja a megkereső hatóságot. A megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget (például tanúmeghallgatás esetében a tanú kiesett munkajövedelme vagy tolmácsolási költségek), a megkereső hatóság megtéríti.

A törvény nem rendelkezik a **nemzetközi megkeresés, nemzetközi jogsegély** intézésének módjáról. Ennek ellenére azonban a magyar hatóságok – a fent leírtak szerint – külföldre megkeresést intézhetnek, illetve a külföldről érkező jogsegélykérelmeket teljesíteni kötelesek. A jogsegélykérelmek teljesítésének több alternatív előfeltétele van. Elsősorban az vizsgálendő, hogy az adott állam és Magyarország között jogsegélyegyezmény, két- vagy többoldalú nemzetközi szerződés van-e hatályban. Ennek hiányában az államok között a viszonyossági gyakorlat fennállását kell vizsgálni. A **viszonyosság** azt jelenti, hogy a magyar hatóságtól jogsegélykérelmet igénylő állam teljesíti-e a magyar hatóság hasonló kérelmét, arra készséget mutat-e. A 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról 72. §-a úgy rendelkezik, hogy viszonyosság hiányában a jogsegélykérelem a miniszter és a külpolitikáért felelős miniszter, továbbá szükség szerint az ügy tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértése alapján teljesíthető. A viszonyosság fennállása tekintetében a külpolitikáért felelős miniszter állásfoglalása az irányadó, amelyet az érintett minisztériummal egyetértésben alakít ki. Az Európai Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés és törvény felhatalmazást adhat arra is, hogy magyar és külföldi hatóság között együttműködési megállapodás alakítsa ki a nemzetközi

²⁴³ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 81. p.

²⁴⁴ Ákr. 25. § (1) a).

²⁴⁵ Ákr. 25. § (1) b).

²⁴⁶ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 106. p.

²⁴⁷ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 82. p.

²⁴⁸ Ákr. 25. § (2).

jogsegély tartalmát és terjedelmét. A nemzetközi jogsegély további előfeltétele, hogy teljesítése nem ütközhet magyar jogszabály előírásába, ugyanis az a jogsegélykérelem teljesítésének ekkor meg kell tagadni.²⁴⁹

Minderre tekintettel, ha Magyarországnak valamely állammal közigazgatási jogsegély-egyezménye van, vagy ha az államok között viszonyosság áll fenn, illetőleg ha többoldalú nemzetközi szerződés ezt lehetővé teszi, vagy az Unió jogi aktusa nemzetközi szerződés vagy törvény felhatalmazása alapján együttműködési megállapodás konkrét ügyben ezt előírja, az eljárásra illetékes hatóság adat, irat, más bizonyíték megszerzése, meghatározott eljárási cselekmény elvégzése érdekében külföldi hatósághoz fordulhat, illetőleg – ha ez nem ütközik magyar jogszabályba – köteles teljesíteni a külföldről érkező jogsegélykérelmet.²⁵⁰

5. A kapcsolattartás általános szabályai²⁵¹

A hatóság írásban, elektronikus úton, vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel. Ha törvény másként nem rendelkezik, a kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél választja meg.

A törvény a kapcsolattartás általános szabályai egyszerű, összefogott tartalommal jeleníti meg, amely szabályok az eljárás minden szereplőjére irányadók, tehát nem csak az ügyfél-hatóság, hanem a hatóság-hatóság relációban is.²⁵² A törvény a kapcsolattartás három formáját rögzíti, miszerint a hatóság **írásban**, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.) meghatározott **elektronikus úton**, vagy **személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton** tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel. A jogszabály értelmező szövege alapján **írásbelinek** minősül a kapcsolattartás, ha az írásban, vagy az Eüsztv. szerinti elektronikus úton történik; **szóbeli** kapcsolattartáson pedig együttesen a személyes, valamint az írásbelinek nem minősülő elektronikus utat (telefon, egyszerű e-mail stb.) tekinti. Az Eüsztv. meghatározása alapján elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. A törvény kiegészítő szabályként rögzíti, hogy az elektronikus kapcsolattartás alatt a hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton történő kapcsolattartást is érteni kell, kivéve azokban az esetekben, ahol ez nem értelmezhető. Tovább jogszabály rendelkezhet úgy, hogy az elektronikus kapcsolattartással eleget tesz a személyes megjelenési kötelezettséggel járó eljárási cselekmény teljesítésének is.²⁵³

Az Ákr. szerint a kapcsolattartás formáját – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a hatóság tájékoztatása alapján az **ügyfél választhatja meg**. Ezzel fenntartja azt a jogot az ügyfélnek, hogy a közigazgatás eljárás során a számára legkedvezőbb kapcsolattartási formát vegye igénybe. Az Ákr. rendelkezését az Eüsztv. akként egészíti ki, hogy amennyiben jogszabály valamely nyilatkozat megtételét nem köti valamely kapcsolattartási mód igénybe vételéhez, az ügyfél – az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban meghatározott elérhetőségeit használva – szabadon választja meg az elektronikus ügyintézészt biztosító szervvel való elektronikus kapcsolattartás módját.²⁵⁴ Az elektronikus ügyintézészt

²⁴⁹ Nmjtvt. 72. § (3).

²⁵⁰ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 109. p.

²⁵¹ **Az 5. alfejezet Pfeifer-Tóth Tamara írása.**

²⁵² Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 26. §-hoz.

²⁵³ Eüsztv. 13. § (1).

²⁵⁴ Eüsztv. 16. §.

biztosító szerv az ügyfélnek címzett nyilatkozatai megtétele során, ha jogszabály a kapcsolattartás módját nem határozza meg, az ügyfél ügyintézési rendelkezésében foglalt kapcsolattartási módot használja, ügyintézési rendelkezés hiányában az elektronikus kapcsolattartás módját szabadon választja meg. Tehát ha az ügyintézés során lehetőség van bármely kapcsolattartási mód igénybe vételére, és az ügyfél a kapcsolattartás módjáról nem rendelkezett, úgy azt a hatóság választja meg. Ilyen esetben a hatóság a hatékonyság alapelveinek figyelembevételével mellett választ kapcsolattartási módot, tipikusan a leggyorsabb és legköltséghatékonyabb elektronikus formát.

Az elektronikus ügyintézés biztosító szervek a feladat- és hatáskörükbe tartozó ügy, valamint a jogszabály alapján biztosítandó szolgáltatásaik igénybevételéhez, lemondásához vagy módosításához szükséges ügyeknek az ügyfelekkel történő elektronikus intézését kötelesek biztosítani.²⁵⁵ A törvény értelmében **elektronikus ügyintézés biztosító szerv** a közjegyző, a bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó iroda, a hegyközségek kivételével a köztestület, illetve a közüzemi szolgáltató. Az **elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett állami szerv** pedig az államigazgatási szerv, a helyi önkormányzat, a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalany, az Országos Bírósági Hivatal és a bíróság, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalany, valamint a meghatározott ügyek e törvény szerinti elektronikus intézését önkéntesen vállaló, a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően biztosító és ezt az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnek²⁵⁶ bejelentő, a felsoroltak közé nem tartozó jogalany.

Az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőség bejelentése mind a természetes személy, mind a gazdálkodó szervezet kötelezettsége.

A **természetes személy ügyintézési rendelkezésében** (rendelkezési nyilatkozatában) jogosult megadni olyan hivatalos elérhetőséget, amely tekintetében vállalja a gazdálkodó szervezet esetében meghatározott követelmények teljesítését. Ha az eljárást a természetes személy ügyfél kezdeményezte elektronikusan, az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a bejelentési nyilatkozat hiányában is kézbesítheti a küldeményét az ügyfél általa ismert, az előírt feltételeknek megfelelő elérhetőségére. Az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a hivatalos elérhetőségre történő kézbesítéssel egyidejűleg – ha az technikailag lehetséges és az a hivatalos elérhetőségtől eltér – az ügyfél kérelmének használt elektronikus kapcsolattartási címen értesíti az ügyfelet arról, hogy a kézbesítés a hivatalos elérhetőségre történt. Ha a természetes személy ügyfél az ügyintézési rendelkezésében nem ad meg hivatalos elérhetőséget, úgy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv – ha azt az ügyfél ügyintézési rendelkezésében nem zárta ki – megkísérrelheti az ügyfél általa ismert elektronikus elérhetőségére kézbesíteni a küldeményt. Ebben az esetben, ha a kézbesítés második sikertelen megkísérlését követően az elektronikus ügyintézés biztosító szerv köteles más módon intézkedni az irat vagy értesítés kézbesítéséről. Az Eüsztv. rendelkezése értelmében az abban meghatározott hivatalos elérhetőségnek nem minősülő elérhetőségek tekintetében jogszabályban előírtak szerint igazolható a kézbesítés ténye, azonban a kézbesítési fikció e kézbesítéshez nem fűződik. Ha az ügyfél az elektronikus ügyintézés biztosító szervnek címzett nyilatkozatában elektronikus levelezési címét, rövid szöveges üzenet fogadására alkalmas telefonszámát vagy más, elektronikus úton való kapcsolattartásra alkalmas elérhetőségét feltüntette, és ettől eltérő ügyintézési rendelkezést nem tett, az elektronikus ügyintézés biztosító szerv jogosult ezen, a nem hivatalos elérhetőségen

²⁵⁵ Eüsztv. 2. §.

²⁵⁶ Eüsztv. 1. § 18. Elektronikus Ügyintézési Felügyelet az elektronikus ügyintézés előmozdításáért, az elektronikus ügyintézés felügyeletéért, az együttműködő szervek együttműködéséért és koordinációjáért felelős, e törvényben és a törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott feladatokat ellátó, Kormány által kijelölt szerv.

tájékoztatási jellegű kapcsolatot tartani az ügyféllel. Abban az esetben azonban, ha az ügyfél a nem hivatalos elérhetőségen túl hivatalos elérhetőséggel is rendelkezik, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv elsősorban a hivatalos elérhetőségen tart kapcsolatot az ügyféllel, és nem hivatalos elérhetőséget kizárólag az ügyfél értesítése vagy tájékoztatása céljából használja.²⁵⁷ Az Ákr. biztosítja az ügyfél számára, hogy az általa választott kapcsolattartási formáról való áttérést, miszerint az ügyfél a választott kapcsolattartási módról más – a hatóságnál rendelkezésre álló – módra áttérhet. Azonban nem szabályozza tételesen a visszaélésszerű áttérés tilalmát, ugyanis ez az ügyfél jóhiszemű eljárására vonatkozó alapelvekre vezethető vissza.²⁵⁸ Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén ugyanakkor – a védendő érték kiemelkedő jellegére tekintettel – nem az ügyfél, hanem a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját.

A gazdálkodó szervezet ügyfél köteles bejelenteni az **ügyintézési rendelkezésének nyilvántartásába**²⁵⁹ az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló – hivatalos – elérhetőségét (ha a törvény másként nem rendelkezik, a nyilvántartásba vételét, ha a gazdálkodó szervezet működéséhez jogszabály által rendszeresített nyilvántartásba vétele nem kötelező, létrejöttét követő 8 napon belül), amely lehet biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím, vagy a Kormány által rendeletben²⁶⁰ meghatározott egyéb típusú elektronikus elérhetőség. Bejelentési kötelezettség terheli a gazdálkodó szervezetet, az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló hivatalos elérhetőségének megváltozása esetén, a változás bekövetkezését megelőzően, a változás időpontjának megjelölésével. A gazdálkodó szervezet – ha működéséhez jogszabály által rendszeresített nyilvántartásba vétele kötelező – a rendelkezés nyilvántartásába történő bejelentési kötelezettségét azzal is teljesíti, ha az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló hivatalos elérhetőségét a gazdálkodó szervezetre vonatkozó nyilvántartásba (például cégnyilvántartás) bejelenti. A hivatalos elérhetőség, illetve változásának bejelentésének a kézbesített küldemény vonatkozásában van jelentősége (kézbesítettnek minősülő küldemény vagy a kézbesítési vélelem). Amennyiben a gazdálkodó szervezet ügyfél hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az eljárást elektronikus kapcsolattartás nélkül is lefolytathatja azzal a kikötéssel, hogy a gazdálkodó szervezet e kötelezettségének nem teljesítése miatt az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv kezdeményezi a gazdálkodó szervezettel szembeni, törvényben meghatározott törvényességi felügyeleti eljárás vagy hatósági ellenőrzés lefolytatását.²⁶¹

²⁵⁷ Eüsztv. 15. §.

²⁵⁸ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 26. §-hoz.

²⁵⁹ A Rendelkezési Nyilvántartás a személyek e-ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartja nyilván és azt az arra jogosultak felé megismerhetővé teszi. A szolgáltatás célja, hogy az állampolgárok – és később fokozatosan a szervezetek – számára lehetővé tegye rendelkezéseik megtételét, elsősorban az azonosítási és kapcsolattartási módokra, illetve egyéb elektronikus szolgáltatások igénybevételére vonatkozóan.

²⁶⁰ 451/2016. (XII. 19.) Kormányrendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól.

²⁶¹ Eüsztv. 14. §

6. Adatkezelés²⁶²

6.1. Az adatkezelés szabályai

A hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére.

A hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok, adat ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.

A közigazgatás egyik sajátos tevékenysége az **adatkezelés**, amely egyfelől feladata, másfelől feladatainak ellátáshoz nélkülözhetetlen. Ide tartozik a védett adatok és nyilvános adatok kezelése, a hatósági és igazgatási nyilvántartások, illetve a statisztika. A közigazgatási adatkezelés nukleusza az adat, jelentése: elemi ismeret, amely lehet információ, közlés, hír, értesülés. Az adat tapasztalati ismeret, amely megfigyelés, kutatás, értelmezés, elképzelés, gondolkodás, számlálás vagy mérés útján, az eredmények rögzítésével keletkezik. Az adathoz kapcsolódó két fogalom az információ és a tény. Az információ olyan új ismeret vagy tény, amely megszerzője számára szükséges (bizonytalanságot szüntet meg), és korábbi tudása alapján értelmezhető. Azokat az információkat, amelyekből valamilyen konkrét tényről tudunk meg adatnak is nevezzük. Az információ értelmezett adat. A tény a valóságot tükröző, igaznak tekintett, és általánosan elfogadott, megalapozott állítás. Az adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, bejegyzése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (ujj- és tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése.²⁶³ Az adat és a nyilvántartás kapcsolatát mutatja az adatállomány, amely az egy nyilvántartásban kezelt adatok összessége.²⁶⁴

A hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok**, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére. A **természetes személyazonosító adat** a polgár családi és utóneve, születési családi és utóneve, születési helye, születési ideje és anyja születési családi és utóneve.²⁶⁵ A **természetes személyre vonatkozó védett adatok a személyes adatok**. Az Alaptörvény VI. cikke szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, azonban ezt a jogot az U) cikk annyiban korlátozza, hogy a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – túrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók. A **személyes adat** az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret

²⁶² A 6-7. alfejezet Vértessy László írása.

²⁶³ Infotv. 3. § 10.

²⁶⁴ Infotv. 4. § (1).

²⁶⁵ 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról 4. § (4).

– valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Ezen belül **különleges adat** a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, továbbá az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat. A **bűnügyi személyes adat** a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat. A hazai adatvédelmi szabályozás szerint nem tekinthetők személyes adatnak a holtakra vonatkozó adatok, és nincsenek személyes adataik a jogi személyeknek sem. A **közérdekből nyilvános adat** a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan – személyes adat – amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli, például ilyen a vagyonynyilatkozat.

Az Ákr. adatkezelésre vonatkozó rendelkezései nem ismétlik a más törvényekben ismert fogalmakat és az általános vagy a speciális adatvédelmi előírásokat, azonban ismeretük a hatósági eljárásban is szükséges. Az Alaptörvény VI. cikke alkotmányos jogként rögzíti, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az **adatkezelés általános törvényi háttérét a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról** (a továbbiakban: Infotv.) teremti meg, amely az információs önrendelkezési jog és az információszabadság biztosítása érdekében, a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról, valamint az e szabályok ellenőrzésére hivatott hatóságról rendelkezik. A törvény hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik.²⁶⁶

A hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok (a továbbiakban: **védett adat**) **ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.** A védett adatok közé tartoznak a személyes adatok és a minősített adatok, a nyilvános adatok pedig a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok. A védett adatok és a nyilvános adatok külön tárgyalását sajátos karakterük és a rájuk vonatkozó garanciális szabályozás indokolja, ahol a megismerhetőség és annak korlátozása egyszerre jelenti a jogállamiság erősítést, az alapvető jogok érvényesülését, illetve a közérdek védelmét. A védett adatokhoz szorosan kapcsolódik a titok, amely olyan ismeret, adat, információ, amely egy adott időpontban vagy időszakban csak korlátozott körben ismert vagy korlátozott. A titok kapcsolódhat személyekhez, tárgyakhoz: magántitok, levéltitok, üzleti titok, banktitok, értékpapír-titok, számítástechnikai titok; illetve magához az állam működéséhez is: (korábbi szóhasználat) államtitok, szolgálati titok.²⁶⁷

Az **adatkezelés alapelvei** a célszerűség, a valósághűség, a teljesség és gazdaságosság, hatékonyság, amelyet egyes esetekben kiegészít a jogszerűség és a közhitelesség. Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (kötelező adatkezelés).²⁶⁸ A hatóság jogosult az ügyfél és

²⁶⁶ Infotv. 3. § közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

²⁶⁷ 2010. április 1-jétől kezdődően – megszűnt a korábban alkalmazott az államtitok és a szolgálati titok minősítés, és helyette egy egységes, kétfajta minősített adatból és négy minősítési szintből álló minősítési rendszer került bevezetésre.

²⁶⁸ Infotv. 5. § (1) bek.

az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére.

A kérelemre induló eljárásban **vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok** – ideértve a különleges adatokat is – **kezeléséhez hozzájárulást adott.**²⁶⁹ Az adatkezelés során az adatkezelő, illetve tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles biztosítani az érintettek védelmét, gondoskodni az adatok biztonságáról, továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Az adatokat megfelelő intézkedésekkel védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá a hozzáférhetlenné válás ellen.²⁷⁰

Az Ákr. 27. § (3) bekezdése szerint hatóság az eljárása során annak lefolytatásához – jogszabályban meghatározott módon és körben – megismerheti azokat a védett adatokat, amelyek eljárásával összefüggnek, illetve amelyek kezelése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében szükséges.²⁷¹ Az **adatkezelés korlátai** közé tartozik, hogy az adattovábbítással egyidejűleg meghatározható az adat kezelésének lehetséges célja, kezelésének lehetséges időtartama, továbbításának lehetséges címzettjei, érintettje törvényben biztosított jogainak korlátozása, vagy kezelésének egyéb korlátozása.²⁷² A nyilvántartásból és az annak alapjául szolgáló iratokból csak olyan feldolgozás készülhet, amelyből a nyilvántartásban szereplők nem azonosíthatók. A nyilvántartásból adatot (információt) szolgáltatni csak azok a szervek és személyek számára szabad, amelyeket vagy akiket a törvény kifejezetten feljogosít adat (információ) igénylésére.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A **közérdekű adat** az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Az Alaptörvény 39. cikke szerint a közpénzekre és a nemzeti vagyponra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi, a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.**²⁷³ Az adatvédelmi incidens a személyes adat jogellenes kezelése vagy feldolgozása, így különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés.²⁷⁴ A személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése érdekében a Hatóság adatvédelmi hatósági eljárást indíthat, valamint – hivatalból – adatvédelmi hatósági eljárást indít, ha a jogellenes adatkezelés személyek széles körét érinti, vagy nagy érdeksérelmet vagy kárvesztést idézhet elő. Az

²⁶⁹ Ákr. 27. § (1) bek.

²⁷⁰ Infotv. 7. §.

²⁷¹ Ákr. 27. § (3) bek.

²⁷² Infotv. 9. §.

²⁷³ Infotv. 38. §.

²⁷⁴ Infotv. 3. § 26.

adatvédelmi hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság megállapíthatja a személyes adatok jogellenes kezelésének vagy feldolgozásának tényét; elrendelheti a valóságnak nem megfelelő személyes adat helyesbítését, zárolását, törlését vagy megsemmisítését; megtilthatja a jogellenes kezelést vagy feldolgozást, külföldre történő továbbítást vagy átadást; elrendelheti az érintett tájékoztatását; valamint bírságot szabhat ki.

Az érintett a **jogainak megsértése, valamint tiltakozásának figyelmen kívül hagyása esetén** az adatátvevő az adatkezelő ellen **bírósághoz fordulhat**. A per elbírálása a törvényszék hatáskörébe tartozik. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, zárolására, törlésére, az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés megsemmisítésére, az érintett tiltakozási jogának figyelembevételére, illetve az adatátvevő által kért adat kiadására kötelezi.

7. Adatok zárt kezelése

Indokolt esetben a hatóság kérelemre vagy hivatalból elrendeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

Indokolt esetben a hatóság kérelemre vagy hivatalból elrendeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak²⁷⁵ és lakcímének **zárt kezelését**, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti.²⁷⁶ A védettség, zárt adatkezelés célja annak biztosítása, hogy a törvényben megjelölt személyek a hatósági eljárásban vagy azt kezdeményezve félelem nélkül képesek legyenek megalapozott, valósághű nyilatkozatot tenni, eljárási jogaikat és kötelezettségeiket befolyástól mentesen gyakorolni és azoknak eleget tenni.²⁷⁷

A zárt adatkezelés elrendelésének feltétele az eljárásban való közreműködése miatti **súlyosan hátrányos következmény** lehetősége. A védettség elrendeléséről és a védettség elrendelésének elutasításáról az Ákr. 80. § (1) bekezdés alapján végzésben dönt. A hatóság végzése ellen nincs helye önálló fellebbezésnek. A végzést a kérelmet előterjesztővel kell közölni. A **szakértő** az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között **elkülönítve, zártan kezeli és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé**. Az Ákr. nem rendelkezik arról, hogy a zártan kezelt adatok megismerésére ki jogosult. Azonban az eljárás lefolytatása érdekében

²⁷⁵ 1996. évi XX. törvény szól a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról. A 4. § (4) bekezdése szerint a természetes személyazonosító adat a polgár családi és utóneve, születési családi és utóneve; születési helye; születési ideje és anyja születési családi és utóneve.

²⁷⁶ Szabó Krisztián: Tanúvédelem a közigazgatási eljárásban és a szabálysértési jogban. in Eljárásjogi Szemle 2016/3.

²⁷⁷ Érdemes figyelembe venni – mutatis mutandis – a zárt adatkezelés alkotmányossági aspektusait elemző 104/2010. (VI. 10.) AB határozatot „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében meghatározott, a személyes adatok védelméhez való jognak megfelelően a büntetőeljárásban a tanúnak – a tanúvédelmi rendszeren belül érvényesülő – információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy személyi adatainak zárt kezelését kérje. Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt a nyomozó hatóságot, az ügyészt, valamint a bíróságot fel kell arra jogosítani, hogy – vizsgálva a tanú fenyegetettségének objektív alapjait és mérlegelve a teljesíthetőséget – a kérelmet megtagadja. Erre tekintettel a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 96. § (1) bekezdése alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság 2010. december 31. napjával megsemmisíti.”

célszerű, hogy az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró a zárt adatokat megismerhesse. A közigazgatási perben és közigazgatási nemperes eljárásban pedig a közigazgatási bíró, a bírósági eljárásokban a jegyzőkönyvvezető és a leíró megismerési joga indokolt.

A hatályos törvény a zárt adatkezelés **időbeli hatályára vonatkozóan sem rendelkezik**. Azonban az adatok zárt kezelése annak elrendelésétől az eljárás bármely szakaszában fennáll. Ez azzal magyarázható, hogy a zárt adatkezelés célját veszélyeztetné, ha a védettséget élvező félnek tartania kellene az esetleges megtorlástól. Tehát a közigazgatási hatósági eljárás során keletkezett, és ilyen adatokat tartalmazó iratokat a további eljárásokban is, így a közigazgatási perben és nem peres eljárásban is zártan kell kezelni. A bírósági eljárás során keletkezett új iratok esetében azonban már újból kell kérni a zárt adatkezelést, és az csak a személyes adatok anonimitására vonatkozik, a tárgyaláson meg kell jelennie a tanúnak.

Az általános előírásokhoz képest speciális rendelkezések szólnak az **iratbetekintésről, személyes adatok zárt tárolásáról**. A hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölnie kell. Ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti. Az iratbetekintési is jog korlátozott, miszerint nem ismerhető meg az olyan irat vagy az irat olyan része, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra, amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az e törvényben biztosított jogai gyakorlásában.²⁷⁸ 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.

²⁷⁸ Ákr. 34. § (2).

8. A fokozott védelmet igénylő személyekre vonatkozó szabályok²⁷⁹

Jelen alfejezetünkben a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelmének szabályait tekintjük át, hiszen a közigazgatási hatósági eljárásban nem egyszer vesznek részt olyan személyek is, amelyek valamilyen tulajdonságukra figyelemmel fokozott eljárási védelmet igényelnek.

Mindenekelőtt azonban néhány alapfogalom tisztázása szükséges:

8.1. Jogképesség

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy: „[a] törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:1. § (1) bekezdése az Alaptörvénnyel összhangban rögzíti, hogy: „[m]inden ember jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek.” A jogképesség tehát a természetes személy, azaz az ember velejárója. A jogképesség általános, egyenlő és feltétlen.²⁸⁰ Általános, mert minden embert megillet. Egyenlő, mert a jogképesség mértékében ember és ember közt nem tehető különbség. Feltétlen, mert közvetlenül a törvényből folyik és megszerzése feltételhez nem köthető.²⁸¹

A Ptk. a jogképesség kezdetét és végét is meghatározza. „A jogképesség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától illeti meg.”²⁸² A jogképesség pedig az ember halálával szűnik meg.²⁸³ A jogképességet korlátozó – illetve a *minor ad maius* következik, hogy a jogképességet kizáró – jognyilatkozat (legyen az akár szerződés, akár egyoldalú nyilatkozat) semmis, nem értelmezhető.²⁸⁴

8.2. Cselekvőképesség

A cselekvőképesség az embernek az a képessége, hogy maga nevében, saját személyében érvényes jognyilatkozatot tehet.²⁸⁵

A cselekvőképességnek három fokozata van:²⁸⁶

²⁷⁹ Az alfejezet Pollák Kitti írása. Az alfejezet megírásához felhasználtuk többek közt: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013., Lenkovics Barnabás – Székely László: Magyar polgári jog, A személyi jog vázlata. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2014., Osztovits András: A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, I. kötet. Budapest, Opten. 2014., Patyi András (szerk.): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012., Wellmann György (szerk.): Polgári jog, Bevezető és záró rendelkezések, Az ember mint jogalany, Öröklési jog. Budapest, HVGORAC Lap és Könyvkiadó, 2014. munkáit és az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolását.

²⁸⁰ Méhes Tamás Im. A Polgári Törvénykönyv vázlata, 11. p.

²⁸¹ A jogképesség fogalmát ld. részletesen: Wellmann i.m. 87-95., Lenkovics – Székely i.m.15-21. p.

Megjegyezendő, hogy a Ptk. 3:1§ (1) bekezdés kimondja, hogy: „[a] jogi személy jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek.” A jogi személy jogképessége azonban nem azonosítható az ember jogképességével: a jogi személy jogképessége törvény által a jogi személy típusától és céljától függően korlátozható. Ld. részletesen: Osztovits i.m. 363-364. p.

²⁸² Ptk. 2:2. § (1) bekezdés alapján. A fogamzás és az élve születés közötti időszakban a jogképesség feltételes: az élve születéstől függ. A fogamzás időpontját a Ptk. 2:2. § (2) bekezdése határozza meg.

²⁸³ Ld.: Ptk. 2:4. §. Az ember halálának időpontja: az agyműködés megszűnése, melyet orvosi bizonyítvány igazol. Egyes esetekben nehézségbe ütközik a halál időpontjának megállapítása, például eltűnt személyek esetén. Ha az eltűnt személy halálának ténye valószínűsíthető, de nem bizonyítható, akkor a bíróság az eltűnt személyt kérelemre holttnak nyilvánítja, ha eltűnésétől öt év eltelt anélkül, hogy életben létére utaló bármilyen adat ismert volna. Ld.: Ptk. 2:5.§ – 2:7.§.

²⁸⁴ A Ptk. 2:1. § (2) bekezdése alapján.

²⁸⁵ Ld. részletesen: Wellmann i.m. 95.-165., Lenkovics – Székely i.m. 21.-44. p.

²⁸⁶ Méhes Tamás Im. A Polgári Törvénykönyv vázlata, 12. p.

- **Cselekvőképes** minden nagykorú – azaz tizennyolcadik életévét betöltött természetes személy²⁸⁷ – akinek cselekvőképességét a Ptk. vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza.²⁸⁸ Továbbá nagykorúsító tényező lehet a házasság.²⁸⁹
- **Korlátozottan cselekvőképes** egyrésről az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen.²⁹⁰ Másrésről, cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett.²⁹¹
- **Cselekvőképtelen** egyrésről az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be.²⁹² Másrésről cselekvőképtelen az a nagykorú, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett.²⁹³ Harmadrésről korlátozottan cselekvőképes kiskorú vonatkozásában, a bíróság a kiskorút a tizenhetedik életévének betöltése után a nagykorúakra irányadó szabályok szerint cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alá helyezheti.²⁹⁴ Negyedrésről a Ptk. szabályozza a cselekvőképtelen állapotot. A Ptk. 2:9. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „[s]emmis annak a személynek a jognyilatkozata, aki a jognyilatkozat megtételekor olyan állapotban van, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik.” Cselekvőképtelen állapot például: ha valaki kábítószer hatása alatt áll.

Megjegyezendő, hogy jogi személynek a természetes személlyel ellentétben nincs cselekvőképessége.

8.3. A fogyatékossgal élő személy

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 1. cikke értelmében: „[f]ogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

Az Ákr. összhangban az Alaptörvényben megfogalmazottakkal²⁹⁵ az Alapvető rendelkezések közt külön alcím alatt szabályozza a kiskorú,²⁹⁶ a cselekvőképtelen és a

²⁸⁷ Ptk. 2:10. § (1) bekezdése alapján: „Kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be.”

²⁸⁸ Ptk. 2:8. § alapján.

²⁸⁹ Ptk. 2:10. § (1) bekezdése alapján: „[...] A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik.” Ezzel összefüggésben ld.: Ptk. 4: 9. § (2) bekezdését.

²⁹⁰ Ptk. 2:11. § alapján.

²⁹¹ Ld.: Ptk. 2:19. § (2) bekezdés.

²⁹² Ptk. 2:13. § alapján.

²⁹³ Ld.: Ptk. 2:21 § (2) bekezdés.

²⁹⁴ Ptk. 2:18. § alapján.

²⁹⁵ Ld.: Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XV. cikket, amely kimondja, hogy:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

²⁹⁶ Az Ákr. ezen Alapvető rendelkezése a közigazgatási hatósági eljárások „gyermekbarát” jellegét erősíti. Ld. továbbá: a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvényt. Az Ákr. az Egyezménnyel ellentétben nem a „gyermek”, hanem a „kiskorú” fogalmát

cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy fokozott védelmét szolgáló speciális eljárási szabályokat.²⁹⁷ Az Ákr. a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy vonatkozásában, e csoportok korlátozottságának vagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó kivételes bánásmódot határoz meg. A közigazgatási hatósági eljárásban **fokozott védelem** illeti meg kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt, ezért:

- tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti;
- lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni;
- az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell;
- csak akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre és csak akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata vagy tanúvallomása más módon nem pótolható.

Megjegyezendő továbbá, hogy az, aki nem cselekvőképes – tehát cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes – csak akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre, illetve tanúként csak akkor hallgatható meg:

- ha nyilatkozatot, illetve tanúvallomást kíván tenni, illetve
- a törvényes képviselője, vagy – érdekellentét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja ehhez hozzájárul.
- Abban az esetben, ha a szóbeli nyilatkozatot tesz, vagy tanúvallomást tesz, erre csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor. Abban az esetben, ha írásbeli nyilatkozatot tesz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges.

Végül, cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést.²⁹⁸

Az Ákr. 30. §-a speciális szabályokat állapít meg az adatok zárt kezelése és az iratbetekintési jog korlátozása vonatkozásában.²⁹⁹ A gyermekbarát közigazgatás az Ákr. rendszerében való megvalósítása, valamint a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú jogai védelmének kiterjesztése indokoltá teszi, hogy e személyek érdekeik veszélyeztetettsége esetében, ha azt a hatóság észleli, erre vonatkozó kérelem hiányában is dönthessen a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy adatainak zártan történő kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. A hatóság e döntéseinek formája végzés, amelyet a törvényes képviselővel is közölni kell.

Az Ákr. 31.§-a az **idézés** speciális szabályait tartalmazza,³⁰⁰ így abban az esetben, ha az idézett személy:

használja. A bírói gyakorlat eddig is figyelemmel volt a kiskorúak közhatalmi eljárásban való részvételének különleges természetére, ld. például Kúria Kfv. VI.39.128/2011/6.

²⁹⁷ A Ket.-ben az egyes jogintézményeknél található garanciális szabályok az Ákr.-ben összegyűjtve, egy helyen találhatóak. A Ket. 1. § (2a) bekezdése alapvető szinten rögzítette a kiskorúak fokozott védelmét. Ehhez kapcsolódóan, a jogalkotó szintén alapvető szinten beépítette a Ket. 5. § (1a) bekezdésébe a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél tájékoztatására vonatkozó alapvető szabályokat. Az Ákr.-ben nem az Alapelvek, hanem az Alapvető rendelkezések közt összegyűjtve található a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy fokozott eljárási védelmére vonatkozó részletszabályok.

²⁹⁸ Az Ákr. 29. § (1)-(2) bekezdései alapján.

²⁹⁹ Az adatok zárt kezelésének általános szabályait az Ákr. 28.§-a tartalmazza. Az iratbetekintési jog korlátozására vonatkozó általános szabályokat az Ákr. 34. §-a rögzíti.

³⁰⁰ Az idézésre vonatkozó általános szabályokat az Ákr. 58. § – 60. §-a tartalmazza.

- Korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott, a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti. Ebben az esetben tehát az idézést a korlátozottan cselekvőképes vagy a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy kapja meg, ezzel egy időben a hatóság a korlátozottan cselekvőképes vagy a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy törvényes képviselőjét is értesíti az idézésről.
- Cselekvőképtelen: a hatóság törvényes képviselője útján idézi. Ebben az esetben tehát az idézést a cselekvőképtelen személy törvényes képviselője kapja meg. Ha az idézett személy korlátozottan cselekvőképes, cselekvőképességében részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen, akkor a törvényes képviselő gondoskodik az idézett személy megjelenéséről.

Megjegyezendő továbbá, hogy ha a **fogyatékossgal élő személy** ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője:

- **Hallássérült**, akkor kérheti:
 - jelnyelvi tolmács közreműködését meghallgatásakor, vagy
 - a meghallgatás helyett írásban is nyilatkozatot tehet.

Hallássérült az olyan siket vagy nagyothalló személy, aki kommunikációja során a magyar jelnyelvet vagy valamely speciális kommunikációs rendszert³⁰¹ használja.³⁰²

- **Siketvak**, akkor kérheti jelnyelvi tolmács közreműködését meghallgatásakor. Siketvak személy az, olyan egyidejűleg hallás- és látássérült személy, aki kommunikációja során speciális kommunikációs rendszert használ.³⁰³
- **Beszéd fogyatékos**, akkor – a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője – kérheti, hogy a meghallgatás helyett írásban tegyen nyilatkozatot.³⁰⁴ A leggyakoribb beszéd fogyatékoságok a hangképzési zavarok, az orrhangzós beszéd, a beszédritmus zavarai, a beszéd-, írás- és olvasásképtelenség, pöszeség, dadogás.³⁰⁵

A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény részletesen meghatározza többek között a térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatásra, a jelnyelvi tolmácsszolgáltatásra és a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékére vonatkozó részletszabályokat.³⁰⁶

Összegzésképp megjegyezendő, hogy **az Ákr. a hatóság számára proaktív intézkedési kötelezettséget ír elő** a közigazgatási hatósági eljárásban a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy vonatkozásában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítésére és

³⁰¹ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ d) pontja alapján speciális kommunikációs rendszer: a hallássérült, illetve siketvak személyek által használt, e törvény mellékletében felsorolt kommunikációs eszköz, így például: taktilis jelnyelv, jelesített magyar nyelv, ujjábécé, Braille-írás stb.

³⁰² A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ a) pontja alapján.

³⁰³ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ b) pontja alapján.

³⁰⁴ Az Ákr. 29. § (3) bekezdése alapján.

³⁰⁵ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvényben nincs meghatározva a beszéd fogyatékossg fogalma; Ld.: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) i.m. 470. p.

³⁰⁶ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 9 cikk 2. e) pontja kimondja, hogy: „[a] részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá: e) az élő segítségnyújtás formáinak és a közvetítők biztosítására, ideértve az útmutatókat, olvasókat/olvasóprogramokat és szakképzett jelnyelvi tolmácsokat az épületek és a nyilvánosság számára rendelkezésre álló lehetőségek hozzáférhetőségének elősegítése érdekében.” Ld. továbbá: a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékéről szóló 38/2011. (VI. 29.) NEFMI rendelet és a jelnyelvi tolmácsszolgáltatások működésének és a jelnyelvi tolmácsszolgáltatás igénybevételének feltételeiről szóló 62/2011. (XI. 10.) NEFMI rendelet.

az adatok zárt kezelésének, az iratbetekintési jog korlátozásának illetve az idézés sajátos szabályainak meghatározásával.

9. A támogató

Támogató alatt a támogatott személy kérelmére vagy a bíróság megkeresése alapján a gyámhatóság által a támogatott személlyel egyetértésben, a támogatott személy segítésére kirendelt személyt értjük.

Támogatott személy az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy, akinek a gyámhatóság támogatót rendel ki.

Támogatott döntéshozatal a Ptk. szerinti cselekvőképességet nem érintő, az érintett személy önrendelkezését és jogainak védelmét szolgáló jogintézmény.³⁰⁷ A támogatott döntéshozatal részletszabályait a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény tartalmazza.

A támogatott döntéshozatalt az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény vezette be a közigazgatási hatósági eljárás rendszerébe. A Ptk. 2:38. §-a szerint 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.

A 2013. évi CCLII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a támogatott döntéshozatal jogintézménye arra hivatott, hogy azok a személyek, akik nem szorulnak gondnokság alá helyezésre, döntéseiket egy számukra biztonságot, támogatást nyújtó személy társaságában, a kérdéseket vele megvitatva hozzassák meg és tehessenek jognyilatkozatokat.³⁰⁸ Az új jogintézmény azonban nem befolyásolja az illető személy cselekvőképességét, és nem ad önálló eljárási jogosultságot a támogatónak, vagyis a támogató önmagában a támogatói minőségére tekintettel **nem számít képviselőnek**.³⁰⁹

Támogató kirendelésére³¹⁰ akkor kerül sor, ha a nagykorú személy az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorul és kéri a gyámhatóságtól, hogy számára rendeljenek ki támogatót.

A támogató kirendelésére kétféle módon kerülhet sor: a támogatott személy kérelmére vagy a bíróság megkeresése alapján. A támogató kirendeléséhez a támogatott személy egyetértése szükséges. A támogató kirendelése általános jelleggel vagy meghatározott ügycsoport(ok)ra is lehetséges.

Egyes személyeket nem lehet támogatónak kirendelni, így azt,

- akinek a személye ellen a támogatott személy tiltakozik vagy ennek hiányában is azt a személyt, akinek kirendelése a támogatott személy érdekeivel ellentétes;
- aki cselekvőképességet érintő gondnokság hatálya alatt áll; vagy
- aki maga is támogatott személy.

³⁰⁷ A fogalmakat a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény alapján határoztuk meg.

³⁰⁸ Boros Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről II. In.: Új Magyar Közigazgatás. 2014/4:74-75. p.

³⁰⁹ Ld.: BH1000. 12. Hogyan viszonyul egymáshoz a cselekvőképesség korlátozása iránti kereset elutasítása és a támogatott döntéshozatal bírósági elrendelése iránti intézkedés? [Ptk. 2:19. §, 2:38. §], illetve Boros Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről I. In.: Új Magyar Közigazgatás 2014/3:56-61. p.

³¹⁰ Ld. részletesen: a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény.

A gyámhatóság a támogatót határozatlan időre rendeli ki, azonban a kirendelés szükségességét öt évenként felülvizsgálja.

Abban az esetben, ha a támogatott személynek a környezetében nincs támogatóként kirendelhető, a támogatott személlyel bizalmi viszonyban álló személy, hivatásos támogató kirendelésére is lehetőség van.

A támogatott döntéshozatal jogintézményének a közigazgatási hatósági eljárásban való megvalósulását jelenleg az Ákr. 32. §-a szabályozza. Az Ákr. igen röviden rendelkezik a támogató vonatkozásában csak a támogatónak a közigazgatási hatósági eljárással való kapcsolódási pontjait határozza meg. Ennek alapján, a közigazgatási hatósági eljárásokban a támogató a támogatott személlyel egyidejűleg **az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél** – ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is – **jelen lehet**. Ha azonban a támogató nincs jelen az egyes eljárási cselekményeknél, ez nem akadályozza meg az eljárási cselekmény teljesítését, valamint az eljárás lefolytatását. Továbbá a támogató a **támogatott személlyel egyeztethet a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében**.

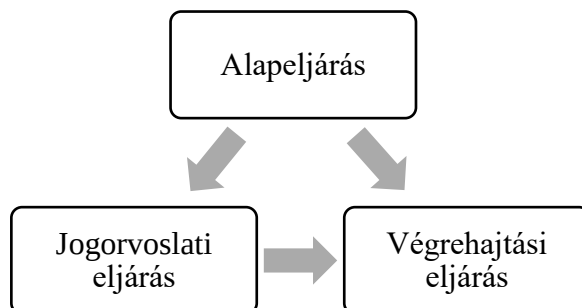
IV. FEJEZET

VÉRTESY LÁSZLÓ – BOROS ANITA – PFEIFER-TÓTH TAMARA: A KÉRELEMRE INDULÓ ELJÁRÁS

Az Indokolás szerint „a hatóságok évente több tízmillió közigazgatási ügyben járnak el, így az állampolgárok mindennapos találkozása az államhatalommal a közigazgatási ügyeken keresztül történik.” A közigazgatási eljárások jelentős része kérelemre induló eljárás, hiszen amennyiben egy eljárás valamely jog megszerzésére vonatkozik, az csak kérelemre induló eljárás lehet, hiszen a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető a kényszer-jogszerzés, vagyis a hatóság hivatalból nem erőltet rá senkire semmilyen jogot sem.³¹¹

A közigazgatási **hatósági eljárást három szakaszra** osztható, amelyek a következőképpen **csoportosíthatók: szükségképpen, állandó szakasz** az alapeljárás vagy más néven első fokú eljárás, **esetleges szakasz** pedig a jogorvoslati eljárás (egyes esetekben másodfokú eljárás) és a végrehajtási eljárás. A hatósági eljárás minden esetben alapeljárásban indul meg és az elsőfokú döntéssel (határozattal vagy végzéssel) zárul. Az alapeljárás magába foglalja az eljárás megindítását, a bizonyítási eljárást, a döntéshozatalt, az ide kapcsolódhatnak egyéb eljárási cselekmények is (például az eljárás megszüntetése, felfüggesztése). A jogorvoslati és a végrehajtási eljárás pedig azért esetleges, mert az elsőfokú döntést követően nem feltétlenül indulnak meg, sok esetben ugyanis az ügy az elsőfokú döntés véglegessé válásával lezárul, jellemzően a kérelemnek helytadó döntések, igazolványok, bizonyítványok kiállítása esetében. Az alapeljáráson túl kérelemre induló eljárás a fellebbezési eljárás, illetve később látni fogjuk, hogy a közigazgatási per is kérelemre indul. A fellebbezési eljárásban többnyire ugyanazok a szabályok alkalmazandók, mint az alapeljárásban, a bírósági felülvizsgálat szabályait a 2017. évi I. törvény. a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) rendezi. A végrehajtási eljárás szabályait Ákr. XI. fejezete tartalmazza, amely a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényre és az állami adóhatósági eljárásra vonatkozó szabályozókra utal.

2. Ábra: Az eljárás szakaszai



Forrás: Saját szerkesztés³¹².

³¹¹ Boros Anita: Közigazgatási szakvizsga. Általános jogalkalmazási ismeretek. In.: https://vtkk.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/04_Kozig_szakvizsga_II_modul%202017.pdf (utolsó letöltés: 2017.09.15.) 90. p.

³¹² A fejezet bevezető része és az 1-4 alfejezet Vértesy László írása.

1. A Kérelem³¹³

1.1. A kérelem

A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.

A közigazgatási eljárások jelentős része kérelemre induló eljárás, ugyanis ha egy eljárás valamely jog megszerzésére vonatkozik, az csak kérelemre induló eljárás lehet, hiszen ahogyan említettük, a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető a kényszer-jogszerzés, vagyis a hatóság hivatalból nem erőltet rá senkire semmilyen jogot sem.³¹⁴ Erre tekintettel az Ákr. a kérelemre induló ügyek szabályozását teszi **elsődlegessé**, a hivatalból (ex officio) induló eljárásokra vonatkozó eltéréseket pedig külön fejezetben állapítja meg.

Magyarország Alaptörvénye XXV. cikke biztosítja, hogy **mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.** A kérelem benyújtásához való jog, alapvető, alkotmányos alanyi jog, amely mindenkit megillet. A kérelmezőnek szabad akaratú van a kérelme benyújtására, vagyis **akarati elv** alapján saját elhatározásából fordul a hatósághoz. Az akarati elv nem csupán az eljárás megindításánál van jelen, hanem az eljárás valamennyi szakaszában megjelenő kérelmekre is vonatkozik. Az eljárást megindító kérelem ügyféli jogállást keletkeztet, amelyet a kérelmező az akarati elv alapján önként vállal. A kérelmet az ügyfél jogának, jogos érdekének érvényesítése érdekében terjeszti elő, igaz ez akkor is, ha az adott, konkrét ügy az ügyfél számára nem jogosultságot eredményez, például számviteli szétválasztás, versenyfelügyeleti eljárások, kötelező használatbavételi engedély, amelyek az ügyfél számára kötelezettséget eredményezhetnek.³¹⁵

Az Ákr. definíciója szerint **a kérelem az ügyfél olyan (jog)nyilatkozata (egyoldalú, joghatás kiváltására irányuló akaratnyilvánítása), amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése végett.** A meghatározásból levezethető, hogy az eljárás megindításához szükséges kérelem előterjesztése **a hatóság oldalán eljárési kötelezettséget keletkeztet**, vagyis a hatóság a benyújtott kérelem tárgyában köteles az eljárást lefolytatni és döntést hozni, hiszen a kérelem „elbírálatlanul” nem maradhat. Az eljárési kötelezettség szabályai szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárési köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha pedig nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.

A kérelem hatósághoz való **előterjesztése** főszabályként **írásbeli formában vagy személyesen** lehetséges.

Az **írásbeli forma** magában foglalja a kapcsolattartásra vonatkozó szabályok értelmében a külön törvény szerinti elektronikus utat is. E főszabálytól egyes ágazati törvények vagy kormányrendeletek a kérelem előterjesztésének módját korlátozzák, vagy éppen szélesítik, miszerint azt kizárólag meghatározott tartalmú és formájú – írásbeli előterjesztéshez, vagy személyes megjelenéshez köthetik. Jogszabály azt is előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített **formanyomtatványon** vagy elektronikus kapcsolattartás esetén online

313 Az alfejezetet Pfeifer-Tóth Tamara és Vértessy László írta.

³¹⁴ Boros Anita: Közigazgatási szakvizsga. Általános jogalkalmazási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek. Dialóg Campus Kiadó, 2017. 90. p.

³¹⁵ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 35. §-hoz.

felületen vagy valamely szoftver használatával **elektronikus úrlapon** nyújtsa be. Ha törvény az elektronikus kapcsolattartást kötelezővé teszi, és a kérelmet online felületen vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon kell benyújtani, az elektronikus úrlap kitölthető és letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát a hatóság az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi.³¹⁶ Írásbeli előterjesztéshez kötött az eljárás megindítása például a kérelemhez kötöttség elvét követő nyilvántartási eljárásokban.

A **személyes** megjelenési kötelezettséget ott indokolt előírni vagy a személyes megjelenésre kötelezni, ahol jelentősége van az ügyfél személyazonosságának, egészségi állapotának, vagyis amely ügyekben a fizikai-mentális személyiségjegyeknek relevanciája lehet. Ilyen például a házasságkötés.

A szabályozás egyértelművé teszi, hogy a **szóbeliség** és annak egyéb formái (írásbelinek nem minősülő elektronikus út) a kérelem előterjesztésekor nem vehető igénybe. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor a szóbeli forma is elfogadott.³¹⁷ Ekkor a szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik – valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni. A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat. A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést. A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják. A hatóság egyes eljárási cselekményekről kép- és hangfelvételt készíthet. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

A kérelem benyújtása megalapozza ügyfél **rendelkezési jogát** is, azaz – a kérelemre induló eljárásban – maga dönti el, hogy kíván-e kérelmet benyújtani, tehát hatósági eljárást megindítani, vagy azt módosítani, megváltoztatni, illetve visszavonni. Nincs kényszerjogszerzés, vagyis – szabály szerint – az eljáró hatóságok nem kényszeríthetik rá az ügyfelet valamely jog igénylésére és megszerzésére.³¹⁸ A törvény az ügyfél számára az **elsőfokú döntés meghozatalát követően is** a biztosítja a kérelemmel való rendelkezés jogát, mert a kérelmével, annak tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet, tehát a jogorvoslat során is, azaz például fellebbezést a másodfokú döntés meghozataláig visszavonhatja. A véglegesség azt jelenti, hogy a hatóság a döntést már – a meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg, tehát az eljárást befejezték, a hatóság döntéséből eredő jogok és kötelezettségek az eljárásban résztvevőket kötik. A végrehajtási eljárásban a rendelkezési jog nem értelmezhető, mert a végrehajtható döntés feltétele, hogy az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget. Itt valójában a végrehajtást kérő, azaz a jogosult vagy hivatalbóli eljárás esetében a hatóság rendelkezhet a végrehajtásról.

Az akarat elv és a rendelkezés joga **nem csak az ügyfelet megilleti meg, hanem az eljárás egyéb résztvevőit is**: a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője. Ha a kérelem nem az eljárás megindítására vonatkozik, akkor ügyféli jogállást nem feltétlenül vonja maga után. Az eljárást megindító kérelmekre vonatkozó rendelkezéseket az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően érvényesíteni kell. Kérelem terjeszthető elő az iratbetekintés engedélyezésére, igazolási kérelem a mulasztás

³¹⁶ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

³¹⁷ Ákr. 78. §.

³¹⁸ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

orvoslására, végrehajtási kifogás a végrehajtás jogszerűsége ellen, de ide sorolható a jogorvoslati kérelem, vagy fizetési kedvezmény iránti kérelem is.

1.2. A kérelem tartalma

Ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.
Nem kérhető az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és olyan adat, amely nyilvános, vagy közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

Az eljárást megindító a kérelemnek különös jelentősége van a hatósági eljárásban, hiszen egyrészt a hatóság a kérelemben foglaltakhoz kötve van, illetve annak alaki vagy tartalmi hiányossága a kérelem visszautasítását eredményezheti. Minderre tekintettel különösen indokolt annak formai és tartalmi szabályozása.

Az Ákr., mint általános eljárási jogszabály a kérelem tartalma szempontjából **minimális követelményeket** támaszt, ha jogszabály továbbit nem állapít meg, a kérelemnek tartalmaznia kell **az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét**. Természetes személy ügyfél esetében a személyazonosító adat a polgár családi és utóneve, születési családi és utóneve; születési helye; születési ideje és anyja születési családi és utóneve. Az Ákr. nem támasztja a kérelem alaki kellékeként a kérelem aláírását, így elegendő, ha az ügyfél személye egyébként megállapítható a kérelemből. Az elérhetőség az a cím, ahová a döntéseket kézbesíthetik, amelyen keresztül kapcsolatot tudnak tartani az ügyféllel. Az illetékesség megállapítása miatt a lakcím is fontos lehet, ha az illetékességi ok a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe. Bár a jogszabályok nem definiálják a jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében az azonosító adatok a név, a székhely, esetleg a nyilvántartási szám, adószám.

Amennyiben az **ügyfél kiléte, lakcíme nem derül ki a kérelemből**, a kérelemre vonatkozó kötelező jogszabályi előírásoknak a kérelem nem tesz eleget, **a kérelem visszautasításának helye lehet**.

Az **eltérések** esetében az ágazati szabályozás – mint *lex specialis* – a további kötelező tartalmi elemekkel, lerontja az általános szabályokat. Az ágazati jogszabályok vagy törvényben, de legtöbbször a felelős miniszter törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletében határozza meg, hogy az eljárást megindító kérelem kötelező kellékeit, a formanyomtatvány vagy az elektronikus űrlap tartalmát. Az ügyfél által benyújtandó, a kérelemhez szükséges mellékletek meghatározása is ágazati jogszabályokban történik, amelyek pontosan meghatározzák egyrészt azokat az elemeket, amelyeket a kérelemnek a tényállás tisztázása érdekében tartalmaznia kell, továbbá azokat a dokumentumokat is, amelyek az eljárás gyorsabb, egyszerűbb lezárását teszik lehetővé. Előfordul, hogy ágazati szabály a mellékletek csatolását már az eljárás megindításakor megkívánja, s azok csatolása hiányában a kérelmet – hiánypótlási felhívás kibocsátása nélkül – visszautasítja.

Vannak azonban **olyan mellékletek, amelyek csatolását nem lehet az ügyféltől kérni**, hanem azok beszerzéséről közvetlenül a hatóságnak kell gondoskodnia. Nem kérhető az ügyféltől

- szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása;
- olyan adat, amely nyilvános;
- olyan adat – az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével – amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak (például hatósági

nyilvántartás: jármű, ingatlan stb., bírósági nyilvántartás vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara nyilvántartása) tartalmaznia kell.

Tehát a hatóságok által beszerezhető adatok tekintetében az ágazati jogszabály sem írhatja elő az ügyfél számára, hogy ezeket az eljárás megindításakor szolgáltatassa, ehelyett a hatóság kötelezettsége az ügy eldöntéséhez szükséges ilyen jellegű adatok hivatalbóli beszerzése.³¹⁹

1.3. A kérelem előterjesztése

A kérelem az illetékes hatóságnál vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablaknál terjeszthető elő.

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.

Az Ákr. 37. §-ában foglalt főszabály szerint a kérelem az **illetékes hatóságnál vagy a kormányablaknál** terjeszthető elő. Az illetékességet az Alapvető rendelkezések című fejezet részletesen elemzi. Amennyiben a kérelem nem az illetékes hatóságnál került előterjesztésre, úgy az áttétel szabályai irányadók.

A hatályos szabályozás értelmében a kérelem illetékességre tekintet nélkül bármely **kormányablaknál** benyújtható, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki. A kormányablak a járási (fővárosi kerületi) integrált ügyfélszolgálat, amelyet a fővárosi és megyei kormányhivatal működtet.³²⁰ A kormányablak meghatározott eljárások (jellemzően okmányügyintézés és egyes szociális ellátások igénybevétele) során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – országos illetékességgel jár el.³²¹ Erre tekintettel egyes eljárások vonatkozásában sajátos ügyfélbarát lehetőség érvényesül, így a kérelem az ország bármelyik kormányablakánál előterjeszthető, nem kell az illetékességet vizsgálni. Ágazati törvény vagy kormányrendelet ugyanakkor kizárhatja a kormányablaknál történő előterjesztés lehetőségét (például születés, házasságkötés, haláleset bejelentése, hajólajstrom, bányászati tevékenység, tervezett építési tevékenység engedélyezése).

A kérelem benyújtásának időpontja kiemelt jelentőségű a tisztességes ügyintézés és észszerű határidőn belüli döntéshez fűződő jog, alapelv szempontjából, ugyanis **az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul**. Tehát az eljárás megindulása napjának jogszabályban való rögzítése a jogbiztonság és az eljárási határidő, a határidő-számítás szempontjából bír különös jelentőséggel. Az ügyintézési határidő az eljárás megindításától annak befejezéséig terjedő időtartam, amelyen belül a hatóságnak az ügyet el kell intéznie. Ezen időtartam kezdetének jogszabályi rögzítése mind az ügyfél, mind az eljáró hatóság érdeke. Ugyanis amennyiben az ügyfél vagy a hatóság a jogszabályban meghatározott határidőt túllépi, annak jogkövetkezményeit viselnie kell. Ügyfél esetében ez a kérelem visszautasítását vagy az eljárás megszüntetését jelentheti például jogvesztő határidő esetében elkészség miatt, a hatóság esetében pedig az illeték- vagy díjvisszafizetési-, esetlegesen a kártérítési kötelezettséget alapozhatja meg.

³¹⁹ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 36. §-hoz.

³²⁰ 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet a kormányablakokról 1. § (1).

³²¹ 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet a kormányablakokról 1. § (2).

1.4. A kérelem elbírálása

A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A törvény kérelem **tartalom szerinti elbírálásának elvét** fogalmazza meg, ezzel fenntartja a magyar közigazgatási jogban évtizedek óta érvényesülő szabályt, miszerint a kérelmet tartalma alapján kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Vagyis az ügyfél bárhogyan is nevezi el a nyilatkozatát (kérvény, panasz, bejelentés, igénylés, levél), vagy hiába használ pontatlan fogalmakat a kérelmen belül, azt a közigazgatási hatóságnak a szakszerűség alapelvéből következően annak tartalma szerint kell elbírálnia. Azaz az ügyfél feltehető akarata és nem pedig a kérelem tényleges elnevezése a lényeges. Ez szintén az ügyfél **akarati elvének** érvényesülését biztosítja.³²² A Kúria joggyakorlata szerint a kérelem tartalom szerinti elbírálásának szabály az ügyintézési alapelvét fogalmazza meg. Az ügyintézési alapelv tartalma, hogy az ügyfélnek nem kell ismernie a közigazgatási eljárásjogi szakszerű elnevezéseket, elég az, ha az általa benyújtott beadványból megállapítható a kívánsága. A Kúria a kérelem tartalom szerinti elbírálásának elvét szoros összefüggésben kezeli a közigazgatási hatóság tájékoztatási kötelezettségével. Ha nem állapítható meg egyértelműen az ügyfél akarata, a közigazgatási hatóságnak akár az ügyfél nyilatkoztatásán keresztül is tisztáznia kell a beadvány pontos tartalmát.³²³ A tényállás tisztázásának és azon keresztül a döntés meghozatalának egyik alapfeltétele, hogy a hatóság feltárja, mire is irányul az ügyfél kérelme.

Sajátos eset, ha a **kifejezett kérelem hiányzik** a kérelemből, elképzelhető, hogy valójában nem is kérelmet nyújtott be a beadvánnyal élő (például az csak tájékoztatására irányul), de az is lehet, hogy a kérelem zavaros, megállapíthatatlan, hogy mit kíván elérni, vagyis milyen ügy lefolytatására irányul a kérelem. Tehát ebben az esetben is a tartalomra kell fókuszálni.

Az eljárásjogi értelemben vett kérelem **magában foglalja az ügyféli bejelentést, illetve a panaszt is**, amely kérelmet nem tartalmaz. A kérelmek és az egyéb akaratnyilatkozatok közötti fő különbséget a célzat határozza meg. Amennyiben a fő cél nem a jog vagy jogos érdek hatósági eljárás és döntés útján való érvényesítése, akkor a nyilatkozatot nem lehet kérelemnek tekinteni. A Kúria álláspontja szerint a panasz és a bejelentés fogalma alatt legfeljebb egyes különös eljárási rendelkezések folytán panaszként nevesített, de tartalmát tekintve a Ket. szerint értelmezhető kérelmek esetére vonatkozik.³²⁴ Ettől el kell különíteni azokat az eseteket, amikor egy eljárás csak hivatalból indulhat, de az észlelés panasz vagy bejelentés alapján történik.

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez, hatósághoz. A **panasz**, olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A **közérdekű bejelentést** olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Mindkettőben közös, hogy tartalmazhat javaslatot is. A panaszt és a közérdekű bejelentést főszabályként az eljárásra

³²² Legf. Bír. Kfv. II. 28. 324/1999/4.; Kúria Kfv. III.37.211/2012/6.

³²³ A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

³²⁴ Legfelsőbb Bíróság BH 2010. 106.

jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.³²⁵ A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni. Mellőzhető a panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető. A vizsgálata mellőzhető akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát, vagyis a rendelkezésre álló szubjektív határidő letelt. Az eljárásra jogosult szerv mellőzi az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát, azonban ettől eltekinthet, vagyis érdemi vizsgálatot folytathat, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál.³²⁶

2. Az eljárásfajták

A kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el. Törvény egyes ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását.

A hatályos törvény az eljárás három fajtáját szabályozza, eszerint a hatósági eljárás lehet automatikus döntéshozatali, sommás és teljes eljárás keretében lefolytatott eljárás. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak minden feltételei adott, míg a teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcsелеkmény elvégezhető lehet.³²⁷ Ennek megfelelően törvény egyes – bonyolultabb – ügyekben kizárhatja a sommás eljárás alkalmazását, ilyen például az atomenergia-felügyeleti szerv eljárása,³²⁸ védjegyügyek,³²⁹ szerzői jogról szóló törvény hatálya alá tartozó ügyek,³³⁰ a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal eljárása,³³¹ a külföldi állami légi jármű magyar légterbe való be- és átrepülésének engedélyezésére irányuló eljárás,³³² az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről törvényben meghatározott méltányossági eljárás.³³³

2.1. Automatikus döntéshozatal

Automatikus döntéshozatalnak van helye, 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 automatikus döntéshozatali eljárás **lényege és egyben célja** is, hogy a legegyszerűbb megítélésű ügyek esetén a költségtakarékosság és egyszerűség alapelvei mentén a lehető leggyorsabban döntés születhessen. Ez az ügyfél és a hatóság közös érdeke. Tulajdonképpen a sommás eljárás speciális módozatként is értékelhető.

³²⁵ Panasztv.1. § (1), (2).

³²⁶ Panasz tv. 2/A. §.

³²⁷ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról a 39-43. §-hoz.

³²⁸ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról 12. § (3a) a).

³²⁹ 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról 38. § (4).

³³⁰ 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról 41/C. (2) d).

³³¹ 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról 5/F. § (1).

³³² 1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről 3. § (21).

³³³ 1996. évi LXV. törvény az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről 5. § (16) a).

Az automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha a jogszabályban meghatározott **konjunktív feltételek** együttesen fennállnak. A törvény értelmében a hatóság automatikus döntéshozatali eljárásban bírálja el a kérelmet, ha:

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

Ebből következően az ügy egyszerű megítélésű, mert az ügyintéző számára minden információ rendelkezésre áll, hogy döntést hozzon, valamint a törvényi és történeti tényállás összevetése sem igényel sok időt.

Fontos követelmény, hogy **törvény vagy kormányrendelet** (egyes ágazati jogszabályok) általi felhatalmazás az automatikus döntéshozatali eljárás alapja, amely nélkül nincs lehetőség erre a döntésformára.

A döntéshez szükséges, hogy a hatóság az eljárás lefolytatásához **valamennyi nélkülözhetetlen és szükséges adatok** ismerjen, vagyis azokról vagy hivatalból (korábbi eljárásból, a nyilvántartás tartalmából) tudomása legyen, vagy a kérelem előterjesztésekor megismerje. Amennyiben azok a kérelem benyújtását követően kerülnek a hatóság tudomására, vagy esetleg a tényállás tisztázására lenne szükséges a megalapozott döntés meghozatalához, úgy az automatikus döntéshozatalnak nincs helye. Azonban itt is érvényesül az a szabály, hogy a 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.

További feltétel, hogy a hatóságnak egyértelmű döntéshozatali helyzetben kell lennie, vagyis eljárása során **nem mérlegelhet**. Amennyiben a döntés meghozatalához több döntési alternatíva „kapcsolódik”, a hatóságnak mérlegelésre nyílna lehetősége, akkor az már az ügy egyszerű megítélését, illetve az automatikus döntéshozatalt kizárja.

Az utolsó feltétel, az **ellenérdekű fél hiánya** az eljárásban. Ez a kitétel nem azt zárja ki, hogy több ügyfél legyen az eljárásban, hanem azt, hogy az ügyfelek ellentétes pozícióban szerepeljenek. Ennek oka, hogy amennyiben az eljárásban egy, jogi értelemben vett érdekellentét áll fenn, az az ügy soha nem tud olyannyira egyszerű megítélésű lenni, hogy automatikus döntéshozatalnak legyen helye. A jogvitát elbíráló hatósági eljárás lényege, hogy az eljárás során az ügyfelek a saját igazukat bizonyítják, amely végén a hatóság döntést hoz.

A gyorsaság érdekében ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén **huszonnégy óra**.³³⁴

Az automatikus döntéshozatali eljárást részletesen az Eüsztv. ismerteti. Jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén **az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le**. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információ-átvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel, ilyen például a bírság kiszabása gyorsajtás esetén. Kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a honlapján, valamint a személyes ügyintézési felületen is elérhető módon közzéteszi az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait.³³⁵

³³⁴ Ákr. 50. § (2) a).

³³⁵ Eüsztv. 11. § (1)-(3).

2.2. Sommás eljárás

A sommás eljárást már a **korábbi magyar eljárásjogi szabályozás** is ismerte, lásd az 1893. évi XVIII. törvénycikk a sommás eljárásról, illetve az 1911. évi I. törvénycikk a polgári perrendtartásról. Ezek még nem közigazgatási hatósági eljárások, de lényegüket és a szabályozás célját tekintve sok hasonlóságot mutatnak az Ákr. szabályaival, mivel ezek is az egyszerűbb megítélésű ügyekre vonatkoztak. A sommás jelző az eljárásnak – az általánoshoz képest – gyorsabb és egyszerűbb elintézésére utal.³³⁶

Sommás eljárásnak van helye, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.

Az itt is érvényesülő gyorsaság érdekében a hatóság sommás eljárásban **a döntését azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza**, ha

- a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott, valamint
- nincs ellenérdekű ügyfél.³³⁷

A sommás eljárás lefolytatására – az automatikus döntéshozatali eljáráshoz hasonlóan – akkor van lehetőség a meghatározott **konjunktív feltételek** együttesen fennállnak. (A kettő közötti különbség, hogy a sommás eljárásban van lehetőség mérlegelésre és huszonnégy óra helyett nyolc nap az ügyintézési határidő.)

A **rövid határidő** betartása azért lehetséges, mert nincs szükség hiánypótlás kiadására vagy bizonyírási eljárás lefolytatására, mert a tényállás további tisztázására, vagy az eljárásba bizonyítékok felvételére nincs szükség; továbbá mivel nincs ellenérdekű fél ezért csak az ügyfél nyilatkozatait kell vizsgálni. Abban az esetben, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.³³⁸

Amennyiben a hatóság megállapítja, hogy az **sommás eljárás bármely feltételei nem állnak fenn** – tehát tényállás nem teljeskörűen tisztázott a döntéshozatalhoz, vagy ellenérdekű fél merül vagy lép fel az eljárásba – a sommás eljárás szabályait mellőzi, illetve:

- függő hatályú döntést hoz, vagy
- a függő hatályú döntést mellőzi a hatóság, mert az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, érdemben dönt, az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárás szünetel, vagy
- teljes eljárás keretében bírálja el a kérelmet és hoz döntést.³³⁹

2.3. Teljes eljárás

Ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.

³³⁶ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, 2013. [1050].

³³⁷ Ákr. 41. § (1).

³³⁸ Ákr. 41. § (3).

³³⁹ Ákr. 41. § (2).

A hatóság az ügyfél kérelmére **teljes eljárásban** bírálja el az ügyet, ha az automatikus eljárásban vagy a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. Az ügyfél számára öt napos határidőt határoz meg az Ákr., ebben az esetben ugyanis a jogorvoslat biztosítása érdekében, valamint az ügy bonyolultsága miatt szükséges a tényállás tisztázása, a bizonyítási eljárás elhúzódhat, szemlére, tárgyalás tartására, nagyszámú tanúk meghallgatására esetleg szakértő(k) bevonására van szükség. Ezen kívül ellenérdekű fél, felek is beléphetnek az eljárásba, például birtok vita esetén, vagy ilyenek jellemzően a hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosai. Az ügyintézési határidő teljes eljárásban **hatvan nap**. A teljes eljárásra irányadó ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számíthatók bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: hatvan nap alatt az ügyet döntéssel valóban be kell fejezni.³⁴⁰ Ennél az ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.**

Az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. Ez egyfelől egy ügynevezett saját hatáskörben lefolytatott új eljárás, ugyanakkor azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor; a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszásságok kijavítására, orvoslására. Így kifogás, vagy jogsérelem esetén lehetőség van az ügy alaposabb kivizsgálására.³⁴¹ Ezek alapján a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén **külön fellebbezés biztosítása nem indokolt**, hiszen az Ákr. rögzíti az eljárás ismételt teljes eljárásban történő lefolytatását.

2.4. Függő hatályú döntés

A hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz.

A függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól, a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. Az ügyintézési határidő elteltének időpontját, naptári dátum szerint meghatározva tartalmazza.

A függő hatályú döntést mellőzi a hatóság, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, érdemben dönt, az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárás szünetel.

Nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, ha a döntés – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője, vagy a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik, az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény.

A függő hatályú határozattal szembeni jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának feltételei fennállnak-e.

Bár nem önálló eljárási forma, de jelentőségénél fogva az Ákr. külön nevesíti a **függő hatályú döntést**. A jogintézményt a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény vezette be a közigazgatási hatósági

³⁴⁰ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 50. §-hoz.

³⁴¹ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról a 39-43. §-hoz.

eljárásba. A törvény értelmében, a bürokráciacsökkentés keretében került sor egyes engedélyezési eljárások megszüntetésére azzal, hogy a korábban engedélyhez kötött tevékenység bejelentési eljárássá alakult át.³⁴² Az érintett ügyekben az engedélyezési eljárás lefolytatása helyett a hatósági kontroll ellenőrzés útján valósítható meg. Az engedély helyett bejelentéshez kötött ügyekben kiszámítható időpontban – a bejelentést követően – megkezdhető a tevékenység, formai okok miatt nem húzódik el az eljárás, alakszerű döntés hiányában az értesítéssel és a jogorvoslattal járó idővesztés megszűnik. Az engedélyezés azonban nem minden esetben alakítható át bejelentéssé, mert egyes közérdekek (közegészség, közrend, közbiztonság, természet- és környezetvédelem), vagy – ezzel összefüggő – európai uniós szabályozási kötöttség, illetve az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásokban az Alaptörvényben biztosított ügyféli jogok védelme érdekében szükséges olyan eljárási megoldás kidolgozása is, amely – átalakítása nélkül – az ügyintézés felgyorsítását és kiszámíthatóbbá tételét eredményezi. **A függő hatályú döntés tehát valójában a hatóság jogszerű hallgatására épülő jogintézmény, amely továbbá az ügyfeleknek küldendő, az eljárás megindításáról szóló értesítés helyét is átvette.** Ettől azonban ágazati törvény vagy kormányrendelet eltérően rendelkezhet. A kötelező értesítést az Ákr. 104. § (4) bekezdése a hivatalból induló eljárások tekintetében ír elő.

A függő hatályú döntéssel kiegészülve az egyes tevékenységek jellegétől függően **a hatósági kontroll differenciált, hármas tagozódású rendszere alakult ki:**

- az előzetes hatósági kontrollt igénylő esetekben engedélyezés;
- a hatvan napon belül garantált jogosultságszerzés a hatóság hallgatása vagy az eljárás elhúzódása esetén;
- végül bejelentéshez kötött jogosultságszerzés, ha nincs ellenérdekű ügyfél és nem sérül magasabb szintű közérdek.³⁴³

A **törvény egyfajta „fokozatosságot” teremt** azzal, hogy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzése, vagy annak kizártsága esetén az ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó szabályok lépnek érvénybe, az eljárás tehát a következő **három szintből** áll:

- főszabály szerint minden eljárás sommás eljárásként vagy automatikus döntéshozatali eljárásként indul,
- amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz, és
- 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.

A **függő hatályú döntést kizárja**, ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja.³⁴⁴

A hatóság az eljárás megindításától számított **nyolc napon** belül függő hatályú döntést hoz. Az Ákr. meghatározza azokat a **joghatásokat**, amelyek valamelyikét függő hatályú döntésnek tartalmaznia kell. A döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy:

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni;
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól;

³⁴² A bejelentés keretszabályait a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény tartalmazza.

³⁴³ Indokolás a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról 2015. évi CLXXXVI. törvényről Általános indokolás.

³⁴⁴ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 39-43. §-hoz.

– a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A **hatóság döntésének formáját tekintve** az első két esetben (függő hatályú) végzés, a harmadikban pedig (függő hatályú) határozatot hoz, mivel ez utóbbi érdemi döntésnek minősül.

Az Ákr. **egyes ügyekben korlátozza a függő hatályú döntés tartalmát**, mivel az a jogbiztonságot súlyos mértékben veszélyeztetné, komoly érdeksérelmet eredményezhetne, és így a bírósági perek számát is megnövelné. A korlátozás azt jelenti, hogy a **függő hatályú döntés a kérelmezett jog ügyfél általi gyakorlását nem tartalmazhatja** a hatósági bizonyítvány vagy hatósági igazolvány kiállítása, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, törlés és módosítása esetében; azokban az eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni; ha az ügyben jogszabály hatósági szerződés kötését teszi lehetővé vagy írja elő; valamint ha törvény ekként rendelkezik. Egy konkrét példával megvilágítva: tegyük fel, hogy az ingatlanügyi hatóság a tulajdonjog bejegyzése iránti eljárás során kiadott függő hatályú végzésében meghatározott időtartam lejárt, azonban a kérelem tárgyában nem döntött. Abban az esetben, ha a kérelmezőt megilletné a kérelmezett jog gyakorlása, a kérelmező az ingatlan tulajdonosává válna, anélkül hogy az eljárás a jogszabályi követelményeknek maradéktalanul megfelelné. Tehát valójában jogszerűtlen döntés született, a tulajdonjog konstitutív hatályú bejegyzése semmis, amit a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban is orvosolni kell. Idővel azonban ez a forgalom biztonságát és a közbizalmat is veszélyeztetné. Aggályos lenne szintén a kérelmezett jog pusztá hallgatással történő megszerzése az olyan ügyekben, ahol hatósági szerződést kell kötni, például frekvenciagazdálkodási ügyek.³⁴⁵

A „**függő hatály**” elnevezésből következik, hogy a döntéshez a kibocsátását követően még nem kapcsolódnak joghatások, azaz a döntés még nem váltja ki a benne foglalt joghatásokat. Tehát **időbeli feltétel**hez köti az Ákr. a függő hatályú döntés tartalmát. Eljárásjogi kifejezéssel élve, a döntés joghatását a hatóság jogszerűtlen hallgatásától teszi függővé. Amennyiben a szerv határidőben érdemi döntést hoz, vagy az eljárást megszünteti, a függő hatályú döntésnek tulajdonképpen nincs jelentősége. Ez a **joghatást kiváltó időpont** a függő hatályú döntés kötelező, garanciális tartalmi eleme, amelyet **naptári dátum szerint** pontosan meghatározva kell tartalmaznia, mivel az ügyfelek részéről nem lehet elvárás, hogy maguk állapítsák meg a határidőket.

A függő hatályú döntéshez akkor **kapcsolódnak joghatások**, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. E szabály alól **kivétel**, hogy a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik. Az eljárás szünetelése, felfüggesztése vagy függőben tartása esetén az eljáró hatóság legkésőbb a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról és a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának figyelmen kívül hagyásával számított időpontról. Következik ez az eljárási cselekmények tekintetében meghatározott határidőből, illetve az eljárásvezető döntések természetéből. Például, ha a függő hatályú döntést az eljárás megindítását követő nyolc napon belül ki kell adni, majd ezt követően a megindított eljárás felfüggesztését vagy szünetelését kéri, valószínűsíthetően a hatóság – önhibáján kívül – a kérelem tárgyában nem tudna dönteni, azonban a függő hatályú döntésben meghatározott határidőt túllépne. Ilyen esetben érthető, hogy az eljárás felfüggesztését elrendelő vagy szünetelését megállapító döntésben hatályon kívül helyezhető a korábban kiadott függő hatályú végzés.

A **függő hatályú döntést mellőzi a hatóság**, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, érdemben dönt, az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárás szünetel. Ezek

³⁴⁵ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 39-43. §-hoz.

összefoglaló néven függő hatályú döntést kizáró döntéseknek nevezhetők. Az eljárás szünetelése, felfüggesztése vagy függőben tartása esetén az eljáró hatóság legkésőbb a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét (arra okot adó cselekményt) követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról és a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának figyelmen kívül hagyásával számított időpontról, tekintettel arra, hogy az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének időtartama.³⁴⁶

Az Ákr. **egyes ügyekben kizárja a függő hatályú döntés meghozatalát**, mivel – a korábbiakkal összhangban – az a jogbiztonságot súlyos mértékben veszélyeztetné, komoly érdeksérelmet eredményezhetnek, és így a bírósági perek számát is megnövelné. A tilalom szerint a **függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye** a döntés – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője, vagy a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik, az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény. Ezekben az esetekben nemzetgazdaságilag stratégiaiainak tekinthető, politikai, a közérdek, közrend, nemzetbiztonság stb. ügyek, jogosultságok megszerzése érdekében szükséges az eljárás érdemi lefolytatása.³⁴⁷

A jogbiztonság érdekében és a tájékoztatási kötelezettség alapján a **függő hatályú döntés véglegessé válásáról a hatóság értesíti** a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik az eljárási díjnak megfelelő összeg megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt. A **szakhatóság és a megkeresett szerv** pedig a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.

A **függő hatályú döntés ellenei jogorvoslat is eltérő a végzések és határozatok esetében.**

A kérelmező ügyfelet megillető jog gyakorlás tárgyában hozott **függő hatályú határozat esetében a jogorvoslati határidő** a közlés és a joghatást kiváltó határnapot követően, meghatározott feltételek teljesülését – vagyis a hatóság jogszerűtlen hallgatását – követő napon kezdődik. A függő hatályú határozattal szembeni jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának feltételei fennállnak-e. A **függő hatályú végzés ellen** – jellegéből következően – **fellebbezésnek nincs helye**,³⁴⁸ tehát a joghatás kiváltó határnap leteltét követően véglegessé válik. Így az ügyfél oldalán jogosultság nyílik, a hatóság oldalán pedig kötelezettség keletkezik a függő hatályú döntésben foglaltak teljesítésére: azaz illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, ennek hiányában a tízezer forint megfizetésére.

Amennyiben a **függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye**, továbbá nem kerül sor az ügy érdemi lezárására a **hatóság az ügyet ebben az esetben is teljes eljárásban intézi el**. A hatóságnak ekkor nyolc napon belül meg kell hoznia azon döntéseket, amelyek az eljárást „előre lendítik”; így – szükség esetén – szakhatóságot keres meg; rendelkezik az eljárást felfüggesztéséről vagy a beadvány elintézésének függőben tartásáról, vagy az eljárás szüneteltetéséről; a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről; hiánypótlásra hív fel; továbbá tájékoztatást ad a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről.

³⁴⁶ Ákr. 50. § (5) bek.

³⁴⁷ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 39-43. §-hoz.

³⁴⁸ Ákr. 116. §.

3. Hiánypótlás

A hatóság egyik legfontosabb és elsődleges feladata, hogy az ügyfél beadványát áttekintse és megállapítsa annak tartalmából, hogy az alkalmas-e a hatóság hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárás, ügy megindítására; ezt követően pedig, hogy az érdemi döntéshez szükséges adatok, információk, bizonyítékok rendelkezésre állnak-e. A kérelem hiányosságainak és pontatlanságainak orvoslására a **hiánypótlási felhívás** szolgál.

Ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, vagy megfelel, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges, az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.

A **hiánypótlás célja**, hogy a kérelem megfeleljen a törvényben foglalt követelményeknek és annak alapján a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság érdemben tudjon eljárni, döntést hozni. Az ügyfélnek a kibocsátott hiánypótlási kérelem alapján a megjelölt határidő alapján pótolnia kell a hiányt vagy hiányokat, hogy a hatóság a lehető legkevesebb idővesztés nélkül eljárhasson a kérelemnek megfelelően és a döntését meghozhassa.

A **hiánypótlásra két esetben kerülhet sor**: egyfelől azért mert a kérelem – elsősorban az anyagi jogi – jogszabályban foglalt, jellemzően formai, tartalmi követelményeknek nem felel meg (alaki hiánypótlás), vagy másfelől megfelel, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges (anyagi hiánypótlás).³⁴⁹ Az **alaki hiánypótlásra** van szükség, ha a kérelem a benyújtásakor nem felel meg a jogszabályban meghatározott követelményeknek, például a jogszabályban meghatározott mellékleteket nem csatolták. Az Ákr. azt a szabályozási koncepciót követi, hogy az alaki kellékek hiánya esetén hiánypótlás végett az ügyfélnek vissza kell adni a beadványt. Önmagában tehát alaki kellékek hiánya nem teszi hatálytalanná vagy érvénytelenné a kérelmet, egy ilyen felfogás ellentmondana a hatósági eljárások rugalmas lefolytatásához fűződő érdekekkel. Csupán az eljárás fakultatív megszüntetését irányozza elő, a hiánypótlás nemteljesítése esetére. Az Ákr. pedig önmagában az alaki kellékek hiányát nem szabályozza a kérelem visszautasítási okaként.³⁵⁰ Másik eset, ha az alaki követelményeknek megfelel, azonban van helye **anyagi hiánypótlás** kibocsátásának, ha a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel válik szükségessé, és a hatóságnak a döntése meghozatalához szüksége van valamely további olyan információra, amely az eljárás addigi irataiból nem áll rendelkezésére, és az addigi adatok alapján nem kikövetkeztethető.

A hiánypótlás jogintézménye alkalmazhatóságának (a hiánypótlási felhívás kibocsátásának) **feltétele**, hogy a hiány, hiányosság ne legyen akkora súlyú, amely az eljárás megindításának akadálya lehet, vagy az eljárás visszautasítását eredményezné. Ebben az esetben eljárási akadályként tartanánk számon az információ hiányát, nem lehetne orvosolni a hibát a hiánypótlás jogintézményével.

A **hiánypótlási felhívás kibocsátására**, vagyis az eljárás megindításától a felhívás kibocsátásáig terjedő időtartamra – mivel az Ákr. nem határoz meg külön határidőt – az általános szabályok szerint, ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. Erre tekintettel a hatóságnak nyolc napon belül meg kell hoznia a hiánypótlási felhívást tartalmazó végzését. A hiánypótlási végzés eljárásvezető végzés,

³⁴⁹ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 182. p.

³⁵⁰ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 44. §-hoz.

amihez maga a hatóság sincs kötve, így a kibocsátott hiánypótlás is bármikor visszavonható, és újból ki is bocsátható.

A hatóság **tájékoztatási kötelezettsége** alapján a hiánypótlásra irányuló végzés részletes, kellően alapos, közérthető kell legyen, hiszen azzal a hatóság segítséget nyújt az ügyfélnek a hiányosságok pótlásában. Az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. A törvény értelmében a hatóságnak csak egy ízben van lehetősége hiánypótlási felhívás kibocsátására. Ez azt is jelenti, hogy a hatóságnak az Ákr. által biztosított egyszeri³⁵¹ felhívásban kell teljeskörűen feltárnia a tényállást, és a kérelem valamennyi hiányosságát felsorolni, ami feltételezi, hogy olyan természetű és mélységű vizsgálatot feltételez, amellyel a hatóság megfelelő részletességű és kellőképp megfogalmazott felhívást tud kibocsátani. Egyes eljárások bonyolultsága miatt ágazati törvény vagy kormányrendelet ettől eltérően rendelkezhet, hiszen szükséges lehet a többszöri hiánypótlás.

A törvény a **hiánypótlásra adható határidő**nek nem szab felső határt, hiszen az ügyintézési határidő szabályainak szigorítása – függő hatályú döntés kibocsátása – az eljárás elhúzását akadályozza meg. Tehát a hatóság jogosult, mérlegelési jogkörébe a hiánypótlásra rendelkezésre álló idő meghatározására, az észszerű és hatékony eljárásvitel keretei között. A hatóságnak a teljesítési határidő megállapításánál figyelembe kell vennie az egyes pótlandó elemek beszerzésére, a pótlásra ténylegesen szükséges időtartamot. A hiánypótlásra megállapított túlzottan rövid határidő visszaélés, sérti a tisztességes ügyintézéshez való jogot, ebben az esetben az ügyfél igazolási kérelemmel kimentheti magát a mulasztása végett.³⁵² A hiánypótlás – tényleges – időtartama nem számít be az ügyintézési határidőbe, így az ügyfél érdeke is, hogy annak minél hamarabb eleget tegyen.

A hatóságnak a tájékoztatási kötelezettsége keretében figyelmeztetnie kell a kérelmezőt az esetleges **a mulasztás jogkövetkezményeiről**. Ha az **ügyfél a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy megszüntetheti az eljárást.**³⁵³

Sajátosan érvényesül a **hiánypótlás a kormányablakoknál**,³⁵⁴ mert ha a beadvány hiányos, a kormányablak tájékoztatja az ügyfelet a hiányosságokról, és amennyiben a hiányok jellege lehetővé teszi az azonnali javítás vagy pótlás lehetőségét. Az ügyfél kérésére a kormányablak a beadványt a hiányoktól függetlenül továbbítja az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél a hiányosságok pótlását – ideértve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által kiadott hiánypótlási felhívás teljesítését – a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál és a kormányablaknál is teljesítheti. A hiányosságok pótlása során az ügyfél köteles feltüntetni az ügyben eljáró hatóság megnevezését, valamint az ügyszámot. Amennyiben az ügyfél a hiányosságok pótlását a kormányablaknál teljesíti, a kormányablak azt a teljesítést követően haladéktalanul, de legkésőbb egy munkanapon belül továbbítja az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak. Amennyiben a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság hívta fel hiánypótlásra az ügyfelet, a hiánypótlásra nyitva álló határidő megtartottnak tekintendő, ha az ügyfél a hiánypótlást határidőben a kormányablaknál teljesíti. A kormányablakban továbbítás céljából előterjeszthető beadványok például az anyakönyvi kivonat kiállítása-, az építési engedély-, az aktív korúak ellátása vagy a táppénz iránti kérelem.

³⁵¹ Legf. Bír. Kfv.I.39.257/2010/4.

³⁵² Ákr. 53. §.

³⁵³ Ákr. 47. § (1) bekezdés b) pont.

³⁵⁴ 515/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet a kormányablakokról.

4. A kapcsolódó és megelőző eljárás

4.1. A kapcsolódó eljárás

A **kapcsolódó eljárás a hatóságok együttműködésének** újfajta, nevesített módja, amely egyes, egymásra épülő ügyek sorozatában az ügyfelek jobb kiszolgálását, tehermentesítését szolgálja a hatóságok tevékenységének jobb összehangolásával, és az ügyfél személyes közreműködésének mellőzésével.³⁵⁵ A kapcsolódó eljárási forma azokban az eljárásokban lehet előnyös, amelyek az ügyfél végső célja (például külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi.

Ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.

Ha az ügyfél a tájékoztatás alapján kéri, a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat továbbítja a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak. A kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel.

A **kapcsolódó eljárás** lényege, hogy a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (a továbbiakban: kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, tehát az érdemi döntéshez több, egymásra épülő eljárás lefolytatása szükséges. Ebben az esetben ügyfélbarát elem, hogy a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy nála is előterjesztheti a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet. Így az ügyfélnek nem szükséges a másik, kapcsolódó hatósággal is felvennie a kapcsolatot.

Az **ügyfélnek** a rendelkezési joga keretében **mérlegelési lehetőséget** biztosít az Ákr., miszerint a hatóság tájékoztatása alapján eldöntheti, hogy az eredeti kérelméhez kapcsolódó eljárásokat szeretné-e a kapcsolódó eljárás szabályai szerint lefolytatni, valamint kérheti azt is, hogy csak bizonyos kapcsolódó eljárásokat folytasson le a hatóság ily módon. Amennyiben az ügyfél a tájékoztatás alapján kéri, úgy a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat továbbítja a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

Fontos, hogy a kapcsolódó eljárás **kizárólag az ügyfél kérelmére indulhat, és a kapcsolódó hatóság nem szakhatósági** minőségben jár el, ennek következtében nem szakhatósági állásfoglalást, hanem döntést: határozatot vagy végzést hoz.

A kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel. Lényegében a kapcsolódó eljárás során az ügyfél az első eljárást indítja meg, az első hatósággal került kapcsolatba, kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljáró hatóság válik további eljárást megindító hatósággá. A hatóság kapcsolódó eljárás szabályai alapján jár el akkor is, ha a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság döntése további kapcsolódó eljárás lefolytatásához szükséges. Az elsőként eljáró hatóság továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz. A törvény alapján a jogintézmény alkalmazható olyan egymásra épülő eljárásokban is, melyekben az előfeltételt képező eljárások ugyanazon hatóság hatáskörébe tartoznak.³⁵⁶ Ilyenkor a hatóság az ügyfelet valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatja.

³⁵⁵ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 45. §-hoz.

³⁵⁶ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 46-47. §-hoz.

4.2. A megelőző eljárás

Ha az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás (megelőző eljárás) iránti kérelmét benyújtotta volna, a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz.

A megelőző eljárásban eljáró hatóság a véglegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

A megelőző eljárás jogintézményével az Ákr. azt az esetet rendezi, amikor az ügyfél kérelmének elintézéséhez egy másik – megelőző – eljárásban meghozandó döntés szükséges. Erre azért lehet szükség, mert az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás (megelőző eljárás) iránti kérelmét benyújtotta volna. Ilyenkor a kérelmet a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a megelőző eljárásban eljáró hatósághoz. 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. Ez a megoldás egyébként alkalmas számos olyan kérdés hatékony és gyors kezelésére, amelyek miatt eddig kizárólag az eljárás felfüggesztése állt rendelkezésre.

A megelőző eljárásban eljáró hatóság a véglegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak. Ha a kapcsolódó eljárás iránti kérelem benyújtásának időpontjához jogszabály jogkövetkezményt fűz, e tekintetben a kérelem a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz történő benyújtásának időpontját kell figyelembe venni azzal, hogy a kapcsolódó eljárás a megelőző eljárásban hozott, véglegessé vált döntésnek a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.

5. A kérelem visszautasítása

A hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott. A hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

A kérelem visszautasítása tulajdonképpen a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jelenti, azaz olyan eseteket nevesít a jogalkotó, amikor az ügyintézőnek nem kell érdemben foglalkoznia az ügygel. A kérelem visszautasítása két esetben kötelező, harmadik esetben pedig a hatóság mérlegelésén alapul. A kérelmet visszautasító döntés nem az ügy érdemében hozott döntés, így azt **végzés** formájában adja ki, amelyek ellen **önálló fellebbezésnek** van helye.³⁵⁷

Az Ákr. a kérelem visszautasítását két esetben teszi kötelezővé. A hatóság visszautasítja a kérelmet, ha az eljárás megindításának **jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik**, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, tehát már az eljárás megindítása sem lehetséges. Ilyen előfeltétel a magyar hatóság eljárási jogosultsága: a joghatóság, hatáskör vagy az illetékesség. Amennyiben a hatóság észleli hatásköre vagy illetékessége hiányát, azonban

³⁵⁷ Ákr. 116. § (3).

kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi. Amennyiben áttételre nincs lehetősége, tekintettel arra, hogy az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságkétséget kizáróan nem tudta megállapítani, a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.³⁵⁸ További példa lehet, ha az ügy nem közigazgatási hatósági ügy (bíróság, közjegyző) hatáskörébe tartozik, lehetetlen célra irányul vagy az időfeltételnek nem tesz eleget, mivel a kérelem idő előtti vagy elkésztett, a jogvesztő határidő eltelt, vagy az ügyfél igénye elévült: pénzügyi járandóságok, társadalom-biztosítási, szociális ellátások elévülése tipikusan hat hónap. Ilyen eset az is, ha a kérelem olyan kérdésre irányul, amelyben nincs döntési lehetőség, mert a kérelmezett jog, lehetőség nincs hatósági döntéshez kötve.³⁵⁹ A kérelem előfeltételei tekintetében kiemelendő, hogy azokat a külön ágazati jogszabályok határozzák meg, valamint a visszautasításnak ez esetben csakis akkor van helye, ha az Ákr. (és nem az ágazati jogszabály) az adott feltételhez más jogkövetkezményt nem fűz. A kérelem visszautasítása mellett azonban célszerű tájékoztatni a kérelmezőt, hogy hová, milyen szervhez fordulhat ügyével, kérelmével.

A másik egy *quasi res iudicata* (ítélt dolog) esetben rendeli el az elutasítást, mert az **ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.** Ez másképp megfogalmazva a hatóság által érdemben már elbírált, majd változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére benyújtott újabb kérelem érdemi elbírálásának tilalmát jelenti. Tehát korábban már született hatósági vagy bírósági döntés az ügyben, ezért nem szükséges – az ügyfél, a tények, és a vonatkozó jogszabályok azonossága esetén – ismételt lefolytatni az eljárást, amelynek így ugyanaz lenne az eredménye, mint a korábbi döntésnek. E rendelkezés az egyazon ügyben történő újabb intézkedésről rendelkezik. Az ügyazonosságnak a személyi (ügyfél), a tárgyi és ténybeli azonosságon kell alapulnia. Ennek vizsgálata hatósági körütekintést igényel.³⁶⁰

Az Ákr. speciális visszautasítási okként jelöli meg – hangsúlyozottan **a hatóság mérlegelésére bízva – a kérelmet nem az előírt formában terjesztették elő,** ugyanakkor ezt a kérelmező orvosolhatja. Nem az előírt formának tekinthető, ha például a kérelmet nem személyesen, hanem elektronikus úton, vagy nem írásban, hanem szóban terjesztették elő, vagy nem az ágazati jogszabályban meghatározott formanyomtatványon, elektronikus űrlapon nyújtották be. Ezekben az esetekben a hatóság számára nem kötelező a kérelem visszautasítása, hanem lehetőség, mert – rövid határidőn belül – a kérelmező orvosolva az eredeti kérelem hibáit, a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételt előterjeszti. Ebben az esetben a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le úgy, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek tekinti, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól számítja. Amennyiben az ügyfél e szerint ismételt terjeszti elő kérelmét, és a jogszabály határidőt vagy határnapot állapít meg, a kérelem előterjesztése szempontjából a határidő és a határnap megtartottnak tekintendő.

Az Ákr. felállítja azt a törvény vélelmét, hogy az ismételt benyújtás a visszautasító döntés elleni jogorvoslatról való lemondásnak, illetve visszavonásának minősül.³⁶¹ Vagyis vélelmezhető, hogy az ismételt benyújtással a kérelmező elfogadta a hatóság döntését, és az eljárást – kedvezményes módon – újra megindítja. A törvény e rendelkezése azt szolgálja, hogy az ügyfélnek ne kelljen az eljárást újra megindítania, minden iratot újra beszereznie és

³⁵⁸ Ákr. 17. §.

³⁵⁹ Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 46-47. §-hoz.

³⁶⁰ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 93. p.

³⁶¹ Ákr. 46. § (4).

benyújtania, ha a mulasztása csak formai jellegű, de egyébként a kérelme érdemben elbírállható.³⁶²

6. Az eljárás megszüntetése, felfüggesztése, szünetelése³⁶³

A közigazgatási eljárásban előfordulnak olyan esetek, amelyek során a már folyamatban lévő közigazgatási eljárás valamilyen oknál fogva egy időre vagy végleg abbamarad. Ennek az Ákr. terminológiailag három esetkörét ismeri, attól függően, hogy milyen okok vezetnek ahhoz, hogy az eljárás folytatásának valamilyen akadály következik be:

- **Az eljárás megszüntetése során**, ahogyan az a nevéből is következik, az eljárás már nem folytatható tovább, az végleg lezárul, noha nem érdemi döntéssel. Ez azt jelenti, hogy olyan eljárásfolytatást gátló körülmény következik be, amely okán nem lehetséges eljutni a végső döntéshozatal szakaszába.
- Ezzel szemben az **eljárás felfüggesztésének** az a rendeltetése, hogy elősegítse a hatóságot a tényállás tisztázása tekintetében minden releváns bizonyíték összegyűjtésében, főleg akkor, ha a bizonyítékok nehezen beszerezhetők és időigényes bizonyítási eljárási cselekmények feltételezhetők: ilyenkor látni fogjuk, hogy a jogalkotó lehetőséget biztosít arra, hogy az eljáró hatóság bizonyos döntéseket bevárjon és csak azok ismeretében folytassa csak az eljárását. Ez tehát tulajdonképpen az eljárás egy átmeneti időre történő nyugalmi helyzetbe kerülését jelenti.
- A **szünetelés** ugyanakkor kizárólag ügyféli kérelem esetén bekövetkező eljárásfolytatási akadály.

A három jogintézmény tekintetében a jogalkalmazás számára vélhetően hiányzik majd annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy azok milyen hatást gyakorolnak az ügyintézési határidőre. Az eljárás megszüntetése – ahogyan az a nevéből is kiderül – lezárja az eljárást, így az ügyintézési határidő tekintetében a későbbiekben ismertetésre kerülő általános szabályok [Ákr. 50. §.] lesznek irányadók.

Sokkal fontosabb jogkövetkezmények fűződnek azonban a felfüggesztés és a szünetelés jogintézményéhez az ügyintézési határidőre gyakorolt hatásukat tekintve, még akkor is, ha egyébként az Ákr. ezek szabályait nem határozza meg. Ezt a hiányosságot felismerve, néhány ágazati törvény lefekteti – a Ket. korábbi szabályait egyébként az ágazati törvényekbe átemelve – hogy a felfüggesztés esetében az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

Ezzel szemben a szünetelés esetén alkalmazandó, az ügyintézési határidővel összefüggő kérdések vizsgálatára egyelőre az ágazati törvények sem tértek ki.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a szünetelés alapvetően egy perjogi kategória, ezért érdemes a Pp. vonatkozó szabályait is áttekinteni. Az alapján ugyanis alaposabban megállapítható a jogintézmény célja és rendeltetése.

Az eljárás szünetelésével minden határidő megszakad. A szünetelés megszűnésétől a határidők újra kezdődnek. Az eljárás folytatódásának jogkövetkezményei a felekkel szemben a szünetelés megszűnésének felekkel történő közlésével állhatnak csak be.

³⁶² Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 46-47. §-hoz.

³⁶³ Az 5-8. alfejezet Boros Anita írása.

6.1. Az eljárás megszüntetése

Ahogy említettük az eljárás megszüntetése azt eredményezi, hogy a hatóság az eljárást lezárja anélkül, hogy érdemben döntött volna az adott ügyben, vagyis még a határozathozatal előtt befejeződik az (alap)eljárás.

Az **eljárás megszüntetésére** az Ákr. szerint abban az esetben kerülhet sor, ha

- **a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.** Ahogyan arról a korábbiakban már szóltunk, bizonyos esetekben a hatóság érdemben nem tudja vizsgálni a kérelmet, mert az olyan súlyos hibákban szenved, hogy nem lenne alkalmas arra, hogy jogszerűen joghatást váltson ki. Az Ákr. 46. §-a szerint a hatóság a kérelmet akkor utasítja vissza, ha:
 - az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
 - az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

Emellett a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

A megszüntetés tekintetében tehát ez azt jelenti, hogy a kérelem visszautasításának e feltételei már az eljárás megindításakor is fennálltak, de valamilyen oknál fogva azok csak később jutottak a hatóság tudomására.

- **A kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja:** a későbbiekben látni fogjuk, hogy a saját ügyéről mindig az ügyfél rendelkezik a legtöbb információval. Ennek megfelelően kiemelkedő szerepe van annak, hogy az ügyfél az eljárás során nyilatkozatot tegyen, illetve adatot szolgáltatson a hatóság számára, hiszen egyfelől a hatóság kötelezettsége a tényállás megfelelő szintű tisztázása, másrészt a hatóság és az ügyfél a jogszerűség alapelveinek megfelelően kötelesek egymással együttműködni. Ahogyan az alapelvek ismertetése során kiemeltük, az ügyféli jogok egyike, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot tehet. A tényállás tisztázása körében látni fogjuk, hogy ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel.

A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 3. §-ának (1b) bekezdése szerint például, ha a légiközlekedési hatóság által kiadott engedéllyel vagy tanúsítással kapcsolatos hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívása ellenére – a hatóság által előírt határidőn belül – adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, a hatóság az engedélyt vagy tanúsítást felfüggesztheti az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséig.

Az eljárás megszüntetésére mindig akkor kerülhet sor, ha valamilyen olyan információt kérdez a hatóság az ügyféltől, amely hiányában nem tud dönteni. Be tudná szerezni a hatóság ilyenkor is az adatokat más eszközökkel, ha az eljárást hivatalból folytathatná, azonban ennél a megszüntetési oknál egyértelmű, hogy kérelemre induló eljárás esetében értelmezhető, amely hivatalból nem folytatható.

Azt is látni kell, hogy ez a szabály kizárólag a kérelmező ügyfél tekintetében érvényesül, hivatalbóli eljárásban az ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Törvény vagy kormányrendelet emellett

jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatok közlése esetére. Az Ákr. 105. § (2) bekezdése szerint az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná. Ha az ügyfél a kötelező adatszolgáltatás körében ilyen ok hiányában adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesíti, eljárási bírsággal sújtható.

- **Az eljárás oka fogottá vált:** számos esetben előfordul a gyakorlatban, hogy valamilyen oknál fogva az eljárás megindulását követően már nem áll fenn az a körülmény, amely okán az ügyfél a kérelmét benyújtotta vagy a hatóság az eljárását hivatalból megindította. Ilyen lehet az az eset, amikor például az ügyfél bontási engedély iránti kérelmet terjeszt a hatóság elé, hogy az építményt, annak alapozását, vagy csatlakozó tartószerkezetét is érintő bontási tevékenység alá vonja, azonban az a tavaszi nagy belvíz miatt magától összedől. Hasonló helyzet áll fenn akkor is például, amikor a hatóság egy bejelentés alapján elrendeli kereskedelmi ellenőrzés keretében az ügyfél által birtokolt borok vizsgálatát, amely során a szemrevételezés, illetve kimért italok érzékszervileg és műszerrel történő vizsgálata során megállapították, hogy a bejelentő által látott három darab öt literes kannákban desztillált víz található és az ügyfél azt vasaláshoz adta a szomszédnak.
- **Az ügyfél nem tesz eleget eljárási költség előlegezési kötelezettségének:** az eljárási költségekről szóló fejezetünkben látni fogjuk, hogy az eljárási költség előlegezésére eltérő szabályok vonatkoznak a hivatalból és a kérelemre induló eljárások esetében. Az Ákr. 128. §-a szerint a kérelemre indult eljárásban az eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért. A bizonyítási eljárással járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi, míg a rendőrség igénybevételevel kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság előlegezi. Az előlegezésről a hatóság a költségek felmerülésekor dönt, ha azonban a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokoltá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe. Hivatalból indult vagy folytatott eljárásban az eljárási költséget – az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség, az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége, a nem hatóság által viselendő fordítási költség, és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség kivételével – a hatóság előlegezi.
- **Az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható:** ahogyan azt a kérelemnél már láttuk a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.³⁶⁴ Azt is említettük, hogy az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet, vagyis a döntés véglegessé válásáig vonhatja vissza vagy módosíthatja. A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – az Ákr-ben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, a fellebbezésről lemondtak vagy a

³⁶⁴ Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. In: Rixer Ádám (szerk.): Közigazgatási jog. Budapest, Novissima Kiadó, 2013, 172-173. p.

fellebbezést visszavonták, vagy a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

Jelen esetben a törvény a megszüntetési okok tekintetében deklarálja, hogy kérelemre induló eljárásban az ügyfél a kérelmét visszavonja és az eljárás hivatalból folytatása nem lehetséges. Amennyiben ugyanis az eljárás hivatalból folytatható az egyben azt is jelenti, hogy bár az eljárást megindító ügyféli akaratnyilatkozat megszüntetésre került, azonban a hatóságnak van felhatalmazása arra, hogy az eljárást mégis, ügyféli kérelem hiányában is folytathassa. Az Ákr. hivatalból eljárássokra vonatkozó külön fejezete ugyanis kimondja, hogy a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni azokra az eljárásokra, amelyekben a hatóság az ügyfél kérelmére induló eljárást hivatalból folytatja. Ez azt jelenti, hogy alkalmazni kell az eljárás hivatalból történő megindítására vonatkozó szabályokat (lásd Ákr. 104. § (1) bek), tehát a hatóság akkor folytathatja hivatalból az egyébként kérelemre induló eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, erre bíróság kötelezte, vagy felügyeleti szerve utasította, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy ezt jogszabály írja elő.

Érdemes kiemelni azt is, hogy a kérelemre induló eljárásban több ügyféli minőségű személy is lehet: ezek közül a kérelmet benyújtó ügyfél az, akinek az eljárási cselekménye, a kérelme az eljárást megindítását generáló aktus lesz, de egyúttal azt is eredményezi, hogy az Ákr. ügyfélfogalmi szabályai szerint mások ellenérdekű ügyfélle váljanak, például mert az adott ügy a jogát vagy jogos érdekét érinti, vagy éppen *ex lege* ügyfélnek minősül. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 75/A. §-a alapján például a természetvédelmi hatósági eljárásokban a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv e törvény erejénél fogva ügyfélnek minősül, ha az eljárás a feladatkörét és a működési területét érinti. A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 43/B. §-a szerint a szilárd ásványi nyersanyag esetében a bányatelek megállapítására indított eljárásban, a kutatási, kitermelési, szüneteltetési vagy bányabezárási, valamint mezőfelhagyási műszaki üzemi tervek jóváhagyására indult eljárásban, továbbá a bányafelügyelet építésügyi hatósági hatáskörébe tartozó engedélyezési eljárásokban a műszaki üzemi tervben tervezett bányászati tevékenységgel ténylegesen igénybe vett területekkel, valamint a létesítmény és biztonsági övezete területével érintett ingatlan tulajdonosa, továbbá az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, ügyfélnek minősül. A bányatelek megállapítására indított eljárásban a megyei területrendezési tervekkel való összhang vonatkozásában a megyei önkormányzat ügyfélnek minősül.

Az ellenérdekű ügyfelek tekintetében az Ákr. akként rendelkezik, hogy ahhoz, hogy az eljárás megszüntethető legyen, hozzá kell járulniuk az ügyfél kérelmének a visszavonásához.

- **A hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság már eljár, vagy más hatóság kijelölésére került sor.** A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja és az Ákr. 15. §-ában foglalt, az eljárási kötelezettségre vonatkozó szabályok szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

Az ügyben illetékes hatóságok közül pedig a megelőzés elve alapján az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg.

A hatásköri és az illetékességi vita kapcsán azt is említettük, hogy ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét, vagy annak hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, vagy több illetékes hatóság előtt indult az 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 egyeztetést az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

Amennyiben az egyeztetési eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon belül, hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki.

Az ilyen megszüntetési ok fennállása esetén a hatóság visszavonja a döntését, ha már döntéshozatalra sor került és azt közli azzal a másik hatósággal, amelyik korábban, vagy kijelölés alapján eljár.

- **Az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ – ezt hívjuk előkérdésnek – amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget:** a közigazgatási eljárások során a hatóság feladata a tényállás megfelelő tisztázása. Számos esetben azonban ehhez nem elegendők a hatóság rendelkezésére álló vagy az általa beszerezhető adatok, hanem a döntéshez valamilyen más döntés is szükséges: olyan döntés, amelyet előzetesen bíróságnak vagy más hatóságnak kell meghoznia. Ezeket a döntéseket azonban az ügyfélnek kell kérelmezni, ha nem teszi, a közigazgatási hatósági eljárásban a hatóság nem tud dönteni, anélkül a tényállás nem lenne kellőképp feltárva és a döntés megalapozatlan lenne. Ezeknek az előzetes eljárásoknak a megindítására fel kell hívni az ügyfél figyelmét.

Érdemes kiemelni azt is, hogy az Indokolás szerint a „más szerv” „egy olyan általános kategória, amely magában foglalja a más hatóság, bíróság, vagy akár az uniós szervek fogalmát is, így például egy előzetes döntéshozatali eljárást is (...).”

Ezeket nevezzük összefoglalóan **eljárás megszüntetési okoknak**.

A tárgyi hatály kapcsán az Ákr. 8. § (3) bekezdését is említettük már. Eszerint jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg. Ennek megfelelően az ágazati jogszabályok körében további megszüntetési szabályokat találhatunk. Ilyen például a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 21/A. §-a alapján a műszaki biztonsági szerv által lefolytatott hatósági eljárásokban a hatóság az eljárást megszünteti, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak (ideértve az igazgatási szolgáltatási díj és illeték, valamint a kérelemhez jogszabály alapján csatolandó mellékletek tekintetében történő felhívást is) határidőben nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte.

Az eljárás megszüntetése kapcsán az Ákr. későbbi rendelkezései is tartalmazznak irányadó szabályokat:

- arra nem kerülhet sor hivatalbóli eljárásokban, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget;³⁶⁵
- mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárást megszünteti;³⁶⁶

³⁶⁵ Ld. Ákr. 103. § (2) bek.

³⁶⁶ Ld. Ákr. 43. § (7) bek. b) pont.

- ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja;³⁶⁷
- ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti;³⁶⁸
- a fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé;³⁶⁹
- a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható;³⁷⁰
- a hivatalbóli eljárás megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti;³⁷¹
- a zár alá vételt a hatóság megszünteti, ha a hatóság az eljárást megszüntette;³⁷²
- az eljárás megszüntetéséről szóló első fokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye;
- a végrehajtási eljárásban az Ákr. további megszüntetési okokat nevesít a 137. §-ában, amikor is kimondja, hogy a végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást akkor is megszünteti, ha a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, 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.

6.2. Az eljárás felfüggesztése

Az eljárás felfüggesztése az eljárás gyors és hatékony lefolytatásának egyik fontos alappillére. Ennek megfelelően a felfüggesztés szabályozása az elmúlt időszakban jelentős változásokon esett keresztül. A Ket. eredetileg elkülönítette azokat az okokat, amelyek eredményeként az eljárást fel kellett, illetve amelyek esetén fel lehetett függeszteni. Ez azonban oda vezetett, hogy egyes felfüggesztési okokat a hatóságok néha indokolatlanul alkalmaztak, így aztán az az eljárás jelentős elhúzódásához vezetett. Emiatt a Ket., illetve már az Ákr. is csak igen szűk körben teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését.³⁷³ Legalábbis látszólag. Azért látszólagos ez a korlátozás, mert az Ákr. szerint:

- **a hatóság felfüggeszti az eljárást**, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni;
- de az Ákr. azt is kimondja, hogy **ágazati törvény lehetővé teheti** az eljárás felfüggesztését akkor is, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

Tekintsük át ezeket a tényállási elemeket részletesebben:

Az Ákr.-ben nevesített első esetkör szerint felfüggeszti az eljárást, amennyiben valamilyen **előkérdés elbírálása a bíróság hatáskörébe** tartozik. Ahogyan arra a megszüntetés kapcsán már utaltunk itt valamilyen olyan döntésről van szó, amely elengedhetetlen a

³⁶⁷ Ld. Ákr. 56. § (1) bek.

³⁶⁸ Ld. Ákr. 119. § (7) bek.

³⁶⁹ Ld. Ákr. 82. § (4) bek.

³⁷⁰ Ld. Ákr. 112. §.

³⁷¹ Ld. Ákr. 104. § (3) bek. a) pont.

³⁷² Ld. Ákr. 109. § (1) bek. b) pont.

³⁷³ Szilvássy György Péter Im. Közigazgatási jog. Budapest, 170-172. p.

közigazgatási hatósági határozat meghozatalához. Így például egy tevékenység folytatásához szükséges kamarai nyilvántartásba vételi eljárás során, ha igazolni kell, hogy a tevékenység végzéséhez szükséges helység (iroda) a kamara által meghatározottak szerint az ügyfél rendelkezésére áll (valamilyen jogcímen, például tulajdonjog, bérlet, szívésségi használat). Amennyiben az ügyfél a szóban forgó ingatlant megörökölte, ám az eljárás során valaki más megtámadja a végrendeletet, az eljáró közigazgatási hatóságnak meg kell várnia, hogy a bíróság döntsön arról, hogy valójában kit kell tulajdonosnak tekinteni. Ha ez a döntés megszületik, a közigazgatási hatóság elöl már minden akadály elhárul és döntést tud hozni.

A felfüggesztési okok másik válfaja, amikor valamilyen külföldi szervet kell megkeresni. A Ket. a korábbiakban rendelkezett a nemzetközi jogsegély egyes szabályairól, amely lényegében azt jelentette, hogy ha Magyarországnak valamely állammal közigazgatási jogsegélyegyezménye van, vagy annak hiányában az államok között viszonzossági gyakorlat áll vagy állt fenn, vagy többoldalú nemzetközi szerződés ezt lehetővé teszi/tette, a hatóság jogsegély érdekében külföldi hatósághoz fordulhat, illetve köteles teljesíteni a külföldről érkező jogsegélykérelmet. A külföldi szerv fogalma itt is tágan értelmezendő, vagyis minden olyan szervet ide sorolunk, amely nem belföldi, azaz az Ákr. 25. §-a szerinti megkereséssel nem tud hozzá a hazai közigazgatási hatóság fordulni. A külföldi szerv lehet egy másik állam, nemzetközi – ide értve az Európai Unióban működő – szerv, szervezet, bíróság megkeresését. Az ilyen szervek, szervezetek megkeresésére számos esetben külön eljárási szabályok vonatkoznak. Az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szabályait például egy ajánlás határozza meg, nevezetesen az Ajánlás a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan.³⁷⁴

Ha a bíróság vagy más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt a hatóság megfelelő határidő tűzése mellett felhívja. Ahogyan láttuk az eljárás megszüntetésénél is, amennyiben a hatóság felhívásának ellenére sem keresi meg az ügyfél a bíróságit vagy az említett más szervet, úgy a hatóság az eljárást az Ákr. 47. § (1) bekezdésének g) pontja alapján megszünteti. Ilyenkor a hatóság az eljárás felfüggesztéséről szóló végzését a bírósággal is közli azzal, hogy az eljárás befejezéséről tájékoztassa.

Ezekről az általános, Ákr.-ben szabályozott általános felfüggesztési szabályoktól az ágazati törvények is eltérhetnek, vagyis ágazati törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Ilyenkor a hatóság az eljárás felfüggesztéséről szóló végzését az érintett szervvel is közli azzal, hogy az eljárás befejezéséről tájékoztassa.

Az Ákr. módtv., vagyis az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény, számos ágazati törvény tekintetében alkalmazott olyan módosításokat, amelyek az eljárás felfüggesztése kapcsán relevánsak. Nézzünk ezek közül néhányat:

A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 10. § (3) bekezdése helyébe szintén új rendelkezés lép az Ákr. szabályaihoz illeszkedően. Eszerint a termőföld más célú hasznosításával járó engedélyezési, jóváhagyási vagy tudomásulvételi (a továbbiakban: együtt: engedélyezési) eljárásban érdemi döntés a termőföld más célú hasznosításának engedélyezéséről szóló véglegessé vált ingatlanügyi hatósági határozat figyelembevételével hozható. Az ingatlanügyi hatóság határozatának hiánya esetén az eljáró hatóság az engedélyezési eljárását felfüggeszti.

³⁷⁴ 2012/C 338/01.

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 19/D. §-a szerint, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti.

Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 31. § (4) bekezdése értelmében, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti.

Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény új 44. § (2) bekezdése szerint a munkavállalási engedéllyel, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló rendeletek hatálya alá tartozó személy részére megállapítandó ellátással kapcsolatos eljárás felfüggeszthető, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 5/A. §-a értelmében, ha a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony tartalmát érintően az ellenőrzést megelőzően a felek között az ellenőrzés tárgyát érintően munkaügyi vita indult, a munkaügyi hatóság az eljárást a munkaügyi vita jogerős befejeződéséig felfüggeszti.

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/D. § (3) bekezdése alapján a felszámoló névjegyzékét vezető szerv az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztheti, ha a környezeti teherrel érintett vagyontárgy értékesítéséhez való hozzájárulás érdekében a környezetvédelemért felelős miniszter szakmai állásfoglalásának beszerzése szükséges.

Ahogy látható az ágazati törvények a fentiekben említett [Ákr. 48. § (2) bek.] esetben írnak elő felfüggesztési szabályt, illetve az 8. § (3) bekezdésének szabálya alapján.³⁷⁵

Az Ákr. felfüggesztésre vonatkozó szabályai közül még egyről nem szabad megfeledkeznünk: az Ákr. 48. § (4) bekezdése szerint „az (1) bekezdés a) pontjában³⁷⁶ és a (2) bekezdésben foglalt esetekben az ügyfél (több ügyfél esetén az ügyfelek együttes) kérelmére a hatóság érdemben dönt.”

Az Indokolás szerint ennek kiemelkedő jelentősége van. „fontos újítás ugyanakkor, hogy – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél – több ügyfél esetén az ügyfelek együttes – kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni. Ez – praktikusán – a kérelmek elutasításához vezethet, azonban így egyfajta külön jogorvoslat válik lehetővé, ugyanis a felettes szerv, avagy a közigazgatási bíróság döntésében megállapíthatja, hogy a felfüggesztés nem volt megalapozott.”

Az eljárás felfüggesztését érintően az Ákr. további szabályai is tartalmaznak rendelkezéseket:

³⁷⁵ Jogszabály e törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.

³⁷⁶ 48. § (1) A hatóság felfüggeszti az eljárást, ha a) az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik. A (2) bekezdés szerint törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

- a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik;³⁷⁷
- mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárást az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja;³⁷⁸
- az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás felfüggesztésének időtartama;³⁷⁹
- a felfüggesztésről szóló első fokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye;
- hivatalbóli eljárásokban a hatóság felfüggesztés esetén sem dönt érdemben az ügyfél vagy ügyfelek együttes kérelmére;³⁸⁰
- a hivatalbóli eljárásokban az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be;³⁸¹
- Az Ákr. 136. §-a határozza meg a végrehajtás felfüggesztésének szabályait: eszerint a végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság függesztheti fel. Az általános felfüggesztési klauzulák mellett a végrehajtást akkor is fel kell függeszteni, ha
 - 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;
 - kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik;
 - a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig;
 - azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza;
 - a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges; vagy
 - azt jogszabály elrendeli.

Emellett a végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezett kérelmére kivételesen 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. Amennyiben a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

6.3. Az eljárás szünetelése

Az eljárás szünetelése tipikus perjogi kategória. Ennek megfelelően a Pp. is részletesen szabályozza. Az Ákr.-nél legalábbis lényegesen részletesebben.

Az Ákr. szerint az **eljárás szünetel**, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri. Ilyen esetben az ügyfeleknek lehetősége van az eljáráson kívüli megegyezés előkészítésére, vagy még tisztázásra szoruló körülmények rendezésére.

Az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell, azonban a szünetelés maximális időtartama hat hónap lehet, azt követően a csak kérelemre folytatható eljárások megszűnnek, vagyis azok folytatására már nem lesz mód.

Az Ákr. szerint az eljárás megszűnéséről a hatóság mindenkit tájékoztat, akivel az Ákr. értelmében a határozatot is közölné.

Noha az Ákr. erről nem rendelkezik, a hatóságnak meg kell állapítania végzésben a szünetelés kezdő és befejező időpontját, illetve az eljárás megszűnésének tényét is.

³⁷⁷ Ákr. 43. § (4) bek.

³⁷⁸ Ákr. 43. § (7) bek d) pont.

³⁷⁹ Ákr. 50. § (5) nek. a) pont.

³⁸⁰ Ákr. 103. § (1) bek.

³⁸¹ Ákr. 103. § (2) bek.

Megtévesztő ezért az Ákr. ama rendelkezése, mely szerint a hatóság értesíti azokat, akik a határozatot is megkapták. Itt ugyanis lényegében az eljárást megszüntető végzés közléséről van szó.

Az eljárás szünetelése kapcsán az alábbiakat érdemes kiemelni:

- a szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik;³⁸²
- a hivatalbóli eljárások esetében szünetelésnek nincs helye;³⁸³
- mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül az eljárást szünetel³⁸⁴ és az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás szünetelésének időtartama sem;³⁸⁵
- a szünetelésről szóló első fokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.³⁸⁶

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 18. § (1) bekezdése szerint például szerencsejáték ügyben az ügyfél kérelmére nincs helye az eljárás szünetelésének.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 49. § (4) bekezdése szerint, ha ez a törvény nem zárja ki, az eljárás szünetelését indokolt esetben egy alkalommal lehet kérni.

6.4. A függőben tartás elhatárolása az eljárás felfüggesztésétől és szünetelésétől

A gyakorlatban előfordul, hogy a jogalkalmazóknak gondot okoz a függőben tartás és a felfüggesztés, de néha a szünetelés egymástól történő elkülönítése.

A függőben tartás a sommás eljáráshoz kapcsolódó egyik jogkövetkezmény. Emlékeztetőül megjegyezzük, hogy sommás eljárásnak van helye az egyszerű megítélésű ügyekben, mégpedig akkor, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél. Ez lényegében azt jelenti, hogy a hatóságnak minden a rendelkezésére áll, nem kell külön bizonyítási eljárást lefolytatnia, és mivel nincs ellenérdekű fél sem, nem merülhet fel valakinek a vizsgálándó jogának vagy jogos érdekének a fennállása.

Függő hatályú döntés akkor keletkezhet, ha a hatóság megállapítja, hogy az említettek közül valamelyik feltétel nem áll fenn. Ilyenkor nincs módja sommás eljárás lefolytatására és két dolgot tehet: függő hatályú döntést vagy az Ákr. 43. § (7) vagy (13) bekezdésében meghatározott valamely döntést hoz.

A függő hatályú döntést az eljárás megindításától számított **nyolc napon belül** kell meghozni és abban rendelkezni kell arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól, illetve a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

Ez a döntés éppen azért függő hatályú, mert **nem lép hatályba**, kvázi előre kibocsátja a hatóság egy későbbi esetleges hatályba lépéssel számolva. Ennek a döntésnek a hatálya mindaddig függőben marad, azaz a függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.

Mivel a függő hatályú döntést nyolc napon belül kell meghozni, nincs értelme függő hatályú döntést hozni, ha a hatóság, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül:

- a kérelmet visszautasítja;

³⁸² Ákr. 43. § (4) bek.

³⁸³ Ákr. 103. § (2) bek.

³⁸⁴ Ákr. 43. § (7) bek. e) pont.

³⁸⁵ Ákr. 50. § (5) bek. a) pont.

³⁸⁶ Ákr. 116. § (3) bek. e) pont.

- az eljárást megszünteti;
- érdemben dönt;
- az eljárást felfüggeszti vagy a beadvány elintézését függőben tartja; vagy
- az eljárás szünetel [Ákr. 43. § (7) bek.].

A felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.

Ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi el [Ákr. 43. § (13) bek.].

Noha az Ákr. említi, magyarázatot nem ad a függő hatályú döntéstől eltérő **függőben tartás** fogalmát illetően. Ezt az Ákr. mind az eljárás, mind a beadvány függőben tartása kapcsán említi. Az Ákr. 43. § (5) bekezdése szerint az eljárás szünetelése, felfüggesztése vagy függőben tartása esetén az eljáró hatóság legkésőbb a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról és a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának figyelmen kívül hagyásával számított időpontról.

Az ingatlan-nyilvántartásról 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyt.) 47/A. §-a szól a függőben tartásról. Eszerint **függőben kell tartani a beadvány elintézését** az Inyt.-bne taxatív meghatározott okok időtartamára. Ilyen például a beadvány függőben tartás a rangsorban előrébb álló beadvány elintézéséig, vagy ha törvény így rendelkezik.

Ha a megkeresés alapjául szolgáló bírósági vagy más hatósági határozat a jogszerzést feltételhez köti, az ingatlanügyi hatóság **a megkeresés elintézését** a határozatban a feltétel teljesítésére meghatározott határidő lejártáig, legfeljebb azonban a megkeresés beérkezésétől számított hat hónapos határidő elteltéig függőben tartja.

A függőben tartott beadvány ügyintézési határidejének számítására az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályok az irányadók.

7. Az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok

Ahogy arra már többször utaltunk, a közigazgatási hatósági eljárás eljárási cselekmények láncolata. Ezek az eljárási cselekmények folyamatos mozgásban tartják az eljárást, mondhatni ezek adják az eljárás dinamikáját. Annak érdekében, hogy az eljárás ne legyen nagyon hosszú, egyes eljárási cselekményekre ne fordítson a hatóság a szükségesnél több időt és egyúttal az alapelvek mentén az eljárás gyors, hatékony lefolytatása megvalósulhasson, a közigazgatási eljárásjogban is érvényesülnek bizonyos eljárási határidők.

A határidő mindig egy olyan időtartam, amelyen belül valamilyen eljárási szereplőnek valamilyen kötelezettségnek eleget kell tennie.

Mindenekelőtt azt érdemes kiemelnünk, hogy **az anyagi és az eljárásjogi értelemben vett határidők nem azonosak**. Anyagi jogi határidőket az ágazati anyagi jogi normák határoznak meg, míg alaki, vagy más néven eljárásjogi határidőket az Ákr., valamint az ágazati eljárási normák.³⁸⁷

A közigazgatási hatósági eljárásban a határidők egyfelől **általános értelemben vett határidők, másfelől ügyintézési határidők, valamint teljesítési határidők** lehetnek.³⁸⁸

- Az általános értelemben vett határidőket vagy jogszabály, vagy a hatóság állapítja meg: látni fogjuk, hogy maga az Ákr. is számos esetben határoz meg határidőket egy-egy eljárási cselekmény kapcsán (például a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidő).

³⁸⁷ Ld. ehhez az 1/2010. Közigazgatási jogegységi határozatot.

³⁸⁸ Fonyó Gyula (szerk.): Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, Budapest, Jogi Könyvkiadó, 1976. 201. p.

- Ugyanakkor a hatóság köteles az eljárási kötelezettség szabályai szerint a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén eljárni. A hatóság eljárását az Ákr.-ben meghatározott ügyintézési határidőn belül köteles lefolytatni. Azt, hogy ez az ügyintézési határidő pontosan mennyi, jogszabály határozza meg.

Az ügyintézési határidő az az időtartam, amelyen belül a hatóság köteles eleget tenni eljárási kötelezettségének, azaz az eljárást lefolytatni, a döntést meghozni és azt közölni.

Az ügyintézési határidő a közigazgatási hatósági eljárás egy rendkívül fontos és érzékeny kérdésköre. A Ket. ügyintézési határidő-rendszere számos paradigma váltáson esett keresztül, hol napokban, hol munkanapokban kellett számítani a határidőket, amely nem kedvezett az eljárási szabályok jogalkalmazók részéről történő megszilárdulásának.

Az Indokolás szerint „a törvény az ügyintézési határidő kérdésében szakítani kíván a határidő folyamatos csökkentésének kétséges eredményű módszerével. A Ket. szerinti huszonegy napos általános eljárási határidő észszerűen tovább már nem volt csökkenthető, és – a hatósági eljárási cselekmények határidőrendszere, a határidőbe bele nem számítható időtartamok miatt – egyébként is csak látszattmegoldás lett volna. Ezzel szemben a törvény egy olyan »bruttó« ügyintézési határidőt állapít meg, amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni.”

Az ügyintézési határidő eljárásjogi szempontból azért nagyon fontos, mert számos joghatás fűződik az ügyintézési határidő kezdetéhez, illetve annak végéhez. Az ügyintézési határidőt általában több eljárási cselekmény is megszakíthatja, amely ténylegesen az ügyfél ügyének elbírálásának az elhúzódását jelenti. Éppen ezért a szakirodalom többnyire különbséget tesz ügyintézési határidő és az ügy elintézésére fizikailag ténylegesen fordított elintézési határidő között.³⁸⁹

Az Ákr. ezért elmozdul egy olyan megoldás felé, amellyel arra sarkallja a hatóságokat, hogy az említett „bruttó” határidőn belül mindenképpen elintézzék az ügyfél ügyét és az ügyintézési határidőbe csak azokat az eljárási cselekményeket ne kelljen beszámítani, amelyek objektív okok miatt ténylegesen befolyásolják a hatóság döntését.

- A határidőknek említettünk egy másik válfaját is, a teljesítési határidőt számos esetben az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének bizonyos időtartamon belül teljesítenie kell valamit, például eleget kell tenni a hatóság hiánypótlási felhívásának. Ide soroljuk azt az esetet is, ha a hatóság érdemi döntése határoz meg az ügyfél számára valamilyen tevéleges magatartást (például harminc napon belül bontsa le a közterületen jogellenesen felépített lángosos bódéját).

A fentiek alapján is látható, hogy a határidőket különbözőképpen lehet csoportosítani. Eltekintve a határidőkhöz kapcsolódó részletes jogdogmatikai kérdések elemzésétől, kiemelnénk, hogy alapvetően két fő csoportot különböztetünk meg a határidők halmazában abból a szempontból, hogy ki a határidő meghatározója: ennek megfelelően beszélhetünk **jogszabályban meghatározott, illetve a hatóság által megállapított határidőkről.**

A jogszabályban meghatározott határidő lehet:

- Jogvesztő (záros, prekluzív) a határidő, ha elmulasztásával a hozzá kapcsolódó jog is elenyészik (például, ha az ügyfél a fellebbezésre nyitva álló határidőt elmulasztja, és mulasztását elfogadhatóan nem igazolja, a döntést a fellebbezéssel már nem támadhatja meg).
- Instruktív határidő, amelyik a hatóság által elvégzendő eljárási cselekményre nézve állapít meg határidőt.

³⁸⁹ Patyi András: im. Közigazgatási hatósági eljárásjog, 137. p.

- Objektív és szubjektív határidő: az objektív határidő esetében egy objektív módon meghatározható időponttól (például elmulasztott eljárási cselekmény napja) kell számítani a határidőt, míg a szubjektív időtartam esetében valamilyen, többnyire az ügyfélhez köthető szubjektív dolog bekövetkezéséhez (például tudomás szerzés, akadály elhárulása) köthető a határidő kezdete. Ez a két határidő típus többnyire együtt jelenik meg a jogszabályokban és az objektív határidő legtöbbször jogvesztő természetű. Erre kitűnő példa lesz a hamarosan bemutatásra kerülő igazolási kérelem előterjesztése.³⁹⁰

A bírósági ítéletekben gyakran visszaköszön, hogy a közigazgatási hatóság által megállapított határidőket mindig úgy kell megállapítani, hogy az adott eljárási cselekmény elvégzésére elegendő idő álljon rendelkezésre (például egy hiánypótlásnál nem mindegy, hogy egy rendelkezésre álló okiratot kell bemutatni a hatóságnak, vagy pótolni kell valamilyen műszaki tervdokumentációt).

7.1. Az általános ügyintézési határidő

Az Ákr. szerint az ügyintézési határidő, **az eljárás megindulásának napján** kezdődik.

Ettől a fő szabálytól azonban **törvényi szintű** rendelkezések eltérhetnek, így az ágazati törvények az ágazati sajátosságokra figyelemmel élnek is ezzel a lehetőséggel. Nézzünk erre néhány példát:

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 6. § (4) bekezdése szerint a kérelemre induló, azonnal elintézendő eljárások esetén az ügyintézési határidő a kérelem benyújtásának napján kezdődik.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/C. § (1) bekezdése szerint a kérelemre indult építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárás esetében az ügyintézési határidő a kérelemnek a hatósághoz történő beérkezését követő első munkanapon kezdődik.

Mikor arra utaltunk, hogy **a kapcsolódó eljárás** iránti kérelem benyújtásának időpontjához jogszabály jogkövetkezményt fűz, e tekintetben a kérelem benyújtásának időpontját kell figyelembe venni azzal, hogy a kapcsolódó eljárás a megelőző eljárásban hozott, véglegessé vált döntésnek a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.

A korábbi szabályozással ellentétben az Ákr. nem egy általános időtartamot határoz meg, hanem az egyes eljárásfajtáknak megfelelően határozza meg az ügyintézési határidőket:

Az ügyintézési határidő

- a) automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,**
- b) sommás eljárásban nyolc nap,**
- c) teljes eljárásban hatvan nap.**

A teljes eljárás esetében alkalmazandó hatvan nap azt jelenti, hogy az alatt mindenféle eljárási cselekményt el kell tudnia végezni a hatóságnak. Ebből következően a hatvan napos ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt csak törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.**

Az Ákr.-tól számos ágazati törvény eltér, mind a határidő hosszát, mind a határidő eljárások szerinti struktúráját tekintve. Tekintsünk át néhány példát:

- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 40. § (1) bekezdése értelmében például az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a növényvédő szerek

³⁹⁰ Ld. bővebben: Lőrincz Lajos Im. Eljárási jog a közigazgatásban, 79-80. p.

forgalombahozatali, felhasználási engedélyezési és engedélymódosítási eljárása során az engedély megadásáról tizenkét hónapon belül, a növényvédő szernek nem minősülő növényvédelmi hatású termékek, védőanyagok, kölcsönhatás-fokozók, segédanyagok, hatásjavítók, növényvédelmi célú eszközök és anyagok, makroszervezetek és mikroorganizmusok forgalombahozatali, felhasználási engedélyezési és engedélymódosítási eljárása során az engedély megadásáról tizennégy hónapon belül dönt.

- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 76. § (2) bekezdése szerint a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokban az ügyintézési határidő 45 nap.
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 41. § (2) bekezdése szerint, ha a hatósági eljárás folyamatában az ügyfél az ügy hatósági szerződéssel történő lezárását kezdeményezi, az ügyintézési határidő 120 nap.
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/C. § (1) bekezdése szerint az összevont telepítési eljárás során az építésügyi hatóság számára irányadó ügyintézési határidő a telepítési hatásvizsgálati szakaszban ötven nap, környezeti hatásvizsgálati eljárás vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárás lefolytatása esetén nyolcvanöt nap; integrált építési engedélyezési szakaszban huszonöt nap, környezeti hatásvizsgálati eljárás vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárás lefolytatása esetén nyolcvanöt nap.
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 128/B. § (2) bekezdése szerint a gyámhatóság az örökbefogadás engedélyezéséről fő szabály szerint hatvan napon belül dönt. Ugyanennek a törvénynek a (2a) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy a gyámhatóság az örökbefogadás engedélyezéséről a kötelező gondozási idő lejártát követő huszonegy napon belül dönt, ha az elrendelt kötelező gondozási idő az egy hónapot meghaladja.
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény új 44. § (1) bekezdése szerint a törvény 40. § (2) bekezdés a) pontja, továbbá a pályázat alapján nyújtható foglalkoztatást elősegítő támogatások esetében a pályázati felhívásban az elbírálásra nyitva álló határidő legfeljebb két hónapban állapítható meg.
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67. § (2) bekezdése értelmében a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálat alapján hozott határozatát negyvenöt napon belül hozza meg; ha az ügyben közmeghallgatás tartása szükséges, az ügyintézési határidő hatvan nap. A környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárás ügyintézési határidejét indokolt esetben – különös figyelemmel a tevékenység egyedi jellemzőire, összetettségére, telepítési helyére, illetve méretére – meghosszabbíthatja.

Az Ákr. által meghatározott általános ügyintézési határidő határidők a döntés közlését is magukban foglalják.³⁹¹

7.2. Speciális határidők az Ákr-ben

Az általános ügyintézési határidők mellett az Ákr. bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában speciális határidőket állapít meg:

- a) A testületi szervként működő hatóságok a hatáskörükbe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoznak.**

³⁹¹ A későbbiekben látni fogjuk, hogy a döntést többféleképpen lehet közölni. Ezek közül a leggyakoribb a postai úton történő kézbesítés.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át. Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.³⁹²

Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző eljárási kötelezettségét önkormányzati hatósági ügyben elmulasztotta, a kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy a felhívásban megállapított határidőn – legfeljebb huszonegy napon – belül folytassa le az eljárást.³⁹³

A képviselő-testület ülése nyilvános, azonban zárt ülést tart önkormányzati hatósági, ügy tárgyalásakor.³⁹⁴

b) Az Ákr. kimondja, hogy az ügyet soron kívül kell elintézni, ha:

- **A kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja:** a Ptk. értelmében kiskorú az, aki a tizenharmadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik.³⁹⁵ A korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizenharmadik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen,³⁹⁶ míg cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizenharmadik életévét nem töltötte be.³⁹⁷ Ahogyan erre a korábbiakban is utaltunk, az ilyen személyek fokozott eljárásjogi védelem alatt állnak, ennek megfelelően minden olyan ügyben, ahol az ilyen személyek érdekei veszélyeztetve vannak, azonnali eljárási kötelezettsége van a hatóságnak.³⁹⁸
- **Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja:** az életveszély egy olyan helyzet előállása, amely magában foglalja az adott személy vagy személyek halálának reális esélyét is,³⁹⁹ míg kárnak tekintünk minden olyan hátrányt, amelyet valaki elsődlegesen a vagyonában elszenved.⁴⁰⁰ Ilyen esetben a veszélyhelyzet

³⁹² Ehhez ld. Vétesy László: A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdésére. In.: De iuris peritorum meritis 6 – Lőrincz Lajos emlékkötet, Károli Gáspár Református Egyetem 2010.

³⁹³ Ld. a Mötv. 142/A. §.

³⁹⁴ Mötv. 46. § (1)-(2) bek.

³⁹⁵ Ptk. 2:10.§.

³⁹⁶ Ptk. 2:11.§.

³⁹⁷ Ptk. 2:13.§.

³⁹⁸ Méhes Tamás Im. Polgári jogi alapismeretek (megjelenés alatt), 7-15. p.

³⁹⁹ A katasztrófavédelmi szakirodalom szerint a „közvetlen életveszély: Közvetlen életveszélyben lévőnek kell tekinteni mindazokat, akik olyan helyzetben, állapotban, körülmények között vannak, amelyek alkalmasak az emberi életfunkciók megszüntetésére vagy súlyos károsítására, és ezekből saját erejükönél fogva nem képesek kimenekülni. A közvetett életveszély: Közvetett életveszélyben lévőnek kell tekinteni azokat, akik a közvetlen életveszélyből saját erejükönél fogva képesek menekülni, továbbá mindazokat, akik az életmentés nélkül közvetlen életveszélybe kerülhetnek. A két fajta életveszély megkülönböztetésére a balesetek, katasztrófák során történő életmentésnél van szükség. A mentést vezető ennek alapján dönt a személyek mentésének szükségességéről, a mentési csoport létszámáról, feladatáról, a mentési sorrendről.” Ld.: Dr. Csutorás Gábor: A veszély, veszélyeztetés, balesetszerű káresemények fogalma. In.: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0089_05_biztonsagtudomany/ch01s02.html (utolsó letöltés: 2017.10.10.).

⁴⁰⁰ A Ptk. elsősorban a vagyonban bekövetkezett károkozás szabályait határozza meg. A vagyoni kárnak három elemét ismerjük: felmerült kár (damnum emergens), elmaradt vagyoni előny (lucrum cessans), és az indokolt költségek. Emellett a Ptk. 2:52. §-a szerint, akit személyiségi jogában megsértenek, sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért. A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkezésének bizonyítása nem szükséges. A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg. A Ptk. 2:53. §-a pedig kimondja, hogy aki személyiségi jogainak megsértéséből eredően

elhárítása nem tűr halasztást (például egy tüzeset alkalmával a tűz eloltása mindkét tényállási elem vonatkozásában felmerülhet, hiszen egy tüzeset az életveszély és a kárveszély bekövetkeztét is jelentheti).

- A hatóság **ideiglenes biztosítási intézkedést** rendelt el: a későbbiekben önálló fejezetben fogjuk tárgyalni az egyes hatósági intézkedések különös szabályait, ezért itt csak annyit jegyeznénk meg, hogy a hatóság akkor rendel el ideiglenes biztosítási intézkedést, ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn;
- **A közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében** egyébként szükséges: *Concha Győző* ma is helytálló gondolatai szerint a közrend „az emberi szükségleteknek állami szervek és magánosok összefüggése általi kielégítése az általános és közös jó tekintetei szerint, a jog és a természeti erők korlátai között”⁴⁰¹ Mind a közrend, mind a közbiztonság fogalma elsődlegesen a rendszertudományok egyik kutatott kérdésköre.⁴⁰² A közbiztonság kapcsán nehéz konzekvens definíciót találnunk. Az Alkotmánybíróság az egyik határozatában akként foglalt állást, hogy „A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. (...) A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg (...), hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (...), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.”⁴⁰³ *Finszter Géza* szerint „a közbiztonság mint jogi tárgy, védendő értékek összessége, (...) a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljait.”⁴⁰⁴

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat 8. pontja szerint Magyarország alapvető biztonsági érdekének tekinti szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének védelmét, az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, az emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülését. Nemzeti biztonsági érdekünknek tekintjük továbbá a nemzetközi béke, biztonság és együttműködés fenntartását, a demokrácia térnyerését, az euro-atlanti térség, különösen a Magyarországhoz földrajzilag közel eső térségek és a szomszédos országok stabilitását, az euro-atlanti integráció további mélyítését.⁴⁰⁵

kárt szenved, a jogellenesen okozott károkért való felelősség szabályai szerint követelheti a jogsértőtől kárának megtérítését. Ld. ehhez: Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog (Új magánjog 7.) HVG-ORAC, Budapest, 2015. 908 p. A Ket. 172. § f) pontja alapján életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet: egy vagy több embert az élet elvesztésével, illetve a testi épség vagy az egészség súlyos károsításával, továbbá a természeti vagy az épített környezet, valamint az anyagi javak jelentős vagy helyrehozhatatlan károsodásával közvetlenül fenyegető rendkívüli helyzet, állapot vagy esemény, amelynek megelőzése vagy káros hatásainak elhárítása hatósági intézkedést igényel. Sajnos az Ákr. már nem tartalmaz a fogalom meghatározásokra vonatkozó értelmező rendelkezéseket.

⁴⁰¹ Concha Győző: Politika II. (Közigazgatástan), Budapest, 1905, 312. p.

⁴⁰² Ld. ehhez: Szilvássy György Péter: Rendvédelem és közigazgatási eljárások. In: Szigeti Péter (szerk.): Budapest: Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, 2007. 129-145. p.

⁴⁰³ 13/2001. /V. 14./ AB határozat.

⁴⁰⁴ Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. In.: <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Finszter.pdf> (utolsó letöltés: 2017.09.01.).

⁴⁰⁵ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. §-a szerint nemzetbiztonsági érdek Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése, az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása, a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése, az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint a terrorcselekmények, az illegális

c) Az egyéb eljárási cselekmények speciális határideje:

- Ha a hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon közli, a döntést írásban is megküldi. A döntés közlésének napja ilyenkor – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az írásbeli közlés napja. A nem elektronikusan közölt iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta.
- A hatásköri és illetékességi vita esetében az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között fő szabály szerint **azonnal** egyeztetni.
- Ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője fő szabály szerint azonnal gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.
- Az azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle szabályai kapcsán az Ákr. kiemeli, hogy a rendőrség a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint, a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.
- A hatásköri és illetékességi vita esetében az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között **azonnal**, de legfeljebb **három napon** belül megkísérelni a vita eldöntését.
- Ha megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn, a hatóság az ideiglenes intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedésként – három napon belül teszi meg.
- Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napján, ha „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő **ötödik munkanapon** kézbesítettnek kell tekinteni;
- Ha a hatóság a kérelmet visszautasíthatja, de a kérelmező a kérelmét **öt napon belül** az előírt formában ismételten előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani. Ilyenkor ha az ügyfél ismételten terjeszti elő kérelmét, és a jogszabály határidőt vagy határnapot állapít meg, a kérelem előterjesztése szempontjából a határidő és a határnap megtartottnak tekintendő.
- Amennyiben a hatásköri és illetékességi vita feloldása a hatóságok egymás közötti egyeztetése alapján nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén az arra jogosult felettes szerv öt napon belül jelöli ki. A szakhatóság és a megkeresett szerv a függő hatályú döntés véglegessé válásáról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.
- A megkeresés általános szabálya szerint a hatóság legalább ötnapos határidő tűzésével más szervet vagy személyt kereshet meg.
- Az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy arról az idézett a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal értesüljön.

- Ahogyan azt a korábbiakban láttuk, az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.
- Ha nem szükséges az ügyfél idézése, a hatóság az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél legalább öt nappal korábban megkapja.
- A szakhatóságot – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – az eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban értesíteni kell;
- Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejártá előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el.
- A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást.
- Azt is láttuk, hogy a hatóság az eljárás megindításától számított **nyolc napon** belül hozhat függő hatályú döntést.
- A későbbiekben látni fogjuk, hogy a hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti.
- A szakértőtől legalább **tizenöt napos** határidő tűzésével lehet szakvéleményt kérni.
- A fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál lehet előterjeszteni.
- Ha a címzett tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesítettnek tekinti, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül kifogást terjeszthet elő.
- A törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap.
- Az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő tizenötödik napon minősül az ügyféllel közöltnek.
- Ha a kézbesítési ügygondnok nem járt sikerrel, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az öt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon.
- A szerződést a hatóság a többi ügyféllel is közli, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés módosítását. Ennek elmaradása esetén a nem szerződő ügyfél **harminc napon** belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.
- Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.
- Zár alá vett dolog esetében, amennyiben a hatóság felhívását követő három hónapon belül a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog értékesíthető.
- Arról is szóltunk már, hogy **hat hónapi** szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik.

- Nincs helye a döntés kiegészítésének, ha a döntés véglegessé válásától számított **egy év** eltelt.
- Hatósági ellenőrzését az ügyfél is kérheti, kivéve ha – többek között – a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel.
- Ha a 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 döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta **három év** eltelt.
- A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy, ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított **öt év** eltelt;
- A döntés semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha a kötelezettséget 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;
- A végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével évül el.

Az Ákr. azt is kimondja, hogy amennyiben a határidőből **kevesebb, mint tizenöt nap van már csak hátra**, a további eljárási cselekményeket soron kívül el kell végezni.

d) A belső határidő: az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az úgynevezett **belső határidő** kérdéséről is. Ugyanis, ha egy ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

e) Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára előírt általános teljesítési határidő: ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse.

7.5. Az ügyintézési határidő számítása

Az Ákr. a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan pontosan meghatározza, hogyan kell számítani a **határidőket**:⁴⁰⁶

- a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tétel 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;
- az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik;
- ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. A határozott naphoz kötött jogszerezés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezménye a határidő utolsó napjának elteltével áll be;

⁴⁰⁶ Ákr. 52. §.

- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

Az ügyintézési **határidőbe nem számít be**

- az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének, valamint
- ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.

7.3. Az ügyintézési határidő túllépésének szankciói

Ahogy a korábbiakban már kiemeltük, a határidők megtartásának **garanciális jelentősége van**: egyfelől az ügyfél elvárja a hatóságtól, hogy az ügyét gyorsan, hatékonyan, egyszerűen intézze el, másfelől az ügyintézés milyenségét, a hatóságok és tágabb értelemben az állam megítélését is nagymértékben meghatározza az, hogy a hatóságok milyen gyorsan és szakszerűen járnak el. Mindemellett Alaptörvényi szinten lefektetett és alapvető elvvel kiemelt követelmény Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXIV. cikkének (1) bekezdése a tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézés követelménye.

Az Alapvető jogok biztosának 2016-os beszámolójában⁴⁰⁷ a biztos kiemeli, hogy bizonyos egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz, sokszor pedig a meglevő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni. A biztos megállapította, hogy megfelelő létszám és/vagy a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot okoz, hiszen nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszasságot eredményez.

A határidők elmulasztásának különböző jogkövetkezményei lehetnek attól függően, hogy milyen típusú határidőről beszélünk, illetve, hogy az eljárási jogviszony mely alanya mulasztja el az eljárási határidőt.

Az ügyfél által elmulasztott határidők esetében látni fogjuk, hogy lesz mód igazolási kérelem előterjesztésére és vannak bizonyos határidők, amelyek elmulasztása – ahogyan arra is utaltunk már – jogvesztéssel jár.

A hatóság számára előírt ügyintézési határidő elmulasztása azonban **nem jár jogvesztéssel**,⁴⁰⁸ vagyis az nem jelenti azt, hogy a hatóság a határidő elmulasztása esetén többet ne járhatna el (ezt nevezzük **instruktív** határidőnek). Ezt az Alkotmánybíróság még a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában megállapította. Amennyiben a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt nem tartja be, azaz jogellenesen hallgat, azt az Ákr. szankcionálja, mégpedig úgy, hogy **cserébe mentesíti az ügyfelet az eljárási költség megfizetésének kötelezettsége alól**.

⁴⁰⁷ Ld. <https://www.ajbh.hu/eves-beszamolok> (utolsó letöltés: 2017.08.15.)

⁴⁰⁸ Megjegyezzük, hogy az Európai Unió Bírósága bizonyos esetekben elismeri a hatóságok számára nyitva álló határidők jogvesztő voltát: A C-95/07. és C-96/07. sz. egyesített ügyekben a Bíróság kifejtette, hogy a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapításról szóló hatodik tanácsi irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a levonási jog gyakorlása tekintetében olyan jogvesztő határidőt ír elő, mint az alapügyben szereplő, feltéve ha tiszteletben tartja az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveit. A tényleges érvényesülés elvét nem sérti az a pusztán tény, hogy az adóhatóságnak a meg nem fizetett hozzáadottérték-adó megállapítására hosszabb határidő áll rendelkezésére, mint az adóalanyok tekintetében az adólevonási jog gyakorlására előírt határidő.

Az Ákr. akként rendelkezik, hogy amennyiben a hatóság határidőn belül nem jár el, azaz eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis jogellenesen hallgat, az az ügyfél számára hátrányos. Ezért, ha a hatóság:

- **határidőben nem hoz függő hatályú döntést;**
- **az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye – vagy**
- **az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi;**

az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

Más a helyzet akkor, ha az ügyfél, vagy az eljárás egyéb résztvevője mulaszt el valamilyen határidőt. Ilyenkor a Ket. korábbi szabályaihoz hasonlóan az Ákr. szerint is **igazolási kérelmet** lehet előterjeszteni.

Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.

Ahogy a fenti definícióból is látszik, a tényállás nem csak az ügyfél tekintetében biztosítja az igazolási kérelem előterjesztésének a jogát, hiszen úgy kezdődik a mondat, hogy „aki (...)”. Ebből következően az ügyfél mellett az eljárás egyéb résztvevője is igazolási kérelmet terjeszthet elő, amennyiben valamilyen határidőt vagy határnapot elmulaszt.

Ahogy a fejezetünk elején erről már szoltunk, a **határidő** egy olyan időtartam, amely alatt az adott eljárási cselekményt foganatosítani kell (például a fellebbezési kérelem benyújtása a döntés közlésétől számított tizenöt nap), míg a **határnap** egy konkrétan meghatározott időpont az adott eljárási cselekmény teljesítésére (például jelenjen meg az ügyfél az idézés alapján a hatóság előtt június 15-én 10 órakor).

Ennek kötelező feltétele azonban, hogy valamely határnap, határidő elmulasztására **önhibán kívül** kerüljön sor. Ez azt jelenti, hogy a mulasztásnak a mulasztónak fel nem róható módon kell bekövetkeznie, azaz a mulasztásban vétlennek kell lennie az érintett személynek.⁴⁰⁹

Az igazolási kérelem – ahogyan a megnevezéséből is látszik – **egy kérelemfajta**, arról a hatóságnak döntenie kell. Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.

Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulasztásra nem is került volna sor, ezért a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően (szubjektív határidő), de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb **negyvenöt napon belül** lehet előterjeszteni (objektív határidő).

Az Ákr. nem határozza meg azt, hogy kell-e és miként kell az önhibán kívüliséget igazolni, azonban a bírói gyakorlat töretlen annak megállapításában, hogy **a mulasztás okát fel**

⁴⁰⁹ Ld. a Kúria Kfv.VI.35.780/2012/6.számú ítéletét.

kell tární,⁴¹⁰ és valószínűsíteni kell,⁴¹¹ hogy a mulasztást nem a mulasztó maga idézte elő. Célszerű ilyenkor az ennek alátámasztására szolgáló bizonyítékokat is csatolni az igazolási kérelemhez.

Nincs helye igazolásnak az igazolási kérelem előterjesztése és a kérelem alapján megismételt eljárási cselekmény határidejének elmulasztása miatt. Nem szükséges igazolási kérelem előterjesztése akkor sem, ha a mulasztás arra vezethető vissza, hogy a hatóság téves tájékoztatást adott az irányadó határidőről.⁴¹²

A hatóságnak az igazolási kérelem tárgyában az említett **belső határidő** alapján azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül kell döntenie, az eset összes körülményét figyelembe véve.

A hatóság a döntésében a kérelemnek helyt ad, vagy azt elutasítja. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, **a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.** Ez azért nagyon fontos kiemelni, mert a már végleges döntés módosítását és visszavonását is eredményezheti az igazolási kérelem elfogadása, noha majd látni fogjuk, hogy az Ákr. alapesetben ezt nem engedné meg, csak a döntéstől számított egy éven belül, és akkor is úgy, hogy az akkor sem sérthet jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat.

Amennyiben a hatóság az igazolási kérelmet elutasítja, a hatóság által az igazolási kérelem tárgyában hozott végzés ellen **önálló fellebbezésnek nincs helye**, azonban az Ákr. az önálló fellebbezéssel megtámadható esetkörként nevesíti a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezést.

A jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.

Előfordulhat azonban olyan eset is, hogy az ügyfél nem személyesen, hanem képviselője útján jár el. Ilyenkor, ha az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – a képviselő részére küldi meg. Ugyanakkor a személyes megjelenésre szóló idézésről is értesíti a hatóság egyidejűleg a képviselőt. Szintén töretlen a bírói gyakorlat abban a kérdésben is, hogy az önhibán kívüliséget nem alapozza meg az a körülmény, ha például a képviselő nem tájékoztatja az ügyfelet a határidőről.

Megjegyezzük, hogy sajátos igazolási módozat jelenik majd meg a kézbesítési vélelem megdöntése kapcsán. Az Ákr. ugyanis kimondja, hogy ha a címzett tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesítettnek tekinti, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül kifogást terjeszthet elő.⁴¹³ Ha a kifogásnak a hatóság helyt ad, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.⁴¹⁴

8. A szakhatóság közreműködése

A közigazgatási eljárások egy része nem sommás eljárásnak minősülő, összetett, teljes eljárásban elbírálandó komplex tény- és jogkérdések vizsgálatát igénylő eljárások. Az ilyen eljárások többnyire az összetett bizonyítási folyamat mellett igen gyakran megkövetelik azt is, hogy az eljáró hatóság mellett más hatóságok is közreműködjenek az eljárásban, és segítsék az eljáró hatóságot a megalapozott döntés meghozatalában. Az úgynevezett horizontális hatáskörmegosztás⁴¹⁵ a szakhatóságok és az eljáró hatóság együttes ügyintézését, más szóval

⁴¹⁰ Ld. a Kúria Kfv.I.39.157/1010/5. számú ítéletét.

⁴¹¹ Ld. a Kúria a Kfv.VI.35.780/2012/6.számú ítéletét.

⁴¹² Ld. a Főv. Ít. 3. Kpkf.51.405/2011/2.sz. ítéletét.

⁴¹³ Ákr. 86. § (2) bek.

⁴¹⁴ Ákr. 86. § (5) bek.

⁴¹⁵ Ld. Csiba Tibor: A megosztott hatáskör és a szakhatóság, mint ennek jogosultja. Magyar Közigazgatás 2005/7:398-404. p.

„együtt döntési eljárását” jelenti. Az ilyen eljárásokban ugyanis a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, úgynevezett eljáró hatóság mellett, annak döntésének az érvényességéhez szükség van arra is, hogy a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott szakhatóságokat megkeresse, azok az általuk képviselt szakigazgatási terület jogszabályi rendelkezéseire figyelemmel az álláspontjukat egy szakhatósági állásfoglalás formájában kifejtse.⁴¹⁶ Ebben az eljárástípusban nem külön-külön születnek meg a határozatok, hanem egyetlen határozatban jelenik meg több hatóság érdemi döntése.⁴¹⁷

8.1. A szakhatóság kijelölése és megkeresése

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 (szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.⁴¹⁸

Ahogy látjuk, szakhatóságot nem kell minden eljárásban igénybe venni és annak szükségességéről sem az eljáró hatóság dönt, hanem a jogalkotó törvényben vagy kormányrendeletben rendelkezik róla. Ez egyben azt is jelenti, hogy **a szakhatóságot törvény vagy kormányrendelet jelöli ki (szakhatósági kijelölés) és az eljáró hatóság keresi meg.**

Az Ákr. felhatalmazó rendelkezései szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a közérdeken alapuló kényszerítő indok esetén az ügyben közreműködő szakhatóság kijelölésére vonatkozó szabályokat.⁴¹⁹ A Kormány ennek az 531/2017. (XII. 29.) Kormányrendeletben tett eleget és rendelkezett az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről.

A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerint **közérdeken alapuló kényszerítő indok** az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: EK-szerződés) 46. cikkében meghatározott célok, valamint az Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlatában az EK-szerződés 43., illetve 49. cikkének alkalmazásában ilyenként elismert egyéb közérdek. A hivatkozott törvény az úgynevezett szolgáltatási irányelv⁴²⁰ hazai implementálására hivatott, amely szerint „a közérdeken alapuló kényszerítő indokok fogalmát, amelyre ezen irányelv egyes rendelkezései hivatkoznak, a Bíróság a Szerződés 43. és 49. cikkével kapcsolatos joggyakorlatában fokozatosan dolgozta ki, és az továbbra is folyamatosan alakulhat. A fogalom a Bíróság joggyakorlatában elismerteknek megfelelően legalább a következő indokokat tartalmazza: közrend, közbiztonság és közegészségügy a Szerződés 46. és 55. cikke értelmében, a rendfenntartás a társadalomban, szociálpolitikai célok, a szolgáltatások igénybevevőinek védelme, a fogyasztóvédelem, a munkavállalók védelme, beleértve a munkavállalók szociális védelmét, az állatok jóléte, a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése, a csalások megakadályozása, a tisztességtelen verseny megakadályozása, a környezet és a városi környezet védelme, beleértve a város- és vidéktervezést, a hitelezők védelme, a hatékony és eredményes igazságszolgáltatás megővése, közúti biztonság, a szellemi tulajdon védelme, kultúrpolitikai célok, beleértve a különböző társadalmi alkotóelemek – különösen a társadalmi,

⁴¹⁶ Boros Anita Im. A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, 98. p.

⁴¹⁷ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 133. p.

⁴¹⁸ Ákr. 55. § (1) bek.

⁴¹⁹ Ákr. 139. §.

⁴²⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2006/123/EK IRÁNYELVE a belső piaci szolgáltatásokról (2006. december 12.). A jelen alfejezet vonatkozásában: Irányelv.

kulturális, vallási és filozófiai értékek – kifejezési szabadságának védelmét; a magas szintű oktatás biztosításának szükségessége, a sajtó sokszínűségének fenntartása és a nemzeti nyelv támogatása, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése, valamint az állat-egészségügyi politika.

A közrend fogalma a Bíróság értelmezésében a társadalom egyik alapvető érdekét érintő valódi és meglehetősen komoly fenyegetés elleni védelmet takarja, és magában foglalhat különösen az emberi méltóságra, a kiskorúak védelmére, a kiszolgáltatott felnőttekre és az állatok jólétére vonatkozó kérdéseket. Ehhez hasonlóan a közbiztonság fogalma magában foglal közbiztonsági kérdéseket.”⁴²¹

Az Irányelv ebbe a csoportba sorolja például a munkavállalók, a közegészség védelme, a környezetvédelem vagy a fogyasztóvédelem kérdéskörét is.⁴²² Így például a környezetvédelem indokoltta teheti azt a követelményt, amely külön engedély beszerzését írja elő a nemzeti területen lévő minden egyes létesítményre.⁴²³

Nézzünk egy példát szakhatósági kijelölésre vonatkozóan:

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Kormányrendelet értelmében a Kormány környezetvédelmi szakhatóságként a Pest Megyei Kormányhivatalt (fővárosi illetékességgel is, ami sajátos módon az jelenti, hogy fővárosi kormányhivatali szinten nincs ilyen hatáskörrel rendelkező hatóság), valamint a területi környezetvédelmi hatóságot jelöli ki.

Környezetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

Emellett a Kormány természetvédelmi szakhatóságként a minisztert, az országos természetvédelmi hatóságot, a területi természetvédelmi hatóságot, a fővárosi főjegyzőt, illetve a települési önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.

⁴²¹ Ld. az Irányelv (40)-(41) preambulum bekezdését.

⁴²² Ld. az Irányelv (47) preambulum bekezdését.

⁴²³ Ld. az Irányelv (59) preambulum bekezdését.

A Kormányrendelet mellékletét áttekintve egy ilyen táblázat ad eligazítást az egyes környezetvédelmi eljárásokban kijelölt szakhatóságokról (példák):

Eljárás megnevezése	Bevonás és közreműködés feltétele	Szakkérdés	Elsőfok	Másodfok
Környezetvédelmi felülvizsgálatra való kötelezésre irányuló eljárás.	Minden esetben.	A felülvizsgálat elvégzése felszíni és felszín alatti vizek minősége védelme szempontjából indokolt-e, továbbá a benyújtandó felülvizsgálati dokumentáció vízvédelmi tartalmának meghatározása.	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva).	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva).
		A felülvizsgálat elvégzése vízgazdálkodási, vízbázis-védelmi és vízkár-elhárítási szempontból indokolt-e, továbbá a benyújtandó felülvizsgálati dokumentáció vízgazdálkodási tartalmának meghatározása.	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva).	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva).
Környezetvédelmi működési engedélyezési eljárás (felülvizsgálat, teljesítményértékelés alapján) környezetvédelmi teljesítményértékelés jóváhagyása.	Minden esetben.	A felszíni és felszín alatti vizek minősége védelmére jogszabályban, illetve határozatban meghatározott előírások érvényesülnek-e a tevékenység vízellátása, a csapadék- és szennyvíz elvezetése, valamint a szennyvíz tisztítása biztosított-e, a vízbázis	Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva). Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a honvédelmi és katonai célú sajátos	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízvédelmi hatáskörében eljárva). BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva).

		védőterületére, védőidomára, jogszabályban, illetve határozatban meghatározott előírások érvényesülnek-e, továbbá annak elbírálása kérdésében, hogy a tevékenység az árvíz és a jég levonulására, a mederfenntartásra milyen hatást gyakorol.	építményekkel összefüggő eljárásban országos illetékességgel a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízgazdálkodási hatáskörében eljárva)	
--	--	---	--	--

Nem kell a szakhatóságot megkeresni akkor, ha a kérelmet eleve vissza kell utasítani.⁴²⁴ Ebben az esetben ugyanis a kérelem már eleve olyan hibában szenved, amely miatt nem alkalmas az érdemi vizsgálatra. Ebből következően nem lenne értelme szakhatóság megkeresésének sem, hiszen érdemben a szakhatóság sem tudná elbírálni az adott szakkérdést: az Ákr. 46. §-a szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy az ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírált, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

A hatóság a kérelmet vissza is utasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szakhatóság ugyanolyan hatóság, mint az eljáró hatóság, csak valamilyen speciális, ágazati szaktudással rendelkezik, és valamilyen szakkérdésben foglal állást. Éppen ezért az Ákr. akként rendelkezik, hogy amennyiben az Ákr. eltérően nem szól, a **szakhatóságra a hatóságra, vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.**

Mindenekelőtt azonban érdemes meghatároznunk, hogy miként különíthető el az eljáró hatóság és a szakhatóság tevékenysége egymástól:

A Legfelsőbb Bíróság megállapította,⁴²⁵ hogy a szakhatósági állásfoglalásnak az adott szakhatóság hatáskörébe tartozó szakkérdésre kell kitérnie. Ennek megfelelően az olyan kérdésekben, amelyek nem szakkérdések, hanem az ügy érdemében hozandó határozattal elbírálandó jogkérdéseknek minősülnek, az eljáró hatóság hatáskörébe tartozó kérdések, ezért e körben a szakhatóság állásfoglalása nem köti az eljáró hatóságot.

Ahogy látjuk a szakhatóságot **az eljáró hatóság keresi meg**, kivéve a később ismertetésre kerülő előzetes szakhatósági állásfoglalás beszerzése esetében.

Ahogy azt a kérelem előterjesztésénél tanultaknál láttuk, nem kérhető az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása.⁴²⁶

A szakhatóság megkeresésére az Ákr. nem tartalmaz speciális rendelkezéseket, így arra a megkeresés általános szabályai alkalmazandók azzal, hogy a szakhatóság által teljesítendő határidőről is a kijelölő törvénynek vagy kormányrendeletnek kell rendelkeznie.⁴²⁷

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 117. § (2a) bekezdése szerint például a szélerőmű vagy szélerőmű park építési engedélyezési eljárásában és használatbavételi

⁴²⁴ Ld. Ákr. 46. §.

⁴²⁵ Ld. a Kfv.I.37.057/2011. sz. ügyben hozott ítéletet.

⁴²⁶ Ld. Ákr. 26. § (2) bek.

⁴²⁷ Ld. az Ákr. 55. § (1) bekezdésének második fordulatát.

engedélyezési eljárásában közreműködő, a környezeti, természeti, településfejlesztési és településrendezési hatásokkal összefüggő szakkérdések vizsgálatára kijelölt szakhatóság ügyintézési határideje harminc nap.

Mivel a szakhatósági kijelölés alapján kötelező az eljáró hatóságnak a szakhatóságot megkeresnie – kivéve az említett kérelem-visszautasra vonatkozó tényállások esetköreit – az Ákr. súlyos következményeket fűz ahhoz, ha az eljáró hatóság mellőzte a szakhatóság megkeresését. A **szakhatóság mellőzése esetén** az erről való tudomásszerzést követően egyeztet az eljáró hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli.⁴²⁸

Amennyiben azonban a döntés megszületik a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával, a jogorvoslatokra vonatkozó fejezetben szabályozott eljárások során a döntést **meg kell semmisíteni**, illetve **vissza kell vonni**, és **szükség esetén új eljárást kell lefolytatni**.⁴²⁹

A döntés semmisségi ok esetén **sem semmisíthető meg**, ha ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság hozzájárult.⁴³⁰

8.2. A szakhatóság állásfoglalása

Az Ákr. szerint **a szakhatóság állásfoglalására a döntésre** vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ennek hangsúlyozása azért is fontos, mert a szakhatóság az adott szakkérdésben állást foglal, dönt, azonban olyan döntést hoz, amely **önállóan nem**, csak az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. Ennek az oka, hogy a szakhatóság és az eljáró hatóság együttműködése során csak egy érdemi döntés születhet, mégpedig az eljárást kvázi uraló, eljáró hatóság döntéseként. Ebbe **a döntésbe beépül a szakhatóság döntése, állásfoglalása**. Ez nem úgy történik, hogy az eljáró hatóság döntése mellé tűzik a szakhatóság állásfoglalását, hanem az Ákr. szerint az eljáró hatóság döntésének a rendelkező részébe a szakhatóság állásfoglalása, az indokolási részbe pedig a szakhatósági állásfoglalás indokolása épül be. A gyakorlatban az eljáró hatóság szó szerint átveszi ezt a két említett részt a szakhatósági állásfoglalásból. Ez már csak azért is így van, mert a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az eljáró hatóság kötve van a szakhatóság állásfoglalásához.⁴³¹ Vagyis az eljáró hatóság azt nem fogalmazhatja át, tetszés szerint nem húzhat ki belőle, vagy nem írhat hozzá olyat, amely a szakhatóság hatáskörébe tartozó szakkérdésnek minősül.

A határozatot a hatóság közli az ügyben eljáró szakhatósággal is.⁴³²

Amennyiben a döntés nem határozati formában realizálódik, hanem egy **hatósági szerződésben**, akkor hatósági szerződés tartalmazza a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket.⁴³³

Olyan eset is előfordulhat, hogy a szakhatóság csak valamilyen **ágazati feltétel** teljesülése mellett bocsátja ki az állásfoglalását (például előírja, hogy egy iskolaépület használatba vételekor ellenőrizni kell a csapokból folyó víz minőségét). Ilyenkor az Ákr. lehetővé teszi, hogy a hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján állapítsa meg.⁴³⁴

A szakhatóság számára is fennáll a lehetőség a döntésének saját hatáskörben történő reparálására. Ha ugyanis a szakhatóság utóbb észleli, hogy **állásfoglalása jogszabályt sért**,

⁴²⁸ Ld. Ákr. 56. § (2) bek.

⁴²⁹ Ld. Ákr. 123. § (1) bek. b) pont.

⁴³⁰ Ld. Ákr. 123. § (2) bek. c) pont.

⁴³¹ Ld. a Kfv. III. 37.627/2010. sz. ügyben hozott ítéletet.

⁴³² Ld. Ákr. 85. § (1) bek.

⁴³³ Ld. Ákr. 92. n§ (2) bek.

⁴³⁴ Ld. Ákr. 56. § (5) bek.

állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig **egy ízben módosíthatja**.⁴³⁵

A szakhatóság döntésének módosítása azonban nem csak a szakhatóság saját észlelésére lehetséges: amennyiben ugyanis a szakhatóság **a keresetlevél alapján** módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.⁴³⁶

8.3. Az előzetes szakhatósági állásfoglalás

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 egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 164/D. §-a például kimondja, hogy a Magyarország területén végzendő kutatásengedélyezési eljárásokban nincs helye előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadásának.

A kérelemhez **egy évnél nem régebbi** előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg.

A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 58/A. § (4a) bekezdése például kimondja, hogy a gyümölcs termőhelyi kataszteri eljárásban a kérelemhez öt évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás is csatolható, de például a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 76/A. § (2) bekezdése szerint az előzetes szakhatósági állásfoglalás harminc napig használható fel.

A hatóság előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolásakor a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 117. § (4) bekezdése szerint például a Hatóság az engedélyezési eljárás során akkor fogadja el az előzetes szakhatósági állásfoglalást, ha a szakhatóság által véleményezett műszaki tervdokumentáció egy eredeti példányát keltezéssel, aláírással és bélyegző lenyomattal ellátva nyújtják be az engedélyezési eljárás megindításakor a Hatósághoz.

A szakhatósági állásfoglalásnál leírtakra figyelemmel az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseket csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén kell alkalmazni.

8.4. A szakhatóságokra vonatkozó egyéb eljárási szabályok

Bizonyos esetekben a szakhatóság döntéséhez is elengedhetetlen **egyes bizonyítási eljárási cselekmények foganatosítása**, például egy szemle lefolytatása. Éppen ezért az Ákr. úgy rendelkezik, hogy amennyiben az eljáró hatóság a szakhatóság számára is hasznosítható eljárási cselekményt foganatosít, értesíteni kell a szakhatóságot – ha az annak a feladat- és hatáskörét érinti – az adott eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban.⁴³⁷

Egy másik bizonyítási eljárási cselekményhez kapcsolódóan az Ákr. leszögezi, hogy **nincs helye szakértő kirendelésének**, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.⁴³⁸ Ennek az az oka, hogy a szakértő igénybe vételéről a hatóság dönthet, amennyiben a tényállás tisztázásához speciális szakértelemre lenne szükség. Ha ez a szakértelem a kötelezően megkeresendő szakhatóság állásfoglalásának tárgyát képező szakkérdés, értelem szerűen ugyanabban a szakkérdésben nincs értelme egy kötelezően illetve egy, a hatóság mérlegelése alapján igénybe vehető eljárási szereplő bevonásának.

Az Ákr. szerint az ügyfelet megilleti **a kérelmezett jog gyakorlása**, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (ezt hívjuk **jogszerű hallgatásnak**). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben

⁴³⁵ Ld. Ákr. 56. § (2) bek.

⁴³⁶ Ld. Ákr. 115. § (3) bek.

⁴³⁷ Ld. Ákr. 61. § (2) bek.

⁴³⁸ Ld. Ákr. 71. § (2) bek.

törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, illetve teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ennek a szabálynak a szakhatóságok tekintetében is van jelentősége. Nézzünk néhány ágazati példát:

A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 16. § (2) bekezdése például kimondja, hogy a szakhatóságok, a közművek üzemeltetői és az utak kezelői a helyszín közlekedési hatósággal együttes megtekintése után azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül nyilatkoznak arról a közlekedési hatóságnak, hogy a forgalomba helyezési engedély megadásának feltételei fennállnak. Ha a közművek üzemeltetői és az utak kezelői nem nyilatkoznak, a hozzájárulásukat, illetve beleegyezésüket megadottnak kell tekinteni.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/E. § (1) bekezdése ugyanakkor például kimondja, hogy a használatbavételi engedélyezési eljárásban részt vevő szakhatóságok állásfoglalásukban nem írhatnak elő újabb feltételt vagy követelményt az építési engedélyezési eljárásban adott szakhatósági véleményükben meghatározottakhoz képest és nem tagadhatják meg szakhatósági állásfoglalásuk megadását azzal az indokkal, hogy időközben a szakterületre vonatkozó szabályok megváltoztak.

Ha a szakhatóság az eljárásra irányadó ügyintézési határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vesz részt, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 43/B. §-a (7) bekezdése szerint, ha a bányafelügyelet engedélyezési eljárásaiban – ellenérdekű ügyfél hiányában – a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad állásfoglalást, a szakhatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

Megállapítható, hogy nincs ellenérdekű ügyfél, ha a kérelmező ügyfél benyújtotta az ügyben érintett összes ismert ügyfélnek a kérelmezett tevékenység végzéséhez történő hozzájáruló nyilatkozatát vagy a tevékenység végzését lehetővé tevő megállapodást.

Mivel a szakhatóság az eljárásnak csak egy kis szegmensét ismeri, nem tudhatja, hogy pontosan milyen **eljárási költségek** merülnek fel az eljárás egésze alatt. Éppen ezért az Ákr. akként rendelkezik, hogy amennyiben a **függő hatályú döntés** véglegessé válik, az eljáró hatóságnak intézkednie kell az eljárási költségek, így a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj visszatérítése iránt.

Ilyenkor szakhatóság a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárásra tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá az eljárásra tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.

Amennyiben viszont függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye és a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi el, a hatóságnak a belső határidők szerint, azaz legkésőbb nyolc napon belül gondoskodnia kell a szakhatóság megkereséséről.

9. A tényállás tisztázása és a bizonyítás

9.1. A tényállás tisztázása és a bizonyítás általános jellemzői

Amikor a közigazgatási eljárás dinamikájáról beszéltünk megállapítottuk, hogy „a közigazgatási eljárás mozgatórugói az eljárási cselekmények. Minél szorosabban kapcsolódnak egymáshoz az egyes eljárási cselekmények, annál gyorsabb, hatékonyabb az eljárás (ehhez nagyon leegyszerűsítve az is elegendő, hogy mindenki minden határidőt betartsa).”⁴³⁹ Az

⁴³⁹ Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 18. p.

egyes eljárási cselekmények gyorsasága azonban önmagában még nem elegendő a megfelelő eljárás biztosításához: az eljárási cselekményeknek és az azok alapján megszülető döntésnek is helyesnek kell lennie. Helyes döntést pedig csak kellően körüljárt eljárásban, alaposan feltárt tényállás mellett lehet hozni. Amennyiben ugyanis valamilyen körülmény tisztázása elmarad, máris elképzelhető, hogy a döntésünk nem lesz megfelelő.

A **tényállás** mindig a döntéshez szükséges tények összessége. A **tények** az emberi lelki világ jelenségei és állapotaiként (például a jóhiszeműség, vagy a rosszhiszeműség) is felfoghatók.⁴⁴⁰ Nagy Lajos megfogalmazásában a tények a külvilágban lejátszódó történések, a külvilág jelenségei, illetve állapotai.⁴⁴¹ A tény nem csak egy dolog, adat, információ lehet, hanem bármely, az anyagi világban létező, érzékileg felfogható egyedi jelenség is.⁴⁴²

A bizonyítás tárgya tény, így a bizonyítás is a ténykérdésre irányul. Azt azonban, hogy pontosan mi a jelentős ténykérdés, mindig anyagi jog szabja meg.⁴⁴³

A **tényállás tisztázása** egy logikai művelet, a tényállásoknak pedig alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a törvényi, vagy más néven a jogszabályban megfogalmazott és a történeti tényállást, vagyis az adott egyedi ügyben ténylegesen megvalósuló tényállást. A tényállás tisztázása során tehát mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.⁴⁴⁴

A bizonyítási eljárás célja, hogy a hatóság a lehető legteljesebb mértékben, a valósághoz legközelebb eső módon állapítsa meg, mi is történt az adott ügyben – megfelelően állapítsa meg a törvényi tényállás történeti tényállásbeli tényeit – és a megfelelően tisztázott tényállás alapján jogszerű döntést hozzon.

Ez tehát azt jelenti, hogy a hatóságnak mindent össze kell gyűjtenie, ahhoz hogy eldöntse: az adott ügy tárgyát képező esetben az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapíthassa, jogvitáját eldöntse, jogsértését megállapítsa, tényt, állapotot, igazolhasson vagy nyilvántartást vezethessen.

A tényállás tisztázása a közigazgatási hatóság **jogalkalmazási tevékenységének** egyik igen fontos eleme, ugyanis a bíróság gyakorlatában a legtöbb jogszabálysértés éppen a tényállás helytelen megállapítása okán merül fel.

A tényállás tisztázásának alapszabálya szerint a hatóság **köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni**. Vannak olyan esetek, amelyek nem igényelnek összetett bizonyítási eljárást, hiszen egyszerű megítélésű ügyek. Tipikusan ilyen az automatikus döntéshozatal, illetve a sommás eljárás. Emlékeztetőül felidézzük, hogy automatikus döntéshozatalnak van helye, 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.⁴⁴⁵ Emellett sommás eljárásnak van helye akkor, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.⁴⁴⁶ Amennyiben viszont ezek a feltételek nem állnak fenn, a hatóság függő hatályú döntést hoz, vagy teljes eljárásban intézi az ügyet. A bizonyítás szükségessége ilyenkor az esetek jelentős részében fennáll, nyilván akkor, ha a hatóság döntéshozatalához nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok.

⁴⁴⁰ Vö.: Árvai Béla: A perbeli bizonyítási kötelezettségről. In.: Magyar Jog 1999/12:743-747. p., Katona Géza: A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új büntetőeljárás törvény tükrében. In.: Magyar Jog 2004/9:525-535. p.

⁴⁴¹ Nagy Lajos: Ténymegállapítások felül bírálata a büntetőperben. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, Budapest, 1957/1:105. p.

⁴⁴² Vö.: Farkas József: Bizonyítás a polgári perben. KJK, 1956., Budapest, 56. p.

⁴⁴³ Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 28. p.

⁴⁴⁴ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 150. p.

⁴⁴⁵ Ld. Ákr. 40. §.

⁴⁴⁶ Ld. Ákr. 41. §.

A bizonyítás tehát nem más, mint a bizonyítékok beszerzésére, vizsgálatára és értékelésére irányuló eljárásjogi tevékenység.⁴⁴⁷ A közigazgatási eljárásban a bizonyítás az ügyfél, a hatóság és az eljárás egyéb résztvevői bizonyítási eljárási cselekményeinek összessége, melyek azt szolgálják, hogy a hatóság a tényállást és az annak alapjául szolgáló tényeket a valóságnak megfelelően tárja fel.⁴⁴⁸

9.2. A tényállás tisztázásának szabályai az Ákr.-ben

Az alapelvek ismertetése során említettük, hogy az **ex officio** alapelv⁴⁴⁹ magában foglalja azt is, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. Emellett az Ákr. a **hatékonyságra** vonatkozó alapelv⁴⁵⁰ meghatározása során azt is leszögezi, hogy a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Szintén bizonyítási szabály jelenik meg egy másik alapelvnél is: ahogyan említettük az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **jóhiszeműségét** az eljárásban vélemezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. Itt a vélelem, mint valószínűsítés megdöntéséről van szó.⁴⁵¹

Az **ügyfélre vonatkozó alapelvek** körében az Ákr. előírja a hatóságnak, hogy a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék.

A tényállás tisztázásának Ákr.-ben nevesített legfontosabb szabályai az alábbiak:

- ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le;
- a hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható**, amely a tényállás tisztázására alkalmas;
- **nem használható fel** bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték;
- a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell bizonyítani;
- a hatóság szabadon választja meg **a bizonyítás módját**, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat **szabad meggyőződése** szerint értékeli;
- törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben **kötelezővé teheti valamely** okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

Tekintsük át a tényállás tisztázásához kapcsolódó törvényi rendelkezések értelmezését:

- Arról az előző cím alatt már szóltunk, hogy mikor van szükség bizonyítási eljárásra, ezért itt a korábbiakban leírtakat már nem ismételnénk.
- Az Ákr.-ben a törvénnyel vagy kormányrendelettel korlátozható relatíve **szabad bizonyítás elve** érvényesül.⁴⁵² Ez azt jelenti, hogy lényegében **bármilyen bizonyíték**

⁴⁴⁷ Kertész Imre: Tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőjog és a kriminológia tudományban. KJK, Budapest, 1972. 208. p.

⁴⁴⁸ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 150. p.

⁴⁴⁹ Ld. Ákr. 3. §.

⁴⁵⁰ Ld. Ákr. 4. §.

⁴⁵¹ Ld. Ákr. 6.§ (3) bek.

⁴⁵² A bizonyítási rendszereknek különböző fajtái alakultak ki a jogfejlődés során: A pozitíve kötött bizonyítási rendszer esetében a jogalkotó meghatározza, hogy mivel lehet bizonyítani, azaz mi lehet bizonyíték és a bizonyítékoknak mennyi az értéke. A negatíve kötött rendszer esetében az van meghatározva a jogszabályban,

felhasználható az eljárás során a bizonyításra, amely alkalmas arra, hogy egy bizonyítandó tényt a hatóság igazoljon. Az Ákr. nem is sorolja fel, milyen bizonyítékok alkalmazhatók, bár később néhány bizonyíték szabályait ismerteti. Ennek az az oka, hogy az ágazati jogszabályok igen széles képet mutatnak az alkalmazott bizonyítékokat illetően: előfordul mintavétel, környezettanulmány, laborvizsgálat, becslés, valaminek a gyanúja stb. A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 19/E. § (4) bekezdése szerint például a Hatóság különösen indokolt esetben, ha egyéb bizonyítási eszköztől a tényállás tisztázása nem remélhető, a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet. E végzés ellen az adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett közigazgatási pert indíthat. A keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 41/C. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a Hivatal a tényeket a kérelem keretei között, az ügyfél nyilatkozatai és állításai alapján vizsgálja.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 35. § (3) bekezdése szerint a Hatóság különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet. E végzés közigazgatási perben megtámadható, a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van. A bíróság harminc napon belül dönt.

- Nem használható fel a **jogellenesen beszerzett bizonyíték**: jogellenesnek tekintjük a bizonyíték beszerzésének a módját, ha a hatóság a bizonyítási eljárása során megsérti a bizonyításra vonatkozó, az Ákr.-ben, vagy az ágazati jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket (például a hatóság nem figyelmezteti a tanút a tanúvallomás megtagadásának esetköreire).
- Az Ákr. szabad bizonyítási rendszere **ágazati törvények és kormányrendeletek útján korlátozható**, hiszen az ágazati tényállások tisztázása során előfordulhat, hogy egy bizonyos tény csak egyféle bizonyítékkal igazolható: például a gyorsajtás annak bemérésére alkalmas eszközzel bizonyítható.
- **A hivatalosan ismert és a köztudomású tények** nem szorulnak külön bizonyításra: **Hivatalosan ismertnek** tekintjük azokat a tényeket, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének tudomása van, vagy azokról tudomást szerezhet.⁴⁵³ E tudomásszerzés legfőbb forrásai elsősorban az eljáró szerv nyilvántartásai, illetve a hatóság hatáskörébe tartozó egyéb hatósági ügyek lehetnek.⁴⁵⁴ **Köztudomású** ezzel szemben „az a tény, amely bizonyos körben az emberek nagy része előtt olyan mértékben ismeretes, hogy azt minden értelmes ember valóban fogadhatja el. A köztudomású tények két fajtáját szokás megkülönböztetni: vannak a szélesebb értelemben vett köztudomású tények. Ilyenek például a történeti események, a földrajzi tények, vagy a használatos, de nem hivatalos mértékegységek, illetve a köztapasztalatú tények, amelyek szintén vagy mindenki előtt, vagy bizonyos körben közismertek.”⁴⁵⁵ Emellett természetesen nem kell vizsgálnia a hatóságnak **a nem releváns tényeket**.⁴⁵⁶

Nézzünk néhány gyakorlati példát a tényállás tisztázása köréből:

hogy mi a bizonyítékok minimális köre a marasztaló döntéshez. A szabad bizonyítás ezzel szemben azt jelenti, hogy a bizonyítékok nincsenek meghatározva a jogszabályokban és a jogalkalmazó szabad mérlegelés alapján dönt arról, hogy melyik bizonyítékot használja, és melyik bizonyítéknak szentel nagyobb hangsúlyt. Ld. részletesen: Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. Magyar Közlöny és Lapkiadó. 2010.

⁴⁵³ Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, Budapest, HVGORAC Kiadó, 242. p.

⁴⁵⁴ Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. Új Magyar Közigazgatás, 2009/8:27-37. p.

⁴⁵⁵ Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, Budapest, HVGORAC Kiadó, 243. p.

⁴⁵⁶ Ld. még a 2.Kf.27.128/2011/6. számú ítéletet.

A Fővárosi Ítéltábla egyik ítéletében a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségével foglalkozott. A döntés szerint a megalapozott döntés előfeltétele a tényállás megállapítása, amely – az officialitás elvéből fakadóan – az eljáró hatóság feladata. A tényállás a döntéshez szükséges tények összessége. A tényállás megállapítása során a hatóságnak a számításba jöhető tények közül ki kell választania azokat, amelyek a vizsgált ügy szempontjából jelentőséggel bírnak. Azt, hogy melyek ezek a jogilag releváns tények,⁴⁵⁷ mindig a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály határozza meg. A tisztázandó tényállási elemeket tehát az irányadó jogi norma általános tényállása jelöli ki. A hatóságnak az eljárás keretében azt kell megállapítania, hogy a jogszabály szerinti tényállási elemek az adott ügyben fennállnak-e vagy sem. Mindebből viszont az is következik, hogy a döntéshez nem szükséges, ahhoz közvetlenül nem kapcsolható egyéb körülményeket nem kell felderítenie, a jogi normában nem szereplő tényállási elemeket sem megállapítania, sem értékelnie nem kell. Az adott ügyben hozandó döntés szempontjából jelentőséggel nem bíró tények vizsgálata tehát annak ellenére nem szükséges, hogy azok egy más, a hivatalbóli eljárásban alapvető jelentőséggel bírnak.⁴⁵⁸ Az ügyben releváns tényállás megállapítása minden közigazgatási hatósági döntés előfeltétele. A tényállás felderítése az eljáró szerv kötelessége, neki kell a döntéshez szükséges jogilag jelentős tényeket, adatokat begyűjtenie, majd – a szükséges mértékű bizonyítási eljárás keretében – azok valóságtartalmáról meggyőződni, a feltárt ellentmondásokat feloldania. Ezt követően lehet az egyes tényállási elemeket súlyuknak megfelelően egyenként és összességükben értékelni. A tényállás felületes feltételezésekre alapított, hiányos vagy helytelen megállapítása megalapozatlan döntéshez vezet.⁴⁵⁹

A tényállás-tisztázási kötelezettség teljesítése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adott ügyet érintő minden tény és körülmény kapcsán felmerülő létező vagy vélt ellentmondásokat fel kellene oldani. A tényállás-tisztázási kötelezettség azt jelenti, hogy az ügy eldöntése szempontjából releváns tények és körülmények vonatkozásában kell a tényeket teljeskörűen tisztázni.⁴⁶⁰

A szórakozó helyek megfelelő működtetésével összefüggésben a Kúria a Kfv.II.39.192/2011/5.számú ítéletében megállapította, hogy a hatóságnak a tényállás tisztázásához meg kell állapítania a vendéglátó egység tényleges nagyságát, annak befogadóképességét és jogsértés megállapításának előkészítése esetén a releváns bizonyítékokat, például a hivatkozott ítélet szerinti fényképeket, a hátrahagyott üvegek stb. mint hátrahagyott hulladék mennyiségét.

A Kfv.II.39.138/2011/6.számú ítéletében a Kúria egy rendkívüli haláleset kapcsán megállapította, hogy a hatóságnak a rendkívüli halál miatt indult közigazgatási eljárásban nem feladata a rendkívüli körülmények között bekövetkezett elhalálozás valamennyi körülményének, okának feltárása, a felmerülő összes kérdés megválaszolása. A hatóság kizárólag azt köteles kivizsgálni, hogy a rendkívüli halál idegenkezűség eredménye-e, ezért eleget tesz a hatóság a tényfeltárási kötelezettségének, ha kétséget kizáróan tisztázza, hogy a halál kapcsán az idegenkezűség nem állapítható meg, büntető- illetve szabálysértési eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn, ezért az e követelménynek megfelelő hatósági eljárást törvényesnek minősítő ítéleti megállapítás nem jogsértő. A rendkívüli haláleset miatt megindult közigazgatási eljárásban a hatóság feladata elsődlegesen az, hogy megállapítsa, fennáll vagy sem olyan körülmény, mely alapjául szolgálhat a büntető- vagy szabálysértési eljárás megindításának. A haláleset kapcsán kiemelt szerepet kap az idegenkezűség hatósági vizsgálata, és az e körben elfogadott hatósági álláspont ellenőrzése lehet a közigazgatási perben

⁴⁵⁷ Ld. még a Kfv.II.39.0881/2011/6.sz.ügyben hozott ítéletet.

⁴⁵⁸ Ld. még a 2.Kf.27.128/2011/6. számú ügyben hozott ítéletet.

⁴⁵⁹ 2.Kf.27.167/2010/8.sz. ügyben született ítélet.

⁴⁶⁰ Ld. a Kfv.III.37.775/2009/8.sz. ügyben hozott ítéletet, a Kfv.IV.37.867/2009/4.sz. ügyben hozott ítéletet, a 3.Kf.27.137/2012/6.sz. ügyben hozott ítéletet, a Kfv.II.37.213/2009/6.sz. ügyben hozott ítéletet.

a bírósági felülvizsgálat tárgya. A perbeli esetben a széles körűen lefolytatott bizonyítási eljárás nem tárt fel olyan körülményt, amely néhai halálával kapcsolatosan azt valószínűsítette volna, hogy abban más személynek volt szerepe. Ezzel szemben a rendelkezésre álló bizonyítékok alapvetően azt igazolták, hogy öngyilkos lett.

Ahogy a fentiekből is látszik, hogy **a tényállás felületes feltételezésekre alapított, hiányos vagy helytelen megállapítása megalapozatlan döntéshez vezet.**⁴⁶¹

A bírósági gyakorlatban ugyanakkor azt is megfogalmazták, hogy a tényállás-tisztázási kötelezettség teljesítése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adott ügyet érintő minden tény és körülmény kapcsán felmerülő létező vagy vélt ellentmondásokat fel kellene oldani. A tényállás-tisztázási kötelezettség azt jelenti, hogy az ügy eldöntése szempontjából releváns tények és körülmények vonatkozásában kell a tényeket teljeskörűen tisztázni.⁴⁶²

A hatóságnak a döntéshez nem szükséges, ahhoz közvetlenül nem kapcsolható egyéb körülményeket nem kell felderítenie, a jogi normában nem szereplő tényállási elemeket sem megállapítania, sem értékelnie nem kell. Az adott ügyben hozandó döntés szempontjából jelentőséggel nem bíró tények vizsgálata tehát annak ellenére nem szükséges, hogy azok egy más, a hivatalbóli eljárásban alapvető jelentőséggel bírnak.⁴⁶³ Az ügyben releváns tényállás megállapítása minden közigazgatási hatósági döntés előfeltétele. A tényállás felderítése az eljáró szerv kötelessége, neki kell a döntéshez szükséges jogilag jelentős tényeket, adatokat begyűjtenie, majd – a szükséges mértékű bizonyítási eljárás keretében – azok valóságtartalmáról meggyőződni, a feltárt ellentmondásokat feloldania. Ezt követően lehet az egyes tényállási elemeket súlyuknak megfelelően egyenként és összességükben értékelni. A tényállás felületes feltételezésekre alapított, hiányos vagy helytelen megállapítása megalapozatlan döntéshez vezet.⁴⁶⁴

A bizonyítási eljárás az említettekhez hasonlóan három nagyobb szakaszra osztható: a bizonyítási eljárás első szakasza a bizonyítékok összegyűjtése, majd azt követően a bizonyítékok vizsgálata, legvégül a bizonyítás eredményének a megállapítása.⁴⁶⁵

A tényállás tisztázása kapcsán röviden szólnunk kell a **bizonyítási teher** fogalmáról is: a bizonyítási teher azt határozza meg, hogy az eljárás során melyik fél, azaz a hatóság vagy az ügyfél köteles a bizonyítandó tényeket bizonyítani és a bizonyítottság vagy annak hiánya kire nézve von maga után hátrányos jogkövetkezményeket.⁴⁶⁶

A kérelemre megindult eljárások esetében az ügyfélnek együttműködési kötelezettsége van, amely során „a saját érdekében megindított eljárásban a tényállás tisztázása során a hatósággal együtt kell működnie. Az együttműködési kötelezettség megtagadható ugyan, de ennek jogi következményeit az ügyfélnek kell viselnie. Ha az eljárás az ügyfél kérelmére indul, a hatóság felhívhatja az ügyfelet is arra, hogy a kérelmével kapcsolatosan nyilatkozzon, például adatokat közöljön, okiratokat csatoljon be a hatósághoz. Amennyiben az ügyfél ennek a felhívásnak nem tesz eleget, maga viseli az esetleges hátrányos jogkövetkezményeket. Ez azt jelenti, hogy a hatóság a döntése meghozatalakor a rendelkezésére álló adatok alapján fog dönteni. Nem veszi (veheti) figyelembe azokat az adatokat, amelyeket az ügyfél esetleg nem hozott a tudomására.

Az ügyfél kérelmére indult eljárásban a bizonyítási teher officialitása ugyanakkor nem terjedhet odáig, hogy a hatóság az ügyfél helyett maga kutasson fel alapvetően az ügyfél érdekkörébe tartozó bizonyítékokat. (...) az ellenérdekű ügyfelet ugyanolyan ügyféli jogok

⁴⁶¹ 2.Kf.27.167/2010/8.sz. ítélet.

⁴⁶² Ld. Kfv.III.37.775/2009/8.sz. ítélet, a Kfv.IV.37.867/2009/4.sz. ítéletet, a 3.Kf.27.137/2012/6.sz. ítéletet, a Kfv.II.37.213/2009/6.sz. ítéletet.

⁴⁶³ Ld. még a 2.Kf.27.128/2011/6. számú ügyben hozott ítéletet.

⁴⁶⁴ 2.Kf.27.167/2010/8.sz. ügyben született ítélet.

⁴⁶⁵ Ld. részletesen: Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 52-61. p.

⁴⁶⁶ Ld. részletesen: Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 25. p.

illetik meg az eljárás során, mint a kérelmezőt, ebből a nézőpontból pedig az ellenérdekű ügyfél is bizonyítékokat terjeszthet a hatóság elé, amely ugyanolyan joghatályú lehet, mint a kérelmező bizonyítási indítványa, azaz irányulhat mind egyes bizonyítékok, mind pedig meghatározott bizonyítási cselekmények elvégzésére.

(...) Erőteljesebb és lényegesen bonyolultabb a bizonyítási teher kérdése a hivatalból indult eljárások esetében (...) ez esetben a bizonyítási teher az eljárás valamennyi mozzanatában a hatóság köteleessége. A hivatalból induló eljárások esetében is köteles az ügyfél a hatósággal együttműködni, és természetesen az ilyen eljárások során is megilleti az ügyfelet az ellenbizonyítás joga.

A hatóságot terheli a bizonyítás azokban a hivatalból kezdeményezett eljárásokban is, amelyekben az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, de látszólag az ügyfél érdekében (például a parlagfű kiirtására való kötelezés). Az ilyen ügyekben ugyanis a hatóság voltaképpen a közérdeket érvényesíti, ami történetesen az ügyfél egyéni érdekével is egybeesik.

A jogalkotó a döntéshozatalhoz szükséges tényállás tisztázását minden esetben a hatóság kötelezettségévé teszi.

A hatóság oldalán jelentkező bizonyítási teher ugyanakkor nem jelenti azt, hogy – kérelemre indult eljárás esetén – a hatóság az ügyfél helyett eljárva, maga produkálja azokat a többlet bizonyítékokat, amelyek alapján a kérelem teljesíthető lenne. A hatóság bizonyítási kötelezettségének határa ilyenkor csupán a rendelkezésére álló adatok alapján lefolytatható bizonyítékokra terjed ki.⁴⁶⁷

Itt érdemes kiemelni a **bizonyítékok ügyféllel történő ismertetésének szabályát** is:⁴⁶⁸

Ha a hatóság az ügyben **bizonyítási eljárást** folytatott le, melynek során a hatóság nem tette lehetővé, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – **megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.**

A szabályozás jellegét tekintve az Ákr. nem csak itt, a törvény tényállás tisztázására vonatkozó, hanem a többi részében is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek szorosan összefüggenek a hatóság tényállás tisztázási kötelezettsége tekintetében megfogalmazott, az Ákr. harmincadik alcíme alatt szereplő szabályokkal:

- Az **adatkezelés szabályai** szerint a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére. A kérelemre induló eljárásban vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – ideértve a különleges adatokat is – kezeléséhez hozzájárulást adott.⁴⁶⁹
- Szintén a tényállás tisztázottságához kapcsolódik a **sommás eljárás** már többször említett egyik előfeltétele is, hiszen sommás eljárásnak akkor van csak helye, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott (és nincs ellenérdekű ügyfél).⁴⁷⁰
- A **függő hatályú** döntésben fő szabály szerint kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti. Ezt a szabályt azonban nem kell alkalmazni az olyan eljárásokban, ahol az

⁴⁶⁷ Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 62-65. p.

⁴⁶⁸ Ld. Ákr. 76. §.

⁴⁶⁹ Ld. Ákr. 27. § (1) bek.

⁴⁷⁰ Ld. Ákr. 41. § (1) bek. a) pont.

ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni.⁴⁷¹ Amennyiben függő hatályú döntés meghozatalának még sincs helye és a hatóság az ügyet teljes eljárásban intézi, úgy a belső határidőre vonatkozó szabályok szerint a hatóság intézkedik a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről, illetve hiánypótlásra hív fel.⁴⁷²

- Szorosan kapcsolódik a **hiánypótlás** jogintézménye a tényállás tisztázáshoz. Csak emlékeztetőül: az Ákr. a hiánypótlás elrendelését két esetben teszi lehetővé: ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, vagy megfelel, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges. Ilyenkor az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.⁴⁷³
- Nagyon fontos szerepe van a tényállás tisztázására vonatkozó eljárási cselekmények döntésben való rögzítésének: a hatóságnak ugyanis pontosan le kell írni a döntésében, mit miként és miért úgy értékelt a bizonyítási eljárás során, milyen körülményeket nem vett figyelembe stb.

Az Ákr. a döntésre vonatkozó fejezetben kimondja, hogy az tartalmazza a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő **indokolást**.

Ez alól az Ákr. enged bizonyos kivételeket, amikor kimondja, hogy az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható akkor, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy az egyezség jóváhagyásáról.

Emellett az önállóan nem fellebbezhető végzésről az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.⁴⁷⁴

A döntések indokolási kötelezettségének elve nemcsak a hazai, hanem az uniós és a tagállami eljárási jogszabályok tekintetében is kitüntetett helyen szerepel. Az egyes tagállamok eljárásjogát tekintve kiemelhető, hogy az osztrák és az észt törvényben is megjelennek a hazaihoz hasonlóan azok a szabályok, amelyek azt határozzák meg, mikor nincs szükség a döntés indoklására. Eltérő ugyanakkor a tagállamok gyakorlata abban a kérdésben, hogy pontosan mire kell kiterjednie az indokolásnak. Az Európai Unió szinte valamennyi vonatkozó dokumentuma tartalmazza a döntés indokolásának kötelezettségét.⁴⁷⁵

- A későbbiekben részletesen szólunk a **zár alá vétel** kérdéskörétől. Itt csak annyit jegyeznénk meg, hogy ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására.⁴⁷⁶
- A fellebbezési eljárásban is felmerülhet a tényállás tisztázásának néhány hiányossága. Amennyiben a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.⁴⁷⁷

⁴⁷¹ Ld. Ákr. 43. § (3) bek. d) pont.

⁴⁷² Ld. Ákr. 43. § (13) bek.

⁴⁷³ Ld. Ákr. 44. §.

⁴⁷⁴ Ld. Ákr. 81. §-át.

⁴⁷⁵ A Helyes hivatali magatartás európai kódexe, a Bizottság eljárási szabályzata, az Alapjogi Charta, a Parlament uniós közigazgatási eljárásjogról szóló állásfoglalásai.

⁴⁷⁶ Ld. Ákr. 108. § (1) bek.

⁴⁷⁷ Ld. Ákr. 119. § (6) bek.

9.3. A bizonyítás Ákr.-ben nevesített jogintézményei

9.3.1. A hatóság előtti megjelenés formái

A tényállás tisztázása során igen gyakran előfordul, hogy bizonyos eljárási cselekmények során valakinek meg kell jelennie a hatóság előtt vagy éppen egy eljárási cselekmény alkalmával.

A megjelenés tekintetében kétféle jogintézményt különböztet meg az Ákr.:

- **az idézést**, valamint
- **az értesítést**.

a) Az idézés

A két jogintézmény közötti alapvető különbség, hogy az idézés a kötelező megjelenésre való felhívás, míg az értesítés a bizonyítási eljárási cselekményről való tájékoztatás.

Az idézésnek, mivel kötelező megjelenésre való felhívás, különböző formai és tartalmi előírásoknak kell megfelelnie, már csak azért is, mert annak elmulasztásához szankció kapcsolódik.

Azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg.⁴⁷⁸

Ha az idézett személy:

- kora,
- egészségi állapota vagy
- más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt **a tartózkodási helyén** is meg lehet hallgatni.

A hatóság **az illetékességi területén lakóhellyel nem rendelkező** személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét akkor idézheti a székhelyére, ha:

- ezt jogszabály írja elő;
- az idézés célja a tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel;
- a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná bármely ügyfél eljárási jogait;
- 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.⁴⁷⁹

Az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy:

- arról az idézett a meghallgatást megelőzően **legalább öt nappal** értesüljön;
- abban meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt **milyen ügyben és milyen minőségben** kívánja meghallgatni, és
- az idézett személyt **figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának következményeire.**⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Ld. Ákr. 58. § (1) bek.

⁴⁷⁹ Ld. Ákr. 59. §.

⁴⁸⁰ Ld. Ákr. 58. § (2) bek.

Ha az ügyfélnek képviselője van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – a képviselő részére küldi meg. A személyes megjelenésre szóló idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti.⁴⁸¹

Ha az idézett személy **korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott**, a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti. Ha az idézett személy cselekvőképtelen, a hatóság törvényes képviselője útján idézi. A törvényes képviselő gondoskodik az idézett személy megjelenéséről.⁴⁸²

Amennyiben az idézett személy:

- a szabályszerű idézésnek nem tesz eleget;
- a meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki;
- utólag a távolmaradását megfelelően nem igazolja; vagy
- az idézésre meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki;

eljárási bírsággal sújtható.⁴⁸³

Hasonló a helyzet **szervezetek esetében is**, hiszen 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 jogi személy vagy egyéb szervezet eljárásai bírsággal sújtható.

Az Ákr. 77. §-a szerint, ahogyan már említettük, az eljárás akadályozásának következményei esetében az Ákr. kimondja, hogy azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárásai bírsággal sújthatja. Az eljárásai 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.

Az eljárásai bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak – az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárásai bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, a **rendőrséggel elővezetethető**. Az elővezetés foganatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.

Szervezetek esetében a felhívott törvényes képviselőt is elő lehet vezetni.

Ha az idézett személy **igazolja** a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát, a hatóság visszavonja az eljárásai bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést.

Nézzünk néhány olyan ágazati példát az idézés témaköréből, amelyek eltérnek az Ákr. szabályaitól:

- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 76/A. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi hatósági ügyben a természetvédelmi hatóság az illetékességi területén lakóhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét a székhelyére is idézheti.
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 43/B. §-a (10) bekezdése szerint a bányafelügyelet hatósági eljárása során a székhelyén lakcímmel nem rendelkező természetes személyt vagy a székhellyel nem rendelkező jogi személy törvényes képviselőjét is idézheti székhelyére.

⁴⁸¹ Ld. Ákr. 13. § (6) bek.

⁴⁸² Ld. Ákr. 31. §.

⁴⁸³ Ld. Ákr. 60. §.

b) Az értesítés

Az idézés mellett az Ákr. ismeri az értesítés fogalmát is. A tényállás tisztázása kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy **ha nem szükséges az ügyfél idézése**, a hatóság az ügyfelet:

- **a tanú és a szakértő meghallgatásáról;**
- **a szemléről és**
- **a tárgyalásról**

értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező.

Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az ügyfél legalább **öt nappal korábban** megkapja.⁴⁸⁴

Szintén a bizonyítás témaköréből kiemelendő szabály, hogy ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően **értesíti az ügyfelet**, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.⁴⁸⁵

Az értesítésnek egy másik formája, amikor a hatóság az ügyfél mellett a szakhatóságot értesíti valamilyen olyan eljárási cselekményről, amely a feladat- és hatáskörét érinti. Ilyenkor az adott eljárási cselekményről legalább öt nappal korábban értesíteni kell a szakhatóságot.⁴⁸⁶

Amennyiben a tényállás tisztázására ingó, ingatlan vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el. Ilyenkor a szemletárgy birtokosát és a szemlével érintett egyéb személyeket – ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti – a szemléről előzetesen értesíteni kell.⁴⁸⁷

Szintén egy másik értesítéshez kötött bizonyítási szabály szerint, ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja. Az ilyen módon történő szemle megtartásáról az ügyészt előzetesen – a szemle megtartásáról való hatósági döntést követően haladéktalanul – **értesíteni kell**, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.⁴⁸⁸

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy bizonyos esetekben az Ákr. más eljárási cselekményekkel összefüggésben is nevesít értesítésre vonatkozó szabályokat. Nézzünk erre néhány példát:

- A függő hatályú döntés véglegessé válásáról a hatóság **értesíti** a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik az ilyenkor irányadó szabályok szerinti összeg megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt. A szakhatóság és a megkeresett szerv ilyenkor a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.⁴⁸⁹
- Ha az általános illetékességi okok alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve

⁴⁸⁴ Ld. Ákr. 61. § (1) bek.

⁴⁸⁵ Ld. Ákr. 76. §.

⁴⁸⁶ Ld. Ákr. 61. § (2) bek.

⁴⁸⁷ Ld. Ákr. 68. § (2) bek.

⁴⁸⁸ Ld. Ákr. 70. § (4) bek.

⁴⁸⁹ Ld. Ákr. 43. § (11) bek.

székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes hatóság jár el. Ha az ügyfél lakóhelye ismeretlen vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel, az előzőekben említett illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani.⁴⁹⁰

- A hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak 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.⁴⁹¹
- 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. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot.⁴⁹²
- A végrehajtást fogantató szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.⁴⁹³

Nézzünk néhány ágazati példát az értesítéssel összefüggésben:

- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 46. § (2b) bekezdése értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság értesítheti a jelen lévő ügyfelet a hivatalbóli eljárás megindításáról az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 104. § (4) bekezdésében meghatározott, rendelkezésére álló adatok közlésével. E bekezdésben foglaltak alkalmazása során az ügyfél részéről a helyszínen eljáró személyt, akivel a hatóság a döntését a helyszínen közli – az ellenkező bizonyításáig – az ügyfél képviselőjére jogosultnak kell tekinteni, amennyiben erre irányuló nyilatkozatot tesz, illetve egyéb, ezt igazoló okiratot csatol.
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 43/B. §-a (11) bekezdése kimondja, hogy ha az eljárás a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosát, vagy azt, akinek a jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, illetve több mint ötven ügyfelet érint – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a bányafelügyelet a döntéseit hirdetményi úton közli.
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 28/D. § (1) bekezdése alapján a kérelemre indult eljárás megindulásáról az ismert ügyfelet, illetve a vizek, meder vagy vízáterhelés érintettsége esetén a működési területével érintett vízügyi igazgatási szervet írásban értesíteni kell. Az írásbeli értesítés csak akkor mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti, vagy azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja
- Ha a vízügyi hatósági eljárásban legalább ötven ügyfél ismert, az írásbeli értesítés helyett az ismert ügyfeleket az eljárás megindulásáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.

9.3.2. Az eljárási cselekmények rögzítése

A közigazgatási eljárás során nagyon fontos az egyes eljárási cselekmények dokumentálása. Ez azért is kiemelkedő jelentőséggel bíró kérdés, mert a jogorvoslati szakaszban már csak az iratok állnak a felettes szerv, a bíróság, vagy az ügyészség

⁴⁹⁰ Ld. Ákr. 16. § (3) bek.

⁴⁹¹ Ld. Ákr. 104. § (3) bek.

⁴⁹² Ld. Ákr. 106. § (1) bek.

⁴⁹³ Ld. Ákr. 136. § (3) bek.

rendelkezésre és ez nagyon fontos lesz a későbbi bizonyítási eljárás során. Noha egyes eljárási cselekményeket meg lehet ismételni a jogorvoslati szakaszban, mellőzhető, amennyiben az első fokú eljárás során a hatóság mindent alaposan dokumentál.

A szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni.⁴⁹⁴

A feljegyzés tartalmazza:

- a készítésének helyét és idejét;
- az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat;
- nyilatkozataik lényegét; illetve
- a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat.

A jegyzőkönyv tartalmazza:

- a készítésének helyét és idejét;
- az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat;
- nyilatkozataik lényegét;
- a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat; illetve
- a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést.

A feljegyzést annak készítője, a jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják.⁴⁹⁵

Néhány ágazati törvény további szabályokat is megfogalmaz a jegyzőkönyvvel összefüggésben: a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 84. §-a alapján például a munkavédelmi hatóság a helyszíni ellenőrzés során készített jegyzőkönyv egy példányát a munkáltatónak, távollétében a munkavédelmi hatóság által készített feljegyzést a munkáltató részéről jelen lévő személynek átadja.

A munkavédelmi hatóság által a helyszíni ellenőrzésen közölt adatszolgáltatásra való felhívást a jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Az adatszolgáltatási kötelezettség körébe tartozó iratok másolatban ilyenkor nem nyújthatók be.

A feljegyzésen és a jegyzőkönyvön kívül a hatóság az egyes eljárási cselekményekről **kép- és hangfelvételt** is készíthet. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak az eljárási cselekményen résztvevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.⁴⁹⁶

9.3.3. Az ügyfél nyilatkozata

Az eljárásjogokban az ügyfél nyilatkozata sokáig a legértékesebb bizonyítéknak számított, főleg a büntető eljárásokban. A gyanúsított eljárási nyilatkozatainak megszerzésére, kezelésére, értékelésére vonatkozó eljárás hosszú évszázadokon keresztül érte el a mai modern formáját.⁴⁹⁷ Ez persze igazodott ahhoz is, hogy mit tekintettek igazságnak, és az igazság kiderítésének milyen eszközeit fogadták el a kezdeti jogok. A frank-germán jogi szabályozás kiemelt jelentőséget tulajdonított a gyanúsított nyilatkozatának,⁴⁹⁸ ám később a korai

⁴⁹⁴ Ld. Ákr. 78. § (1) bek.

⁴⁹⁵ Ld. Ákr. 78. § (1)-(3) bek.

⁴⁹⁶ Ld. Ákr. 78. § (4) bek.

⁴⁹⁷ Ld. ehhez: Boros Anita: Jogtörténeti adalék a bizonyításelmélet fejlődéséhez. In: Collega. 2005/8:25-33. p.

⁴⁹⁸ Katona Géza: Bizonyítási eszközök a XVIII-XIX. században. KJK, Budapest, 1977., 153. p.

feudalizmus végén az „isteni igazságszolgáltatás”, az istenítételek és a tortúra lett elsődleges.⁴⁹⁹ A gyanúsított nyilatkozatának új, eljárásjogilag is szabályozott formában történő beszerzése csak jóval később, az első kodifikált büntető és polgári eljárásjogi kódex elfogadásával alakult ki. alakult ki.

Ahogy az I. fejezetben arról már szoltunk, a közigazgatási eljárásjog kodifikált kimunkálására jóval a hazai büntető és polgári eljárásjogi kódexeket követően került sor, azonban mind az Et-hez, mind az Áe-hez, mind pedig a Ket. is rendelkezett az ügyfél nyilatkozattételi jogáról.

Nem véletlen tehát, hogy az Ákr. bizonyítási rendszerében is az első helyen kerültek megfogalmazásra az ügyfél nyilatkozattételére vonatkozó szabályok.

Az ügyfél, mint az eljárás fő személye nagyon fontos abból a szempontból, hogy nyilatkozataival nagymértékben tudja befolyásolni az eljárás menetét. Gondoljunk csak arra, hogy eleve az ügyféltől származó kérelemnek milyen joghatásait említettük. Így például szó volt arról is, hogy a kérelemre megindítható eljárás egyáltalán meg sem kezdődhet ügyféli kérelem nélkül. Azt is említettük, hogy a kérelem egy akaratnyilatkozat: abban az ügyfél a hatósághoz fordul és kér valamit, ami a korábbiakban nem volt, vagy megvolt, de többletigénye lenne. Azt, hogy ezt miként tudja a hatóságnak előadni a kérelem benyújtásakor szintén nagyon fontos, hiszen ha valamilyen szociális támogatást kér az ügyfél betegségére figyelemmel, tőle nem elvárható, hogy a hazai szociális ellátások mindegyikének feltételét ismerje, beazonosítsa, hogy melyik ellátásformára lehet jogosult. Ebben a hatóság tájékoztatási kötelezettsége során segíthet az ügyfélnek: kitanítja az ügyfelet. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy az ügyfél nem konzultál a hatósággal, csak benyújtja a kérelmét anélkül, hogy pontosan megfogalmazná a kérelem megnevezésében, vagy címében az adott szociális ellátás jogszabályban meghatározott pontos megjelölését. Éppen ezért éppen ezért a kérelmet tartalma alapján kell elbírálni.

Az ügyfél a saját ügyét sokkal jobban ismeri, mint bárki más: maradva az eredeti példánknál az ügyfél fogja tudni, hogy milyen olyan körülményei vannak, amelyek az adott szociális ellátás tekintetében relevánsak, vagyis ő rendelkezik a hatóság számára felhasználható legtöbb információval.

„Az ügyfél mint a bizonyítékok legszélesebb körű hordozója a nyilatkozattétellel óhatatlanul kontaktusba kerül a hatósággal, mely mindkét fél számára előnyös: a meghallgatás során egymás véleményét kölcsönösen megismerhetik, lehetőség nyílik esetlegesen az ügyfél meggyőzésére, továbbá nem mellékes körülmény az sem, hogy az ügyfél meghallgatásának mindig pozitív hatása van abban az értelemben is, hogy az abszolút bürokrácia jegyében nem alakul ki az ügyfélben az a meggyőződés, hogy »kihagyták a saját ügyének elintézéséből«.”⁵⁰⁰

Noha az Ákr. is elsőként szabályozza az ügyfél nyilatkozatára vonatkozó szabályokat, az ügyfélre vonatkozó passzusok meglehetősen szűkszavúak, így számos korábbi Ket.-es szabály már nem jelenik meg az Ákr.-ben. Szerencsére a joggyakorlat számos kérdést kimunkált már az ügyfél nyilatkozatával összefüggésben, így talán az új szabályok nem okoznak majd fennakadást a jogalkalmazásban.

Ahogy az alapelveknél láttuk, az Ákr. 5. §-a önálló csoportban nevesíti az ügyfélre vonatkozó alapelveket. Ezek közül az első a nyilatkozattétel elve: **az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.** Az ügyfél nyilatkozattételi joga – ide értve az észrevételezés lehetőségét is – az Ákr.-ben biztosított alanyi jog. Ez azt jelenti, hogy a hatóság ezt köteles figyelembe venni, az ügyfél nyilatkozatát meghallgatni és befogadni és ebben a körben arra sem hivatkozhat, hogy a tényállást már kellőképp feltárta.

Az észrevételezés fogalmát nem határozza meg az Ákr., általában egy adott kérdés kapcsán az álláspont, vélemény kifejtését jelenti.

⁴⁹⁹ Ld. részletesen: Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., Budapest, Magyar Közlöny Kiadó, 2010.

⁵⁰⁰ Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 78. p.

Mivel az ügyfélnek a nyilatkozattétel nem kötelessége, hanem jogosultsága, a közigazgatási szerv hatóság az ügyfelet a meghallgatás és a nyilatkozattétele előtt a szükséges tájékoztatással ellátva, jogaira, kötelezettségeire figyelmeztetnie, hogy az ügyfelet a jogszabályok ismeretének hiánya miatt hátrány ne érje. Lényegében az **ilyen tájékoztatás alapján tudja eldönteni az ügyfél, hogy kíván-e élni nyilatkozattételi jogával, vagy sem.**⁵⁰¹

Vagyis az ügyfél nyilatkozattételéhez szorosan kapcsolódik a hatóság **kitanítási kötelezettsége** is.

Az Ákr. 5. §-ában az ügyfélre vonatkozó alapelvek között szerepel ugyanis az is, hogy a hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője – azaz a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője – számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

Ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, **a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel.**⁵⁰²

Ahogy látjuk az ügyfél nyilatkozattétele a hatóság felhívására is történhet, mégpedig akkor, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok nem elegendőek a tényállás megállapításához. Mivel a nyilatkozattétel joga az ügyfélnek, természetesen jogában áll hallgatni is és a nyilatkozattételre történő felhívásra nem reagálni. Ebben az esetben azonban a nyilatkozattétel megtagadása számára kedvezőtlen döntést eredményezhet, olyannyira, hogy amennyiben a hatóság felhívására kérelmező ügyfél **nem nyilatkozik**, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja, a hatóság az eljárást megszünteti.⁵⁰³

Az ügyfél nyilatkozattételi jogát nem szabad összekeverni **az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségével.**

Adatszolgáltatási kötelezettség előírása ugyanis **a hivatalbóli eljárásban** írható elő az ügyfél számára, aki a hatóság erre irányuló felhívására köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Ilyenkor az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná.⁵⁰⁴

Ahogy említettük, az ügyféli nyilatkozatok legtipikusabb fajtája a kérelem. Noha a kérelemről az Ákr. mindössze néhány rövid szakasz erejéig rendelkezik, néhány összefüggés erejéig érdemes a kérelemről tanultakat felelevenítenünk:

A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.⁵⁰⁵ Az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.⁵⁰⁶

Ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét. Nem kérhető az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és az ügyfél

⁵⁰¹ KGD. 2004. 135.

⁵⁰² Ld. Ákr. 63. §.

⁵⁰³ Ld. Ákr. 47. § (1) bek. b) pont.

⁵⁰⁴ Ld. Ákr. 105. §.; Az Ákr. 66. § (3) bekezdése szerint a tanú a vallomástételt megtagadhatja, ha a) bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója (a továbbiakban: hozzátartozó), b) vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, c) a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti médiatartalom-szolgáltató (a továbbiakban: médiatartalom-szolgáltató), vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is -, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, vagy d) diplomáciai mentességben részesülő személy.

⁵⁰⁵ Ld. Ákr. 35. § (1) bek.

⁵⁰⁶ Ld. Ákr. 35. § (3) bek.

azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.⁵⁰⁷

Az ügyféli kérelemhez szorosan kapcsolódik az Ákr. arra vonatkozó rendelkezése, amely szerint – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az ügyfél az iratot másolatban is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.⁵⁰⁸

Arról is esett már szó, hogy a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban **fokozott védelem** illeti meg, ezért tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni. Akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre, ha ezt állapota megengedi és személyes nyilatkozata más módon nem pótolható, valamint számára biztosítani kell az egyenlő esélyű hozzáférést. Az, aki nem cselekvőképes, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha nyilatkozatot, illetve tanúvallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője, vagy – érdekellentét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat megtételére ilyenkor is csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz pedig a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges.

Amennyiben az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet. Ha az ügyfél siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha pedig a jelen lévő ügyfél beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.⁵⁰⁹

A cselekvőképességet **nem érintő támogatott döntéshozatal** tekintetében is megfogalmaz az Ákr. nyilatkozattételre vonatkozó szabályt, amikor úgy rendelkezik, hogy a gyámhatóság által kirendelt, a Ptk. szerinti támogató⁵¹⁰ a nyilatkozat, adatszolgáltatás megtételének elősegítése érdekében a támogatott személlyel – az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon – egyeztethet.⁵¹¹

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.⁵¹²

Az **ügyfél és képviselője közti jogviszony** tekintetében érdemes kiemelni, hogy a hatóság nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet, ha az eljárás során az ügyfél és a képviselő vagy a képviselők nyilatkozata eltér egymástól, vagy egyéb eljárási cselekményeik ellentétesek. Ha az ügyfél eltérően nem nyilatkozik, a hatóság a későbbi cselekményt, nyilatkozatot tekinti érvényesnek.⁵¹³

A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv szerint **az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.**

Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megfélemlítésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.⁵¹⁴

⁵⁰⁷ Ld. Ákr. 36. §.

⁵⁰⁸ Ld. Ákr. 65. § (2) bek.

⁵⁰⁹ Ld. Ákr. 29. §.

⁵¹⁰ Ld. részletesen: Méhes Tamás Im. A Polgári Törvénykönyv vázlata, 16. p.

⁵¹¹ Ld. Ákr. 32. § b) fordulatát.

⁵¹² Ld. Ákr. 45. § (5) bek.

⁵¹³ Ld. Ákr. 13. § (7) bek.

⁵¹⁴ Ld. Ákr. 6. §.

Ha az ügyfél vagy képviselője más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, eljárási bírsággal sújtható.

A hatóság figyelmezteti az ügyfelet jogaira, kötelességeire és a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire.

Emlékeztetőül megjegyezzük, hogy 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.

Az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát, – ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak – az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Az **ügyfél igazmondási kötelezettsége** a tényállításhoz kapcsolódik, mégpedig a jelentős tény, adathoz kapcsolódóan. Ahogyan a definícióból is látszik, más tudomása van az ügyfélnek egy bizonyos tényről, mint amelyet a hatósággal megoszt, vagy épp elhallgat.

Az Ákr. szerint arra is van lehetőség, ha azt jogszabály nem zárja ki, hogy az ügyfél a nyilatkozatával pótolja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.

Nézzünk néhány ágazati példát:

- A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/D. § (9) bekezdése alapján a felszámolóknak névjegyzékét vezető szerv feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokban az ügyfél nyilatkozatával a hiányzó bizonyíték nem pótolható.
- Hasonlóképpen rendelkezik a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény új 25/B. §-a alapján a törvény is, amely kimondja, hogy a hatálya alá tartozó nyilvántartási ügyekben, ha e törvény vagy a végrehajtására kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az ügyfél a nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot. Azonban az aránytalanul nehezen beszerezhető külföldi hatóság által kiállított irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet.
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 86. §-ának (3) bekezdése szerint a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, valamint az önkormányzati tűzoltóság tekintetében a munkavédelmi hatósági feladatok ellátására kormányrendeletben kijelölt szervnek a munkavédelmi törvény szerinti eljárásaiban az ügyfél nyilatkozatával a hiányzó bizonyíték szintén nem pótolható.
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 35. § (3a) bekezdése szerint az ügyfél a nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot akkor sem, ha annak beszerzése nem lehetséges, kivéve, ha a hatóság a tényállás tisztázása körében az ügyfelet a hiányzó bizonyíték pótlása érdekében nyilatkozattételre hívja fel.
- Az ügyfél **nyilatkozattételének módjára** az általános kapcsolattartási szabályok lesznek irányadók. Ahogyan láttuk, a hatóság írásban, az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton, vagy szóban, azaz személyesen, illetve írásbelinek nem minősülő elektronikus úton tart kapcsolatot az ügyféllel. Ha törvény másként nem rendelkezik, a kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél választja meg és a választott kapcsolattartási módról más – a hatóságnál rendelkezésre álló – módra is áttérhet.⁵¹⁵

⁵¹⁵ Ld. Ákr. 24 §.

- Az eljárási cselekmények rögzítésére vonatkozó szabályok között az Ákr. úgy rendelkezik, hogy a szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik – valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni. A feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat. A jegyzőkönyv ezen túlmenően tartalmazza a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést is.⁵¹⁶

9.3.4. Az irat

Ahogy láttuk az ügyfél nyilatkozatánál bemutatottak szerint is, hosszú ideig különböző, embertől elvonatkoztatott hatalmakra hagyatkozva próbálták a hatóságok az igazságot feltárni és mindezt különböző bizonyítékokkal alátámasztani.

Az iratokkal történő bizonyítás lényegében már Hamurabi törvénykönyvében is megjelenik, de viszonylag hamar elterjedt a korai jogrendszerekben. A rómaiak az emberi kéz által készített élettelen tárgyakat tekintették iratnak.⁵¹⁷ A középkorban fokozatosan alakultak ki a különböző okiratok készítésére, őrzésére és hitelesítésére vonatkozó szabályok. Természetesen ezek a szabályok hamarosan a perjogokban is megjelentek és ma már részletes rendelkezéseket tartalmaz a Pp. és a Be. is az okirati bizonyításra vonatkozóan.

A szakirodalomban az irat és az okirat fogalmi meghatározásával foglalkozik a legtöbb szerző, azonban mindannyian az emberi gondolatok valamilyen leképeződését tulajdonítják az iratoknak, okiratoknak.⁵¹⁸

Az Ákr. nem határozza meg az irat, illetve az okirat fogalmát, ezért más jogszabályt kell segítségül hívnunk:

A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény szerint **az irat** valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón; tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgókép vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja.⁵¹⁹

Az Ákr. szerint, ha a tényállás tisztázása során szükséges, és az az Eüsztv. alapján nem szerezhető be, **felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására**. Az Ákr. ugyanakkor nem határozza meg az okirat, illetve az egyéb irat fogalmát, annak szabályait a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) határozza meg: **Kibocsájtójuk** szerint az okiratok lehetnek:

- a közokiratok;
- a teljes bizonyító erejű magánokiratok; illetve
- az egyszerű magánokiratok.

⁵¹⁶ Ld. Ákr. 78. §.

⁵¹⁷ Boros Anita Im. Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban II., 108. p.

⁵¹⁸ Ld. Farkas József: Bizonyítás a polgári perben. KJK, Budapest, 1956., 164. p., illetve Gaár Vilmos: Bizonyítás a polgári perben. Grill, Budapest, 1907., 153. p.

⁵¹⁹ A hivatkozott törvény 3. § c) pontja.

Tekintsük át, mit jelentenek ezek a fogalmak:

a) A közokirat⁵²⁰

A **közokirat** olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.

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

Természetesen a közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza.

A közokirat **teljes bizonyító erővel** bizonyítja:

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

Ugyanakkor **elektronikus közokirat** kiállításához az is szükséges, hogy a közokirat kiállítására jogosult az elektronikus okiraton – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást vagy bélyegzőt, és amennyiben jogszabály így rendelkezik időbélyegzőt helyezzen el.

Emellett jogszabály egyéb okiratot vagy – adathordozótól függetlenül – más dolgot közokirattá nyilváníthat.

A közokiratról készült másolat bizonyító ereje kapcsán a Pp. leszögezi,⁵²¹ hogy az eredeti közokiratéval azonos bizonyító ereje van a közokiratról készített másoltnak – a másolatkészítés technológiájától és adathordozótól függetlenül. Ennek az a feltétele, hogy a másolatot közokirat kiállítására jogosult vagy megőrzésére hivatott szerv, továbbá ha ezek ellenőrzése mellett más személy vagy szervezet készítette, valamint, ha azt az Eüsztv. szerinti hiteles másolatkészítés központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint készítették.

Ha közokiratnak nem minősülő okiratról készül közokiratba foglalt másolat, a közokirat csupán azt bizonyítja, hogy annak tartalma a közokiratnak nem minősülő eredeti okiratéval megegyezik.

b) Teljes bizonyító erejű magánokirat⁵²²

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 Pp. szerint a magánokirat a közokirathoz hasonló teljes bizonyító erővel rendelkezik, ha:

- a kiállító az okiratot saját kezűleg írta és aláírta;

⁵²⁰ Az alpont a Pp. 323-324. §-a alapján készült.

⁵²¹ Ld. Pp. 324. §.

⁵²² Az alpont a Pp. 325.§-a alapján íródott.

- két tanú igazolja, hogy az okirat aláírója a részben vagy egészben nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük saját kezű aláírásának ismerte el; igazolásként az okiratot mindkét tanú aláírja, továbbá az okiraton a tanúk nevét és lakóhelyét – ennek hiányában tartózkodási helyét – olvashatóan is fel kell tüntetni;
- az okirat aláírójának aláírását vagy kézjegyét az okiraton bíró vagy közjegyző hitelesíti;
- az okiratot a jogi személy képviselőjére jogosult személy a rá vonatkozó szabályok szerint megfelelően aláírja;
- ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy az okirat aláírója a más által írt okiratot előtte írta alá vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el;
- az elektronikus okiraton az aláíró a minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírását vagy bélyegzőjét helyezte el, és – amennyiben jogszabály úgy rendelkezik – azon időbélyegzőt helyez el;
- az elektronikus okiratot az aláíró a Kormány rendeletében meghatározott azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással hitelesíti; vagy
- olyan, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott szolgáltatás keretében jött létre, ahol a szolgáltató az okiratot a kiállító azonosításán keresztül a kiállító személyéhez rendeli és a személyhez rendelést a kiállító saját kezű aláírására egyértelműen visszavezethető adattal együtt vagy az alapján hitelesen igazolja; továbbá a szolgáltató az egyértelmű személyhez rendelésről kiállított igazolást elektronikus dokumentumba kapcsolt, elválaszthatatlan záradékba foglalja és azt az okirattal együtt legalább fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel és legalább fokozott biztonságú időbélyegzővel látja el.

Ha az okirat aláírója nem tud olvasni, illetve nem érti azt a nyelvet, amelyen az okirat készült, csak akkor jön létre teljes bizonyító erejű magánokirat, ha magából az okiratból kitűnik, hogy annak tartalmát a tanúk egyike vagy a hitelesítő személy az okirat aláírójának megmagyarázta.

A teljes bizonyító erejű magánokirat valódiságát csak akkor kell bizonyítani, ha azt az ellenfél kétségbe vonja, vagy a valódiság bizonyítását a bíróság szükségesnek találja.

Ha a teljes bizonyító erejű magánokiraton szereplő aláírás valódisága nem vitás, vagy bizonyított, illetve a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás vagy bélyegző, vagy zárt rendszerben alkalmazott bizalmi szolgáltatás keretében a kiállító saját kezű aláírására egyértelműen visszavezethető adatok ellenőrzése után más nem következik, az aláírást vagy a bélyegzőt megelőző szöveget – elektronikus okirat esetén az aláírt vagy bélyegzővel ellátott adatokat – az ellenkező bizonyításáig meg nem hamisítottak kell tekinteni, kivéve, ha az okiratnak olyan rendellenességei vagy hiányai vannak, amelyek e vélelmet megdöntik.

c) Az egyszerű magánokirat:⁵²³

A magánokirathoz – ha azt nem a teljes bizonyító erejű magánokiratra vonatkozó szabályok szerint állították ki – nem fűződik törvényi vélelem.

A közigazgatási hatósági eljárásban főszabály szerint – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik –, az ügyfél az iratot **másolatban is benyújthatja, ha nyilatkozik arról, hogy az az eredetivel mindenben megegyezik.**

Ilyen, az általánostól eltérő szabály található például A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 49. § (6) bekezdése szerint az MNB eljárásaiban az ügyfél köteles az iratokat eredetiben szolgáltatni.

⁵²³ Az alpont a Pp. 326. §-a alapján íródott.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 35. § (3b) bekezdése szerint a Hatóság a tényállás tisztázása során kötelezheti az ügyfelet, hogy az eredeti okiratot vagy az arról készített hiteles másolatot a Hatóság rendelkezésére bocsássa.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 4/A. § (6) bekezdése értelmében Az ügyfél a munkaviszony keletkezésével, módosulásával és megszűnésével, valamint a munkavállalók munkavégzésével kapcsolatban keletkezett iratot másolatban nem nyújthatja be.

Amennyiben valamilyen **nem magyar nyelven kiállított irat** szükséges és 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, ha pedig az eljárás során, a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel, a hatóság felhívja az ügyfelet felülhitelesített külföldön kiállított közokirat bemutatására.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) 15.§ (2) bekezdésével összhangban külföldi felhasználás céljából a miniszter felülhitelesíti a magyar központi államigazgatási szervek vagy közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására törvényben vagy kormányrendeletben feljogosított szervezetek, köztisztviselők vagy személyek által kiállított okiraton szereplő aláírást és bélyegzőnyomatot, feltéve, hogy e hatóságok aláírás- és bélyegzőmintájával rendelkezik.⁵²⁴

A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet szerint a szakfordítás a társadalomtudományi, a természettudományi, a műszaki és a gazdasági fordítás. Szakfordítást vagy tolmácsolást munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban díjazás ellenében az végezhet, aki szakfordító, vagy tolmács képesítéssel rendelkezik.

Hiteles fordítást, fordítás hitelesítését, valamint idegennyelvű hiteles másolatot – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – csak az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda készíthet.⁵²⁵

A gyakorlatban sokszor előfordul, hogy valamilyen külföldi diplomát, oklevelet, vagy bizonyítványt kell bemutatni a hatóságoknak.

A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény 7. § (1) bekezdése szerint, ha a kérelmező által benyújtott okiratok valódisága tekintetében kétség merül fel, vagy a kérelmező az oklevél elismeréséhez vagy honosításához szükséges okiratokkal nem rendelkezik, és azok az eljáró hatóság megítélése szerint általa nem, vagy nehezen szerezhető be, az eljáró hatóság megkeresést intézhet az illetékes külföldi intézményhez, szervezethez vagy hatósághoz. A Harmadik rész hatálya alá tartozó eljárások kivételével, ha olyan külföldi bizonyítvány vagy oklevél jogi hatályát kell megállapítani, amelyet valamely, a 2001. évi XCIX. törvénnyel kihirdetett, a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezményt (a továbbiakban: Lisszaboni Egyezmény) magára nézve kötelezőnek elismerő államban [13. § (1) bekezdés] állítottak ki, az eljáró hatóság a megkeresést a Lisszaboni Egyezmény IX.2. Cikke szerinti külföldi információs központhoz intézi.

Ugyanennek a törvénynek a (2) bekezdése szerint, ha külföldi oktatási intézmény vagy hatóság hazai bizonyítvány vagy oklevél jogi hatályával, különösen annak hitelességével kapcsolatban hazai oktatási intézményt vagy hatóságot keres meg, a hazai oktatási intézmény vagy hatóság a megkeresésnek közvetlenül tesz eleget.

Az eljárás egyik nagyon fontos jogintézménye **az iratbetekintés** kérdésköre.

⁵²⁴Ld: <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/tajekoztato-a-kulfoldi-felhasznalasra-szant-okiratok-felulhitelesitesenek-rendjereol> (utolsó letöltés: 2017.11.12.).

⁵²⁵ Ld az MT rendelet 5.§-át.

Az iratbetekintési szabályok arra adnak választ, hogy az eljárás iratainak tartalmát ki és milyen feltételek teljesítése mellett ismerheti meg.

Az iratok megismerésének joga attól függ, hogy az azokat megismerni kívánó milyen eljárási pozícióban helyezkedik el.

Ennek megfelelően az Ákr. különbséget tesz:

- **az ügyfél,**
- **az eljárás egyéb résztvevői,**
- **harmadik személyek,**
- **mindenki (bárki)**

iratbetekintési jogára vonatkozó szabályokat.

Az iratbetekintési jog szabályai szerint:

- az **ügyfél** iratbetekintési joga a legteljesebb, hiszen az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba;
- a **tanú** kizárólag a vallomását tartalmazó iratba, a **szemletárgy birtokosa** pedig a szemléről készített iratba tekinthez be;
- az eljárásban részt nem vevő, ügynevezett **harmadik személy** akkor tekinthez 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;
- emellett ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést **bárki korlátozás nélkül megismerheti.**⁵²⁶

Emellett **ágazati törvény** egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintés további feltételeit és az iratbetekintésre jogosult személyek körét. Így például a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 92/A. § (1) bekezdése szerint az MNB a piacfelügyeleti eljárásban – az eljárás eredményessége érdekében – végzéssel elrendelheti, hogy az Ákr. alapján iratbetekintésre jogosult az eljárás irataiba csak a bizonyítási eljárás lezárását követően tekinthez be. Az iratbetekintésre jogosult a bizonyítási eljárás lezárását megelőzően is betekinthez abba az iratba, amelynek megismerése a piacfelügyeleti eljárás során hozott önálló jogorvoslattal támadható végzéssel szembeni jogorvoslati joga gyakorlásához szükséges.

Emellett 92/A. § (2a) bekezdése szerint az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. Az MNB a kérelemnek – a körülmények körülbekintő mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény új 43. §-a szerint az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. Az állami foglalkoztatási szerv a kérelemnek – a körülmények körülbekintő mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.

⁵²⁶ Ld. az Ákr. 33. §-át.

Természetesen vannak olyan iratok is, amelyek nem tekinthetők meg. Az iratbetekintési jog ilyen jellegű korlátozása kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy **nem lehet betekinteni**⁵²⁷

- a döntés tervezetébe;
- az olyan irat vagy az iratba vagy annak egy részét sem lehet megismerni, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra,⁵²⁸ illetve amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot⁵²⁹ – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az Ákr.-ben biztosított jogai gyakorlásában.

Ahogy említettük a hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú ügyfél, tanú, szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.⁵³⁰

Az iratbetekintés biztosítása érdekében a hatósághoz **kérelmet kell előterjeszteni**, amely alapján a hatóság az iratbetekintést biztosítja – az eljárás befejezését követően is –, vagy azt végzésben elutasítja.⁵³¹

Az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, elsőfokú végzés ellen **önálló fellebbezésnek** van helye. Az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.⁵³²

9.3.5. Bizonyítás tanúval

A legtöbb esetben az eljárásban felhasználható bizonyítékot valamilyen bizonyítási eszköz hordozza.

A tanú egy olyan **személyi bizonyítási eszköz**, amelynek a vallomása lesz a bizonyíték. A tanú mindig valamilyen olyan dologról nyilatkozik, tesz tanúvallomást, amely a múltban történt. Valamilyen olyan tényről tesz nyilatkozatot, amelyet legtöbbször valamilyen érzékszervével tapasztalt.

Tekintsük át, hogy milyen kötelezettségek terhelik a tanút:

- az idézés alapján köteles megjelennie a hatóság előtt (**megjelenési kötelezettség**);
- a hatóság előtt az alábbiakban ismertetett szabályoknak megfelelően vallomást kell tennie, azaz válaszolnia kell a hatóság által feltett kérdésekre (**vallomástételi kötelezettség**);
- amennyiben a tanú vallomást tesz, köteles a hatóságot a legjobb tudása szerint az általa észlelt jelenségekről tájékoztatni és mindenek előtt igazat mondani (**igazmondási kötelezettség**).

Amennyiben a tanú az említett kötelezettségeinek – az igazmondás kötelezettségét kivéve – a következményekre való figyelmeztetés ellenére nem tesz eleget, **eljárási bírsággal** sújtható. Tekintsük át ezeket a kötelezettségeket:

a) **Megjelenési kötelezettséggel kapcsolatos** szabályok

Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárásban tanú meghallgatása szükséges, a hatóság a tanút az idézés szabályai szerint szólítja fel az eljárásban való részvételre. Ahogyan

⁵²⁷ Ld. Ákr. 34. §.

⁵²⁸ Ld. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt.

⁵²⁹ Ld. a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt.

⁵³⁰ Ld. Ákr. 30. §.

⁵³¹ Ld. Ákr. 34. § (3) bek.

⁵³² Ld. Ákr. 116. § (4) bek i) és j) pont.

említettük, azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg. Ha az idézett személy kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt a tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni.

Az idézésen fő szabály szerint a tanú köteles megjelenni, amennyiben ezt nem teszi és távolmaradását nem menti ki, úgy a hatóság az idézett tanút a rendőrség útján elővezetetheti. Az elővezetés fogatosításához az ügyésznek a hatóság vezetője által kért előzetes hozzájárulása szükséges.

b) A tanú vallomástételére vonatkozó szabályok

Tanúként **nem hallgatható meg:**

- az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás;
- védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól **(abszolút okok).**

Ahogy a korábbiakban említettük, a törvény által védett titkok minősülnek védett adatnak.

A tanú a vallomástételt **megtagadhatja**, ha:

- bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója;
- vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná;
- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti médiatartalom-szolgáltató (a továbbiakban: médiatartalom-szolgáltató), vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is – és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné; vagy
- diplomáciai mentességben részesülő személy⁵³³ **(relatív okok).**

A Ptk. olvasatában **hozzátartozó** a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa.⁵³⁴ Közeli hozzátartozó a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.⁵³⁵

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerint **médiaszolgáltatás** az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelyért egy mediaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. **Médiaszolgáltató** pedig az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a mediaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a mediaszolgáltatás tekintetében.⁵³⁶

A **diplomáciai mentességek** vonatkozásában a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet ad eligazítást.

Amennyiben a tanú vallomástételének nincs akadálya, az Ákr. szerint kell **a tanúmeghallgatást végrehajtani.**

⁵³³ Ld. Ákr. 66. § (2)-(3) bek.

⁵³⁴ Ld. Ptk. 8:1. § 2. pont.

⁵³⁵ Ld. Ptk. 8:1. § 1. pont., valamint Méhes Tamás Im. A Polgári Törvénykönyv vázlata, 9. p.

⁵³⁶ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény. 1. § 1. és 2. pontja.

A meghallgatás kezdetén a hatóság megállapítja a tanú személyazonosságát, majd pedig a hatóság felhívja a tanút, hogy nyilatkozzon arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban van, és elfogult-e, egyúttal figyelmezteti jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire is.

A még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor.

A meghallgatásra a tárgyalás szabályait kell alkalmazni akkor is, ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg.

A tanú meghallgatásán nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú védett adatról tesz vallomást, vagy ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését.⁵³⁷

A hatóság engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatását követően vagy helyette **írásban tegyen** tanúvallomást. Ha a tanú meghallgatás nélkül vagy a meghallgatását követően írásban tesz tanúvallomást, az írásbeli tanúvallomásból ki kell tűnnie, hogy a tanú a vallomást a vallomástétel akadályainak, valamint a hamis tanúzás következményeinek ismeretében tette meg. Erre a tanút a hatóság az írásbeli tanúvallomás megtételének engedélyezésével egyidejűleg, a vallomástétel akadályainak és a hamis tanúzás következményeinek ismertetésével figyelmezteti.

c) Az igazmondási kötelezettség

Az igazmondási kötelezettséggel kapcsolatban kiemelendő, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 272. §-a szerint a tanú, aki hatóság előtt az ügy lényeges körülményére valótlan vallomást tesz, vagy a valót elhallgatja, hamis tanúzást követ el.

A tanúvallomás kapcsán már számos eljárási cselekménnyel összefüggésben szóltunk:

- Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki az ügyben tanúvallomást tett.⁵³⁸
- A kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti, lehetőség szerint lakóhelyén kell meghallgatni, illetve akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi és a tanúvallomása más módon nem pótolható, valamint az egyenlő esélyű hozzáférést számára biztosítani kell; az, aki nem cselekvőképes, tanúként akkor hallgatható meg, ha tanúvallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője, vagy – érdeellentét esetén – eseti gondnoka vagy eseti gyámja (a továbbiakban együtt: eseti gondnok) ehhez hozzájárul. A szóbeli nyilatkozat, illetve a tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli nyilatkozathoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges. A cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést.⁵³⁹ Ha a tanú hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet. Ha siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. Ha a jelen lévő tanú beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.⁵⁴⁰
- A hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú tanú védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet

⁵³⁷ Ld. Ákr. 67. §.

⁵³⁸ Ld. Ákr. 23. § (1) bek.

⁵³⁹ Ld. Ákr. 29. §.

⁵⁴⁰ Ld. Ákr. 29. § (3) bek.

az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.⁵⁴¹

- A tanú a vallomását tartalmazó iratba, a szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba tekinthet be.⁵⁴²
- Ha nem szükséges az ügyfél idézése, a hatóság az ügyfelet a tanú meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező.⁵⁴³
- Az adatszolgáltatást az ügyfél akkor tagadhatja meg, ha arra a tanúvallomást megtagadhatná.⁵⁴⁴
- A zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át. Nem kötelezhető a dolog átadására az, aki – a megtagadási okkal összefüggésben – a tanúvallomást megtagadhatja.⁵⁴⁵

Önálló cím alatt tárgyalja az Ákr. a **hatósági tanú** szabályait.

A hatóság a biztosítási intézkedés alkalmazása során, szemlénél, lefoglalásnál, zár alá vételnél és hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehet igénybe, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja.

Hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető.

Nem lehet hatósági tanú az ügyfél, az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője, 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 tanút az eljárási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, amely alól az eljáró hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.

A hatósági tanú a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint jogosult költségtérítésre.⁵⁴⁶

9.3.6. A szemle

A szemle perjogi előzményekre visszatekintő közigazgatási eljárásjogi jogintézmény, melynek kezdeti formái a frank – germán népjogokig vezethető vissza. Noha a per kezdetben inkább a felek által szolgáltatott bizonyítékokon alapult, ha a felek által szolgáltatott adatok az érdemi döntéshozatalt nem tették lehetővé, kiegészítő intézkedések foganatosítására került sor, így például a szemle formájában. Idővel aztán a bizonyítás egyik központi kérdése az észlelés lett, így a büntetőeljárásokban a tárgyi bizonyítékok szemrevételezése került előtérbe.

A szemle törvényi szabályozásának első nyomai a magyar jogban az inkvizitórius eljárás meghonosodásával tűnnek fel.

A feudális perjogban a XVIII. század végére kialakul a szemle végrehajtásának hármas tagozódása: az első szakasz a tulajdonképpeni szemlét megelőző helyszínbiztosítási tevékenység, amely nem szorosan vett bírói feladat, hanem a közigazgatás legalsóbb szerveire hárult, ezt követi a tulajdonképpeni szemle, mint bírói aktus, amely legtöbbször

⁵⁴¹ Ld. Ákr. 30. §.

⁵⁴² Ld. Ákr. 33. § (2) bek.

⁵⁴³ Ld. 61. § (1) bek.

⁵⁴⁴ Ld. Ákr. 105. § (2) bek.

⁵⁴⁵ Ld. Ákr. 108. § (2) bek.

⁵⁴⁶ Ld. Ákr. 79. §.

tanúkihallgatással is egybekötött volt és végül befejező szakaszként a megállapítottak írásbeli rögzítése, amihez már a XVIII. század második felétől csatlakoznak a perbeli vázlatrajzok.⁵⁴⁷

Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el.

Az Ákr. lényegesen rövidebben szabályozza a szemle szabályait, mint a Ket., így az Ákr.-ben már csak a leglényegesebb szabályok maradtak.

A szemle során a hatóság közvetlenül szerez benyomásokat az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményekről: a hatóság az eljárással összefüggő valamilyen ingót vagy ingatlant (ezt hívjuk szemletárgynak), vagy személyt tekint, esetleg figyel meg.

Attól függően, hogy pontosan mit kell szemrevételezni, a hatóság a hivatalos helyiségében tekinti meg a szemletárgyat, vagy kivonul a helyszínre és helyszíni szemlét tart.

Olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóságnak meg kell figyelnie, vagy meg kell tekintenie egy személyt, például akkor, ha a jogellenes tevékenységet folytatót megfigyeli, vagy éppen a már jogellenes cselekményt „lefülvélve” megtekinti az adott szabályszegést elkövetőt is.

Az Ákr. **szemlére vonatkozó általános szabályai** szerint:⁵⁴⁸

- A szemletárgy birtokosát és az előzőekben meghatározott személyt – ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti – a szemléről előzetesen értesíteni kell.
- A szemletárgy birtokosának távolléte – ha jelenléte nem szükségszerű – nem akadály a szemle megtartásának.
- Ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését nem rendelték el, a szemlén az ügyfél jelen lehet.

Az Ákr. **a szemle lefolytatásának szabályait** is meghatározza:

- A szemle megtartása során – az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.
- A szemle során a hatóság eljáró tagja jogosult különösen
 - a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe belépni,
 - bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálni,
 - felvilágosítást kérni, illetve
 - mintát venni.

Az úgynevezett **azonnali eljárási cselekmény érdekében lefolytatott szemle** esetében más eljárási szabályok alkalmazandók:

- A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.
- A rendőrség a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint, a hatóság felkérésére – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést.
- Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos

⁵⁴⁷ Ld. bővebben: Gödöny: Valós vagy valótlan.

⁵⁴⁸ Ld. Ákr. 68. §.

okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja.

- Ilyenkor a szemle megtartásáról az ügyészt előzetesen – a szemle megtartásáról való hatósági döntést követően haladéktalanul – értesíteni kell, továbbá ahhoz a rendőrség és lehetőség szerint hatósági tanú közreműködését kell kérni. Ha az ügyész a szemle megtartásával nem ért egyet, azt megtiltja.

Ahogy a tanú esetében is említettük, a szemle szabályai egyéb eljárási cselekmények kapcsán is felbukkannak:

- Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki az ügyben a szemletárgy birtokosa.⁵⁴⁹
- A hatóság a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú szemletárgy-birtokos vagy megfigyelt személy védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet az érintett személy adatainak zárt kezeléséről és az iratbetekintési jog korlátozásáról. Az erről szóló végzést a törvényes képviselővel is közölni kell.⁵⁵⁰
- A szemletárgy birtokosa a szemléről készített iratba tekinthet be.⁵⁵¹
- A nem szükséges az ügyfél idézése, a hatóság az ügyfelet a szemléről értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező.⁵⁵²
- A hatóság helyszíni szemle keretében is lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak.⁵⁵³
- A hatóság a szemlénél hatósági tanút vehet igénybe.⁵⁵⁴
- A zár alá vétel foganatosítására a szemle szabályai irányadók azzal, hogy a szemletárgy birtokosa alatt a zár alá vett dolog birtokosát kell érteni.⁵⁵⁵

9.3.7. A szakértő

A szakértő valamilyen speciális szakértelemmel rendelkező személy, akinek az eljárásbeli részvétele már egészen korán, az egyiptomi jogban fellelhető a szakirodalomban, főleg az orvostudományi és mérnöki szakértelem körében. A hazai közigazgatási eljárásjogban elsődlegesen adóügyi, a közegészségügyi és a kisajátítási eljárásokban jelentek meg a szakértő igénybe vételére vonatkozó rendelkezések.⁵⁵⁶

A **szakértő** olyan személy, aki valamilyen szakkérdésben áll a hatóság rendelkezésére. A szakértés önmagában olyan közvetett és összetett megismerési folyamat, amelynek során a szakértő szakmai tényeket állapít meg és következtetéseket von le, mely során valamilyen különleges szakértelemre van szükség.⁵⁵⁷

Az Ákr. **szakértő kirendelésére vonatkozó szabályai** szerint:

- Szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.

⁵⁴⁹ Ld. Ákr. 23. § (1) bek.

⁵⁵⁰ Ld. Ákr. 30. §.

⁵⁵¹ Ld. Ákr. 33. § (2) bek.

⁵⁵² Ld. Ákr. 61. § (1) bek.

⁵⁵³ Ld. Ákr. 74. § (2) bek.

⁵⁵⁴ Ld. Ákr. 79. § (1) bek.

⁵⁵⁵ Ld. Ákr. 108. § (4) bek.

⁵⁵⁶ Ld. Lőrincz Lajos Im. Eljárási jog a közigazgatásban, 235. p.

⁵⁵⁷ Tremmel Flórián: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. Pécs-Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2006. 130.

- Nincs helye ugyanakkor szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.⁵⁵⁸

Tekintsük át a szakhatóságról tanultakat a szakértőre vonatkozó szabályok ismeretében annak érdekében, hogy könnyebb legyen a két jogintézmény tényleges elhatárolása:

- Az Ákr. 55. § (1) bekezdése szerint 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 kötelező állásfoglalását kell beszereznie. Ezzel szemben szakértő kirendelésére akkor kerülhet sor, ha a hatóság mérlegelési jogkörben eljárva úgy ítéli meg, hogy olyan szakkérdéssel találkozott, amelynek megítélésére nem rendelkezik kellő szakértelemmel.
- A szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. A szakértő nem állásfoglalást, hanem szakértői véleményt bocsát ki.
- Az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseket csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén kell alkalmazni. Az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések a szakértő esetében speciálisan alakulnak, hiszen az Ákr. kimondja, hogy legalább tizenöt napos határidő tűzésével kell kérni szakvéleményt a szakértőtől.
- A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg; a szakértő nem hoz döntést, így fel sem merül annak a jogorvoslati eljárásban történő önálló megtámadhatósága. Az már más kérdés, hogy a hatóság döntésének ki kell térnie az indokolásban a felhasznált bizonyítékokra és azok értékelésére, így a szakértői véleményben foglaltakra is. Ebből következően a szakértői vélemény is valójában az érdemi döntésben jelenik majd meg. Jogorvoslattal az érdemi döntés támadható.
- Ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja. A szakértői vélemény esetében egészen más a helyzet: a Szakértői tv. szerint⁵⁵⁹ a hatóság a névjegyzéket vezető hatóságnak – a bejelentés alapjául szolgáló tények és azok bizonyítékainak megjelölésével – bejelenti, ha a szakértő szakvéleménye homályos, hiányos, önmagának ellentmondó vagy egyébként helyességéhez nyomatékos kétség fér és a szakvélemény fogyatékosága a szakértő meghallgatásával sem orvosolható. A hatóság a bejelentést a bejelentésre okot adó tény tudomására jutásától számított tizenöt napon belül köteles megtenni. A bejelentést egyidejűleg, a névjegyzéket vezető hatóság részére megküldött bejelentéssel, azonos tartalommal, a szakértő részére is meg kell küldeni. A névjegyzéket vezető hatóság a bejelentést a névjegyzékbe bejegyzi. Amennyiben az igazságügyi szakértő tevékenységével kapcsolatban két éven belül hatósági bejelentés három alkalommal érkezik, a névjegyzéket vezető hatóság az igazságügyi szakértő munkájának értékelését kezdeményezi a Kamara minőségbiztosítási bizottságánál.
- A szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását. A szakhatóság az állásfoglalását a hatóság felügyeleti szervével is közli. Mivel a szakértő igénybe vétele nem kötelező, így a szakértői vélemény sem köti az eljáró hatóságot. Ebből következően nem merülhet fel a szakértő mellőzésének problematikája.
- Ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó

⁵⁵⁸ Ld. Ákr. 71. §.

⁵⁵⁹ Ld. 55. §.

szabályok megfelelő alkalmazásával előzetes szakhatósági állásfoglalást ad ki. A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg. A hatóság a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel. Az előzetes szakvélemény fogalmát az Ákr. nem ismeri, azonban az ügyfélnek lehetősége van természetesen bármikor előzetesen még a hatóság előtt szakértői véleményt beszerezni, amelyet azonban a hatóság nem köteles figyelembe venni az eljárása során.

A szakértő kizárására az általános kizárási szabályokat kell alkalmazni.⁵⁶⁰

A szakértői vizsgálatra vonatkozó általános szabályok szerint:

- Törvény elrendelheti az ügyfél szakértői vizsgálatban való közreműködését.
- A szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményeire.⁵⁶¹

Nézzünk néhány ágazati példát a szakértő tevékenységével összefüggésben:

- A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha ez a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet a felnőttképzési szakterületen felnőttképzési szakértői vagy felnőttképzési programszakértői vélemény kötelező bizonyítási eszközként való használatát írja elő, vagy az ilyen szakértői vélemény felhasználása esetén jogkövetkezményt állapít meg, – az igazságügyi szakértőkről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértő kivételével – a szakértői vélemény bizonyítási eszközként történő alkalmazása érdekében szakértőként kizárólag az a személy vehető igénybe, valamint a jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények csak annak a szakértőnek az igénybevételéhez fűződnek, aki büntetlen előéletű és nem áll a miniszteri rendeletben meghatározott felnőttképzési szakterületen szakértői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, rendelkezik a miniszteri rendeletben meghatározott szakmai képesítéssel és szakmai gyakorlattal, és megfelel az ott meghatározott egyéb feltételeknek.
- Az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 20. § (4) bekezdése szerint, ha az elismerési eljárásban szakértői vélemény beszerzése szükséges, a szakértői vélemény megadásának határideje harminc nap.
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 82. §-a szerint például egy szakértői bizottsági eljárást nevesít: a megyei, fővárosi és az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság egy testületként eljáró szakértői grémium, amely a szakmai véleményének elkészítéséért díjazásban nem részesül. A megyei, fővárosi és az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság pártatlanul és

⁵⁶⁰ 23. § [A kizárási okok].

(1) Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát egy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, az ügyfél képviselőjeként vagy hatósági tanúként járt el, a szakértő, a szemletárgy birtokosa és a támogató.

(2) Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

(3) Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

(4) A jegyző nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester

a) az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal, vagy

b) ellenérdekű ügyfél.

(5) Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

⁵⁶¹ Ld. Ákr. 72. §.

befolyásmentesen alakítja ki szakmai véleményét. A szakmai vélemény tartalma tekintetében a megyei, fővárosi és az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság nem utasítható. Az adott ügyben nem lehet a szakértői bizottság tagja az a személy, akivel szemben Ákr. 23. § (1) és (2) bekezdése szerinti kizáró ok áll fenn.

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/D. § (1) bekezdése szerint az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság az ellenőrzési feladatok tekintetében szakértőként a területi építész és területi mérnöki kamarákat, valamint az országos építész és országos mérnöki kamarákat (a továbbiakban együtt: szakmai kamarák) és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarát vagy jogosult szakintézményt, valamint jogszabályban meghatározottak szerint egyéb szakértőt vehet igénybe.
- Ha az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság eljárásában szakértőt hallgat meg, szakértői véleményt kér, hatósági ellenőrzésébe szakértőt von be, a hatóság az ügyfelet a szakértői vizsgálatban való közreműködésre kötelezheti.
- A szakértői közreműködés további szabályait az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szakértői tv.) határozza meg.⁵⁶²

A továbbiakban összefoglaljuk e törvény legfontosabb rendelkezéseit:

Az **igazságügyi szakértői tevékenység** a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő igazságügyi szakértő, illetve az igazságügyi szakértő munkáját segítő egyéb személyek által, a kirendelő hatóság, bíróság, ügyészség, rendőrség (a továbbiakban együtt: hatóság) kirendelése vagy megbízás alapján, a Szakértői tv. által meghatározott szervezeti keretek között, jellemzően szakértői díj ellenében végzett, a hatóság eljárásaiban különleges szakértelmet igénylő tény vagy egyéb körülmény megállapítását vagy megítélését elősegítő részcselekmények összessége, így különösen a szakvéleményhez szükséges vizsgálatok elvégzése, a szakvélemény előkészítése, elkészítése és előterjesztése, valamint a hatóság kérésére annak kiegészítése és az ezekkel összefüggő valamennyi részcselekmény.⁵⁶³

Az igazságügyi szakértő **feladata**, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását.⁵⁶⁴

Az igazságügyi szakértő a szakértői tevékenységéért szakértői díjra jogosult.

Igazságügyi szakértői **tevékenységet** az erre feljogosított:

- természetes személy (a továbbiakban: igazságügyi szakértő);
- gazdasági társaság (a továbbiakban: társaság) és szolgáltató;
- igazságügyi szakértői intézmény és igazságügyi szakértői intézet;
- igazságügyi szakértői testület;
- külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, intézet és szervezet (a továbbiakban együtt: szervezet), valamint
- külön törvény szerinti Teljesítésigazolási Szakértői Szerv végezhet.⁵⁶⁵

Igazságügyi szakértői tevékenység végzését a névjegyzéket vezető hatóság – a névjegyzékbe, meghatározott szakterületre történő felvétel útján – kérelemre annak a

⁵⁶² Ld. Ákr. 72. § (3) bek.

⁵⁶³ Ld. a Szakértői tv. 2. § (8) bek.

⁵⁶⁴ Ld. a Szakértői tv. 3. § (1) bek.

⁵⁶⁵ Ld. a Szakértői tv. 4. § (1) bek.

természetes személynek engedélyezi, aki a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel, és akivel szemben nem áll fenn kizáró ok.⁵⁶⁶

A szakértő a hatóságtól, valamint az eljárásban részt vevő személyektől a szakvélemény elkészítéséhez szükséges, a kirendelésben közölt adatokon felül további adatok közlését, iratok, vizsgálati tárgyak rendelkezésre bocsátását. A szakértő köteles haladéktalanul értesíteni a hatóságot, ha – álláspontja szerint – annak hatáskörébe tartozó intézkedés megtétele vagy eljárási cselekmény lefolytatása szükséges. Ha a szakértő tevékenysége során olyan körülményt, tényt észlel, amely az ügy megítélését érdemben érinti, de arra a hatóság vagy a megbízó nem utalt, köteles az érintett körülményt, tényt a hatóságnak vagy a megbízónak jelezni.⁵⁶⁷

A szakértő a tevékenysége során rendelkezésére bocsátott vagy tudomására jutott személyes adatokat a kirendelés vagy megbízás teljesítése, valamint tevékenységének szakmai, módszertani, fegyelmi és a jogszabályoknak való megfelelésége ellenőrizhetősége céljából jogosult kezelni. A szakértőt a tevékenysége során tudomására jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, az ügyre vonatkozó tényekről és adatokról csak a hatóság, továbbá az adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére nyújthat tájékoztatást.⁵⁶⁸

A szakértői **kirendelő végzés alapján, a kirendelésben foglaltaknak megfelelően** járhat el.

A kirendelésnek tartalmaznia kell:

- A kirendelt szakértő megnevezését, a kirendelés ügyszámát és az ügy tárgyát, valamint a tényállás rövid ismertetését.
- Azokat a szakkérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia.
- A szakértői feladat teljesítéséhez szükséges adatokat.
- Azt, hogy a szakértő díjjegyzékét a miniszter rendelete alapján vagy annak mellőzésével kell-e megállapítani. A szakértői díj fedezésére mekkora összeg áll rendelkezésre, – ha törvény alapján ez szükséges volt – mekkora összeg letétbe helyezését rendelték el, illetve mekkora összeg áll letétben rendelkezésre, valamint az arra vonatkozó figyelmeztetést, hogy ha a szakértő a nem elegendő fedezetre, letétre vonatkozó jelzést önhibájából elmulasztja, a fedezetet, illetve a már letétben lévő összeget meghaladó díjigényét nem érvényesítheti.
- A szakértő részére átadandó iratok és tárgyak megjelölését, valamint az átadás időpontját, ha pedig az átadás nem lehetséges, annak meghatározását, hogy a szakértő az iratokat és tárgyakat hol és mikor tekintheti meg.
- Az átadott iratok és tárgyak kezelésére, vizsgálatára, visszaadására, részleges megváltoztatására vagy megsemmisítésére vonatkozó rendelkezéseket.
- A mintavétel elrendelését, ha a mintát a hatóság nem biztosította.
- A szakvélemény előterjesztésére meghatározott határidőt, az esetleges soronkívüliségre való utalást és az előterjesztés módjára vonatkozó felhívást.
- Több szakértő egyidejű kirendelése esetén a többi szakértő személyére vonatkozó tájékoztatást.
- Személy vizsgálatával járó kirendelés esetén a szakkonzultáns személyéhez történő hozzájárulás beszerzésének kötelezettségét.
- A hatóság előzetes hozzájárulását a vizsgálati tárgy megváltozásával és megsemmisülésével járó vizsgálat elvégzéséhez, ha a hozzájárulásra a miniszter rendelete alapján szükség van.

⁵⁶⁶ Ld. a Szakértői tv. 4. § (2) bek.

⁵⁶⁷ Ld. a Szakértői tv. 39. § (1) bek.

⁵⁶⁸ Ld. a Szakértői tv. 40. § (1)-(2) bek.

- Indokolt esetben a hatóság arra vonatkozó utasítását, hogy a szakértő az érintett részére az általa kezelt adatokra vonatkozó, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény szerinti tájékoztatást megtagadni köteles.
- A szakértőhöz intézett figyelmeztetést arra vonatkozóan, hogy:
 - ha természetes személy igazságügyi szakértőként rendelik ki, tíz napon belül köteles jelezni, ha a kirendelésnek nem természetes személy igazságügyi szakértőként, hanem szakvéleményadásra jogosult szervezet tagjaként vagy alkalmazottjaként kíván eleget tenni;
 - amennyiben hamis szakvéleményt ad, a Büntető Törvénykönyvbe ütköző cselekményt követ el, amely büntetőjogi felelősségre vonást von maga után; valamint
 - az igazságügyi szakértői tevékenységére vonatkozóan az igazságügyi szakértő esküt tett, az esküben foglaltakat köteles megtartani.
 - Eseti szakértő kirendelése esetén az arra történő felhívást, hogy a törvényben meghatározott nyilatkozatot jegyzőkönyvbe mondhatja, ennek hiányában köteles a hatóságnak írásban tizenöt napon belül megküldeni.

A szakértő fő szabály szerint köteles eljárni a hatóság **kirendelése alapján**.⁵⁶⁹

A szakértő köteles a tudomására jutásától számított tíz napon belül – az igazságügyi szakértő öt napon belül – közölni a hatósággal, ha:

- a személyére nézve törvényben meghatározott kizáró ok áll fenn;
- a feltett kérdések megválaszolása egészben vagy részben nem tartozik azon szakismeretei körébe, amelyekben a szakértő a rá irányadó szabályok szerint jogosult eljárni;
- a szakértői tevékenységének ellátásában fontos ok akadályozza, így különösen, ha tevékenysége ellátásának vagy részvizsgálatok elvégzésének feltételei nincsenek meg, vagy más hatóság felkérésének kell eleget tennie;
- a vizsgálat elvégzéséhez más szakértő igénybevétele is szükséges;
- feladatát a hatóság által megadott határidőre nem képes teljesíteni;
- a feltett kérdésben kizárólag jogszabályban meghatározott szervezet jogosult szakvéleményt adni; vagy
- a szakértő díja a letétbe helyezett összeget előreláthatólag meghaladja, megjelölve egyidejűleg a még letétbe helyezendő összeget.⁵⁷⁰

A szakértő **a szakvéleményt** – a kirendelésben foglaltaknak megfelelően – írásban vagy szóban terjeszti elő. A szakértő a szakvélemény szakmai megállapításaival összefüggésben nem utasítható.

A szakvélemény papír alapon vagy elektronikus kapcsolattartás keretében kézbesíthető a hatóság részére.

A szakvéleménynek tartalmaznia kell:

- a leletet;
- a vizsgálat módszerének rövid ismertetését;
- a szakmai ténymegállapításokat;
- a szakértő véleményét;
- ha az ügyben korábban vizsgálat lefolytatására került sor és a kirendelés erre kiterjed, a korábbi vizsgálatra vonatkozó adatok és megállapítások értékelését;
- a módszertani levélre történő utalást, illetve a módszertani levélben foglaltaktól történő eltérés esetén ennek indokait, valamint
- az arra való utalást, hogy az igazságügyi szakértő mely szakterületen jogosult szakvéleményt adni illetve, hogy az igazságügyi szakértő vagy más személy eseti szakértőként járt el.

⁵⁶⁹ Ld. a Szakértői tv. 45. §.

⁵⁷⁰ Ld. a Szakértői tv. 45. §.

A szakvéleményben jogkérdésben – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – nem lehet állást foglalni.⁵⁷¹

Azokban az ügyekben, amelyekben a hatóság hivatalból folytat le bizonyítást, vagy a bizonyítás hivatalból történő elrendelésének is helye lenne, az egyes vizsgálatok elvégzéséért felszámítható díjat (munkadíjat és költségeket, ezen belül különösen az egy órára felszámítható munkadíj összegét, a tételes munkadíj összegét; tételes költségelszámolás hiányában a felszámítható költségátalány mértékét) a miniszter rendeletben határozza meg. Az egyes vizsgálatok elvégzéséért felszámítható díjról szóló rendelet megalkotása előtt, valamint évente legalább egy alkalommal a miniszter köteles a Kamara véleményét beszerezni.⁵⁷²

Speciális nyelvi szakértőnek minősül a **tolmács**:

- amennyiben az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, tolmácsot kell alkalmazni;
- 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;
- a tolmácsra egyebekben a szakértőre vonatkozó rendelkezések irányadóak.⁵⁷³

A nyelvhasználati szabályok tekintetében az Ákr. úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – az előző bekezdés hatálya alá nem tartozó esetekben is kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.⁵⁷⁴

A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet szerint szakfordítást vagy tolmácsolást munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban díjazás ellenében az végezhet, aki szakfordító vagy tolmács képesítéssel rendelkezik.⁵⁷⁵

A rendelet 3.§-a szerint a hatóság előtt folyó eljárásban kirendelt szakfordítót, illetve tolmácsot az ügyre vonatkozó tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, azokról csak az ügyben eljáró bíróság vagy hatóság, továbbá az adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére nyújthat tájékoztatást.

Ahogy a korábbiakban is jeleztük, a szakértő szabályozása más jogintézmények kapcsán is felmerül az Ákr.-ben:

- az ügy elintézéséből kizárt az a személy, aki az ügyben szakértő;⁵⁷⁶
- a szakértő az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti;⁵⁷⁷
- a még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor.⁵⁷⁸

⁵⁷¹ Ld. a Szakértői tv. 47. §.

⁵⁷² Ld. a Szakértői tv. 49. §.

⁵⁷³ Ld. az Ákr. 73. §-át.

⁵⁷⁴ Ld. Ákr. 20.§.

⁵⁷⁵ Ld. az MT rendelet 2.§-át.

⁵⁷⁶ Ld. Ákr. 23. § (1) bek.

⁵⁷⁷ Ld. Ákr. 28. § (2) bek.

⁵⁷⁸ Ld. Ákr. 67. § (2) bek.

Ahogy említettük a fogyatékossgal élő személy ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője:

- Hallássérült, akkor kérheti:
 - jelnyelvi tolmács közreműködését meghallgatásakor, vagy
 - a meghallgatás helyett írásban is nyilatkozatot tehet.

Hallássérült az olyan siket vagy nagyothalló személy, aki kommunikációja során a magyar jelnyelvet vagy valamely speciális kommunikációs rendszert⁵⁷⁹ használja.⁵⁸⁰

- Siketvak, akkor kérheti jelnyelvi tolmács közreműködését meghallgatásakor. Siketvak személy az, olyan egyidejűleg hallás- és látássérült személy, aki kommunikációja során speciális kommunikációs rendszert használ.⁵⁸¹
- Beszédfogyatékos, akkor – a jelen lévő ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője – kérheti, hogy a meghallgatás helyett írásban tegyen nyilatkozatot.⁵⁸²

A részletszabályokat a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény határozza meg.⁵⁸³

9.3.8. A tárgyalás

Bizonyos esetekben szükség van arra is, hogy a hatóság tárgyalást tartson, és annak keretében tisztázza a még nyitott kérdéseket.

A hatóság tárgyalást tart, ha

- a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (a továbbiakban: jogvita eljárás);
- az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban; vagy
- a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.⁵⁸⁴

A tárgyalás tekintetében kiemelendő továbbá, hogy

- a hatóság helyszíni szemle keretében is lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak;
- az ügyfél bizonyítási indítványt tehet és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez.
- azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, és eljárási bírsággal sújthatja.⁵⁸⁵

Ha a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között **egyezség létrehozását**. Ezt hívjuk egyezségi kísérletnek.

⁵⁷⁹ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ d) pontja alapján speciális kommunikációs rendszer: a hallássérült, illetve siketvak személyek által használt, e törvény mellékletében felsorolt kommunikációs eszköz, így például: taktilis jelnyelv, jelesített magyar nyelv, ujjabécé, Braille-írás stb.

⁵⁸⁰ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ a) pontja alapján

⁵⁸¹ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény 2.§ b) pontja alapján

⁵⁸² Az Ákr. 29. § (3) bekezdése alapján.

⁵⁸³ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 9 cikk 2. e) pontja kimondja, hogy: „[a] részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá: e) az élő segítségnyújtás formáinak és a közvetítők biztosítására, ideértve az útmutatókat, olvasókat/olvasóprogramokat és szakképzett jelnyelvi tolmácsokat az épületek és a nyilvánosság számára rendelkezésre álló lehetőségek hozzáférhetőségének elősegítése érdekében.” Ld. továbbá: a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékéről szóló 38/2011. (VI. 29.) NEFMI rendelet és a jelnyelvi tolmácsszolgálatok működésének és a jelnyelvi tolmácsszolgáltatás igénybevételének feltételeiről szóló 62/2011. (XI. 10.) NEFMI rendelet.

⁵⁸⁴ Ld. Ákr. 74. § (1) bek.

⁵⁸⁵ Ld. Ákr. 74. § (2)-(4) bek.

A tárgyalás szabályait tekintve még az alábbiak emelendők ki:

- A kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékkal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg, ezért a tárgyaláson történő meghallgatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárásban részt vevő más személyek jelenlétében történő meghallgatása az érdekeit nem sérti.⁵⁸⁶
- Cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal elősegítése érdekében a gyámhatóság által kirendelt, a Ptk. szerinti támogató, aki a támogatott személlyel egyidejűleg az eljárás során valamennyi eljárási cselekménynél – ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is – jelen lehet, távolléte azonban az eljárási cselekmény teljesítésének, valamint az eljárás folytatásának nem akadálya.⁵⁸⁷
- A tanú meghallgatásra a tárgyalás szabályait kell alkalmazni akkor is, ha a hatóság a tanút tárgyaláson kívül hallgatja meg.⁵⁸⁸

9.3.9. Az eljárás akadályozásának következményei

Ahogy arról már többször szóltunk, a tényállás felderítésének kötelezettsége a hatóságot terheli. Annak érdekében, hogy az Ákr. által meghatározott eljárás szabályosan lefolytatható legyen, a törvény számos garanciális szabályt intézményesít. Ennek egyik eszköze az eljárás akadályozásának jogkövetkezményeként megjelenő eljárási bírság illetőleg a többletköltségek megfizetésének a kötelezettsége.

Ahogy említettük már az egyes jogintézményeknél, az Ákr. szerint azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.

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.

Az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi:

- a jogellenes magatartás súlyát;
- ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait; továbbá
- az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ Ld. Ákr. 29. § (1) bek. a) pont.

⁵⁸⁷ Ld. Ákr. 32. § a) pont.

⁵⁸⁸ Ld. Ákr. 67. § (3) bek.

⁵⁸⁹ Ld. Ákr. 77. §.

V. FEJEZET

BOROS ANITA – POLLÁK KITTI – A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

A közigazgatási hatósági eljárás célja, hogy a hatóság az adott egyedi ügyben a tényállás feltárását követően döntést hozzon.

Ahogy azt láttuk, a hatóság az egyszerű megítélésű ügyekben automatikus döntéshozatal, vagy sommás eljárás keretében jár el. Emlékeztetőül kiemeljük, hogy az Ákr. szerint az eljárás fajtáira vonatkozó rendelkezések szerint a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el.⁵⁹⁰ Automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, 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.⁵⁹¹ Sommás eljárásnak van helye ezzel szemben, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.⁵⁹² Amennyiben a hatóság megállapítja, hogy a sommás eljárás feltételei közül valamelyik nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és függő hatályú döntést vagy az Ákr. 43. § (7) vagy (13) bekezdésében meghatározott valamely döntést hoz.⁵⁹³

A teljes eljárás ehhez képest az összetett, többnyire bizonyítási eljárást nem nélkülöző eljárás típus. Emellett az Ákr. azt is lehetővé teszi, hogy ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt, ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.⁵⁹⁴

Az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.⁵⁹⁵

Ahogy láttuk olyan eset is előfordulhat, hogy az eljárást érdemben lezáró döntés helyett valamilyen eljárási döntés születik, például, ha a kérelem visszautasításra, vagy az eljárás megszüntetésre kerül.

A közigazgatási hatósági eljárásban különböző típusú döntések születhetnek és a döntéseket is különbözőképpen csoportosíthatjuk, de talán a legegyszerűbb megkülönböztetni az általánosan csak **általános, illetve speciális** értelemben vettnek nevezett döntéseket. Az általános döntések csoportjába tartozik a határozat és a végzés, míg a speciális döntéstípusok jellegükben térnek el az általános döntés típusoktól. Ez utóbbi csoportba soroljuk a hatósági szerződést, az egyezség jóváhagyását és a hatósági bizonyítványt, hatósági igazolványt.

A döntéseknek kiemelt jelentősége van a hatósági eljárásban, hiszen lényegében a döntésben összegződnek a hatóság döntést megelőző eljárási cselekményei: nagyon fontos éppen ezért, hogy ezek a döntések kellő körültekintéssel kerüljenek kidolgozásra, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás az írásbeliség elvén működik, mindent dokumentálunk és az eljárás későbbi szakaszaiban az első fokon kimunkált döntés vizsgálatára kerülhet sor. Úgy is mondhatnánk, hogy a hatóság tevékenységének megítélésére részben a döntése alapján történik, hiszen a döntésben kerül mindaz összefoglalásra, amelyet a döntéshozatal előtt, annak érdekében a hatóság tett.

A döntések osztályozásával terjedelmi korlátok miatt itt nem tudunk foglalkozni, de kiemeljük, hogy döntések között is speciálisnak tekinthető **a mérlegelési jogkörben** hozott

⁵⁹⁰ Ld. Ákr. 39. §.

⁵⁹¹ Ld. Ákr. 40. §.

⁵⁹² Ld. Ákr. 41. §. (1) bek.

⁵⁹³ Ld. Ákr. 41. § (2) bek.

⁵⁹⁴ Ld. Ákr. 41. § (3) bek.

⁵⁹⁵ Ld. Ákr. 42. §.

döntések köre. Ezzel összefüggésben utalnunk kell a 2/2015. (XI.23.) KMK véleményre. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos egyes kérdések egységes értelmezése kapcsán kifejtette, hogy:

„Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatnak minősül az a határozat, amelyben a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza mely **kizárólag a döntés kereteit** jelöli ki.

Mérlegelési jogkörben hozott határozat az is, ahol **a döntési lehetőségeket** meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg.

Az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt.

(...) Amennyiben a jogszabály a mérlegelési tevékenységhez feltételeket határoz meg, a hatósági határozat törvényességének alapja ezek vizsgálata. (...) Mérlegelési szempontoknak azok a körülmények tekinthetők, amelyeket a hatóságnak az érdemi mérlegelési tevékenység során kötelezően figyelembe kell venniük. A mérlegelési szempontok vizsgálatának elmulasztása szintén a határozat megalapozatlanságát eredményezi.

(...)

Amennyiben a jogszabály a hatóság számára bizonyos feltételek megléte esetén kötelező irányú döntést határoz meg, s a hatóság e feltételek vizsgálatához bizonyítást vesz fel, melynek eredményét értékeli, úgy az utóbbira tekintettel a határozat nem minősíthető mérlegelési jogkörben hozott határozatnak. A bírói gyakorlatban többször volt látható olyan döntés, amely a hatósági eljárásban felvett bizonyítást és az annak alapján történő értékelést is mérlegelésnek tekintette és a határozat felülvizsgálatát ilyen megközelítés alapján végezte el. Kétségtől a bizonyítás értékelése a hatóság részéről egyfajta mérlegelés, azonban ez a típusú »mérlegelés« a bírósági felülvizsgálat szempontjából nem jelent mérlegelési jogkört, ha a jogszabály az adott ügyben döntési lehetőségeket vagy kereteket nem tartalmaz.

(...) Amennyiben a jogszabály a mérlegeléshez feltételeket is fűz, úgy ezen feltételek megléte és vizsgálata a határozat törvényességének alapját képezi. A közigazgatási szerv döntésének indokait az ügyfélnek minden esetben meg kell ismernie, s ez a mérlegelési határozat esetében a mérlegelési elemre is kiterjedő indokolás meglétét is jelenti. Mindebből az következik, hogy nem elegendő a határozatot egyfajta »általános« indokolással ellátni, a hatóságnak azt is tudatnia kell, hogy a mérlegelés során miből indult ki, milyen jellegű körülményeket vett figyelembe. E körülményeknek az ügy érdekével, az eldöntendő tény vagy jogkérdéssel összhangban kell állniuk, emellett okszerűeknek és észszerűnek kell lenniük.

(...) A közigazgatási jogszabályok gyakran meghatározzák a hatósági mérlegelés feltételeit, tehát azokat a körülményeket, amelyeket a hatóságnak kötelezően vizsgálnia kell mielőtt mérlegelési jogkörét gyakorolná. Ezeket a feltételeket a jogszabályok általában objektív körülményeként határozzák meg, s ha a hatóság fennállásukat nem állapítja meg, úgy a tényleges mérlegelésre sem kerülhet sor. A szociális jogban például gyakori az a szabályozási megoldás, mely az adható ellátás feltételeként az egy főre jutó jövedelem szintjét határozza meg.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a mérlegelési feltételek vizsgálata az abban esetenként jelentkező értékelési tevékenység nem azonos magával a mérlegelési jogkörrel, a kettő nem keverhető össze.

Abban az esetben, ha a hatóság a mérlegelési feltétel vizsgálatát elmulasztja, akkor a mérlegeléshez szükséges jogszabályi feltétel is hiányzik és a határozat jogszabálysértőnek minősül. Ez azt is jelenti, hogy a jogszabályban írt mérlegelési feltételek, tehát azok a körülmények, amelyek vizsgálatát követően a hatóság tényleges mérlegelési tevékenységet végezhet, a törvényes mérlegelés alapfeltételének minősülnek. E körben a vizsgálatok hiánya

nem csupán a mérlegelést, de tágabb értelemben a határozat megalapozatlanságát vonja maga után.

(...) A közigazgatási anyagi jogszabályok több esetben megjelölik a mérlegelés szempontjait, azonban e szempontok ritkán minősíthetők teljes körűeknek. A jogszabályok főleg a »különösen« kitételt használják, amiből következően csak a nagyobb súllyal figyelembe vehető, legfontosabb mérlegelési szempontok kerülnek megjelölésre. Ilyen például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47.§ rendelkezése. Ebben az esetben a hatóságokat megilleti az a lehetőség, hogy a jogszabályban felsoroltakon kívül egyéb szempontokat is mérlegeljenek, azonban ennek kapcsán követelmény, hogy a mérlegelt körülménynek az ügy tárgyával és a jogsértés körülményeivel összefüggésben kell állnia. Lényegében az ilyen további körülmények vizsgálata az ügyféli magatartás felróhatósága körébe esik. A bíróságnak a törvényességi felülvizsgálat során arra kell gondot fordítania, hogy ezeknek a többlet mérlegelési követelmények kiválasztása mennyiben tekinthető indokoltnak a hatóság részéről, s azok körének meghatározása reális-e, és az eljárásban adataival összhangban áll-e. A hatóság által a jogszabályi rendelkezésen túl alkalmazott további mérlegelési szempontok nem ütközhetnek a közigazgatási eljárás általános alapelveibe és a mérlegelés során nem eredményezhetnek a tételes jogszabályi rendelkezésekhez képest felhatalmazás nélküli mérlegelési helyzetet.

(...) A mérlegelési jogkör a gyakorlatban legtöbbször a különböző összegű bírságok alkalmazásában érvényesül. Egyes bírságok szempontjait a jogszabályok rendkívül pontosan meghatározzák és ez a meghatározás egész odáig terjedhet, hogy az objektív szempontok alkalmazása valójában már nem biztosít mérlegelési lehetőséget a hatóság számára.”⁵⁹⁶

1. A határozat és a végzés

A döntés határozat vagy végzés. A hatóság – fő szabály szerint – az ügy érdekében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.⁵⁹⁷

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy az Ákr. IV. fejezete a döntések főcím alatt szerepel. Ez azt jelenti, hogy a fejezetben foglalt rendelkezéseket akkor kell alkalmazni, ha a hatóság döntést hoz, azaz **valamilyen döntési helyzetbe kerül** és a rendelkezésére álló tények, adatok, bizonyítékok vagy éppen a jogszabályi feltételek fennállásának gondos mérlegelése alapján döntenie kell.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan „(...) a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”⁵⁹⁸

Ez egyben azt is jelenti, hogy olyan eljárási kérdésekben, ahol nincs döntési helyzet, nem kell az Ákr. döntésekre vonatkozó fejezetét alkalmazni. Tipikusan ilyen az a helyzet, amikor például a hatóság értesíti az eljárás valamely egyéb szereplőjét a bizonyítási eljárási cselekményről és tájékoztatja arról, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése

⁵⁹⁶ Ld. <http://www.lb.hu/hu/kollvel/22015-xi23-kmk-velemen-merlegelesi-jogkorben-hozott-kozigazgatasi-hatarozatok> (utolsó letöltés: 2017.09.10.)

⁵⁹⁷ Ákr. 80. § (1) bek.

⁵⁹⁸ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat; a 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

nem kötelező. De például a szakhatóságot is lehet értesíteni az eljárási cselekményről – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – legalább öt nappal korábban.⁵⁹⁹

Ahogy a definícióból is látjuk, az Ákr. szerint a döntéseknek két általános fajtáját különböztetjük meg: a **határozatot és a végzést**.

A határozat jellegzetessége, hogy az az eljárást érdemben lezáró döntés. Határozatot hoz a hatóság első és másod fokon is, amennyiben érdemben dönti el az ügyet. Ezzel szemben a végzések soha sem érdemben döntenek el az ügyet: valamely eljárási cselekményre vonatkoznak (például egy hiánypótlási felhívást magában foglaló végzés). Ezek az eljárási cselekmények legtöbbször az eljárás során, még az érdemi döntéshozatal előtt valósulnak meg. Így például a bizonyítási eljárási cselekményekre vonatkozó végzések.

A végzések közül egyedül a kérelem visszautasítása, illetve az eljárás megszüntetése során hozott végzést nem követi a hatóság érdemi határozata.

Végzés kibocsátására – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – többször is sor kerülhet az eljárás során, az eljárás valamennyi szakaszában.

Itt érdemes utalnunk az 1/2009. KJE döntésre. Noha a bírósági felülvizsgálat szabályait a Kp. szabályozza, ez a döntés a továbbiakban is irányadó szabályokat határoz meg: az akkori Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy „a bíróság a Ket. 109. § (1) és (2) bekezdése alapján a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a **tartalma szerinti** eljárásban vizsgálja felül.

A bíróság a fél beadványát tartalma szerint veszi figyelembe, ezért a beadvány elnevezésétől függetlenül a végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nemperes eljárásban, a határozat ellen benyújtott kérelmet peres eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés tartalma szerinti helyes elnevezéséhez igazodik.

A Ket. hatálybalépését követően konkrét ügyekben visszatérő jogkérdésként merült fel, hogy a bíróság milyen eljárást folytasson le, ha észleli, hogy a hatóság az ügy érdemében végzés formájában hozta meg döntését, illetve eljárási kérdésben határozatot bocsátott ki.

A jogbizonytalanság megszüntetése érdekében a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2006. évi konzultációs értekezleten 17. sorszám alatt kollégiumi véleményt hozott arról, hogy a keresettel megtámadott döntés »átminősítésére«, azaz a határozat megjelölés végzésre való átjavítására a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége.

(...)

Helyes-e például ha a bíróság észleli, hogy a hatóság tévedésből az érdemi döntését végzésnek nevezte el, és az érdemi bírósági felülvizsgálatra mindenben alkalmas közigazgatási döntést csupán a téves elnevezése miatt érdemben nem vizsgálja felül, hanem egy »megelőző« eljárásban a közigazgatási szervet arra kötelezi, hogy hozzon megfelelő elnevezésű és formájú döntést. Ebben az eljárásban ugyanis a bíróság a hatóság tévedésének minden következményét az ügyfélre hárítva, és ezzel számára jelentős joghátrányt okozva arra kényszeríti az ügyfelet, hogy perbe vitt jogát egy megismételt eljárásban érvényesítse.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2009. február 23-án megtartott ülésén úgy határozott, hogy mivel a jogkérdésben kollégiumi vélemény és iránymutató elvi határozat van, az ítélezési gyakorlat továbbfejlesztése érdekében a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján jogegységi határozat meghozatala szükséges. Felkérte ezért a Kollégium vezetőjét, hogy indítványozza jogegységi eljárás lefolytatását.

(...)

A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében a hatóságnak az ügy érdemében határozatot, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzést kell kibocsátania.

⁵⁹⁹ Ld. Ákr. 61. § (2) bek.

Érdeminek minősül a közigazgatási hatóságnak az az egyedi, konkrét közigazgatási ügyben hozott döntése, amellyel az ügy tárgyát képező vitát végleg eldönti, a jogkérdést elbírálja. A közigazgatási hatóságnak az ügy érdemében hozott – azaz az ügyfél kérelmének helyt adó, vagy azt érdemi vizsgálatot követően elutasító, az ügyfél részére kötelezettséget előíró, továbbá az ellenérdekű ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó – döntését határozati formában kell meghoznia. Határozat jellegű döntésnek minősül a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés is.

A közigazgatási szervnek végzést kell hoznia azokban az esetekben, amikor ezt a Ket. kifejezetten előírja és ennek hiányában akkor is, ha eljárási természetű kérelmet bírál el, vagy ilyen jellegű kötelezettséget állapít meg.

A Ket. ugyanakkor lehetőséget ad a határozaton és a végzésen kívüli egyéb formák alkalmazására, és a gyakorlatban is számos, úgynevezett egyéb formát alkalmaz a közigazgatási hatóság (például értesítés, tájékoztatás). Ezek az alapvetően az ügyfelek tájékoztatását szolgáló iratok közigazgatási döntést (aktust) nem tartalmazhatnak.

(...) Ha a hatóság a Ket. 71. § (1) bekezdésben szabályozott döntési formától eltérően az ügy érdemében végzést, az eljárás során felmerülő kérdésben pedig határozatot bocsát ki, a döntés elnevezése nem felel meg a tartalmának. A jogorvoslatok során a bíróság érdemi felülvizsgálati hatásköre és eljárási rendje azonban a hatósági döntés tartalmának megfelelő elnevezéséhez kapcsolódik. Ezért a bíróságnak minden esetben először arról kell döntenie, hogy egyáltalán van-e helye, ha igen milyen (peres vagy nemperes) bírósági felülvizsgálatnak, és csak ezt követően kerülhet sor a közigazgatási döntés eljárási és anyagi jogi (tartalmi, érdemi) szempontból történő felülvizsgálatára, mégpedig a peres vagy nemperes eljárásra irányadó szabályok által behatárolt körben.

(...) Az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktusok formai szempontok alapján történő kizárása a bírósági felülvizsgálatból lehetővé tenné a közigazgatási döntések bírósági kontroll alóli kivonását. (...) A nem megfelelő döntésforma tehát nem csupán eljárási jogszabályt, hanem alkotmányos alapjogokat (jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz, a bírósághoz forduláshoz való jogot), és a Pp. 1. §-ában, 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelveket is sérti, ezért a jogsértő hatósági döntést a bíróságnak tartalma alapján érdemben kell vizsgálni még akkor is, ha a fél a döntés formájának hibájára nem hivatkozik. A bíróságnak hivatalból is vizsgálnia és észlelnie kell, ha a hatóság téves döntési formát alkalmazott, mivel kötelessége, hogy érvényesítse a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és észszerű időn belüli befejezéséhez való jogot; a jogvitákat az alapelvek érvényesítésével kell elbírálnia, és csak a jogszabályok által meghatározott jogorvoslati eljárásban hozhat törvényes döntést.

(...) A hatósági jogalkalmazás során előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv a Ket. 71. §-ában foglaltak ellenére hatósági aktust nem határozati vagy végzés formában, hanem tájékoztatásban, értesítésben bocsát ki. A hatóság tévedése az ügyfelet nem foszthatja meg a bírósági jogorvoslathoz fűződő alapvető jogától akkor sem, ha határozat vagy végzés formáját nem öltő közigazgatási aktust támadó beadvány érkezik a bírósághoz. A hatósági aktust a bíróság (...) tartalmának megfelelő eljárásban ugyancsak felülvizsgálja.”⁶⁰⁰

1.1. A jogszerű hallgatás intézménye

Kivételesen olyan helyzet is előfordul, hogy **mégsem kell a hatóságnak érdemi határozatot hoznia: a hatóság jogszerű hallgatása** esetén a hatóságnak jogszabályi felhatalmazása van arra, hogy ne döntsön.

⁶⁰⁰ <http://www.kuria.birosag.hu/hu/joghat/12009-szamu-kje-hatarozat> (utolsó letöltés: 2017.09.15.)

Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha:

- **automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki;**
- **sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik;**
- **teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.**

A jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

Ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, a hatóság mellőzi a határozathozatalt.⁶⁰¹

Ahogy említettük, a jogszerű hallgatás jogintézménye mellett az Ákr. ismeri a **jogellenes hallgatás intézményét** is: ennek több válfaja is ismeretes, hiszen mind az eljárási kötelezettség, mind pedig a függő hatályú döntés tekintetében említettünk hasonló kimenetelű eljárási cselekményeket.

Az Ákr. szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Amennyiben azonban a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.⁶⁰²

Másfelől a hatóság a függő hatályú döntésben rendelkezik arról – többek között – hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.⁶⁰³

A jogellenes hallgatás jogintézményével összefüggésben kell utalnunk a Kúria álláspontjára: a Kfv.VI.37.502/2016. számú ügyben a Kúria kifejtette, hogy „a hatóság mulasztása esetén a kérelmezett jog gyakorlása akkor illeti meg az ügyfelet, ha a jog gyakorlásához előírt további jogszabályi feltételek is teljesülnek: a felperes a tulajdonában álló lakóépület bontásának engedélyezését kérte az építésügyi hatóságtól, melyet az elutasított, mert a bontás műemlékvédelmi szempontból nem volt engedélyezhető, illetőleg a bontással érintett ingatlan kiemelten védett régészeti lelőhelyen helyezkedik el. A felperes fellebbezése nyomán eljárt alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes keresetében azzal az indokkal kérte a határozat hatályon kívül helyezését, hogy az épület lebontásának a joga már megadottnak tekinthető, mert a közigazgatási hatósági eljárási törvény szabályozása szerint: törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vett részt, akkor az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Kifejtette, hogy helyesen hivatkozott az alperes az építésügyi hatósági eljárásokról szóló kormányrendeletre, mint a kérelem elbírálása során alkalmazandó különös jogszabályra. Ennek alapulvételével az ügyintézési határidő túllépéséhez nem kapcsolódik »a hallgatás egyenlő beleegyezés« jogkövetkezménye. Az

⁶⁰¹ Ld. Ákr. 80. §.

⁶⁰² Ld. Ákr. 15. § (1)-(2) bek.

⁶⁰³ Ld. Ákr. 43. § (2) bek. c) pont.

építésügyi hatóságnak ugyanis a bontási engedély kérelmet hivatalból meg kell vizsgálnia. Amennyiben a bontási kérelem sérti a jogszabályi feltételeket, úgy a kérelmet határozattal el kell utasítani.

A Kúria az elsőfokú jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy jelen eljárásban egy építésügyi engedélyezés körébe tartozó bontási engedély megszerzése volt a felperesi ügyfél célja. Ezen eljárás szabályait a jogszabályok egymásra épülő rendszere tartalmazza, mely kötelezően előírja a biztonsági, környezetvédelmi, építészeti, örökségvédelmi, műszaki és egyéb követelmények vizsgálatát, betartását. Noha az építési hatósági eljárásról szóló kormányrendelet nem kifejezetten kivételt kimondó jogszabály, de olyan kötelezően figyelembe veendő, további feltételeket megfogalmazó jogi norma, amit nem lehet mellőzni. Az elsőfokú bíróság érdemben helyesen utasította el a felperes keresetét, mert jelen esetben a jogszabályok helyes értelmezése alapján nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a határidőn túl meghozott – konkrét esetben elutasító – határozat a »hallgatás egyenlő beleegyezés« alapon ne válthatna ki jogkövetkezményt, azaz a felperes szigorú feltételeket támogató jogszabályi előírások teljesülése hiányában is megkezdheti az épület bontását.”⁶⁰⁴

1.2. A döntés tartalma és formája

Nagyon fontos, hogy a hatóság döntése **formalizált döntés**, azaz az Ákr. pontosan meghatározza, hogy milyen tartalmi és formai jegyeket kell a döntéseknek tartalmaznia. Ahogyan láttuk az 1/2009. KJE iránymutatást adott a téves formában meghozott döntés, valamint a nem alakszerű aktus kérdéskörét illetően. A formakényszer

Vagyis a döntés joghatás kiváltására akkor lesz alkalmas, ha a hatóság az Ákr.-ben meghatározott szabályoknak megfelelően, az ott előírt tartalmi és formai előírásokat betartva fogalmazza meg a döntését.⁶⁰⁵

A döntés tartalmi és formai elemei tekintetében négy alapvető részt különböztethetünk meg:

- **az azonosító, vagy bevezető/fejrészt,**
- **a rendelkező részt,**
- **az indokolást, valamint**
- **a záró, vagy más néven hitelesítő részt.**⁶⁰⁶

Az Ákr. kiemeli, hogy a döntés tartalmazza:

- Az azonosító részében az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy **azonosításához szükséges** valamennyi adatot:
A hatóság azonosításához szükséges adatok tekintetében a hatáskört telepítő jogszabály rendelkezései lesznek irányadóak.
Az ügyfél azonosításához szükséges adatokat a kérelem alapján tudjuk beazonosítani: ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.⁶⁰⁷ Az Ákr. szerint a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatok, továbbá

⁶⁰⁴ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-kfvvi375022016-szamu-jelentos-ugyben-hatosag-mulasztasa-eseten-kerelmezett-jog> (utolsó letöltés: 2017.09.15.)

⁶⁰⁵ Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatóság döntései In.: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 189-206. p.

⁶⁰⁶ Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. in.: Rixer Ádám: Közigazgatási jog. Novissima Kiadó. 2013. 202-206. p.

⁶⁰⁷ Ld. Ákr. 36. § (1) bek.

- ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére.⁶⁰⁸
- Az ügy azonosítása tekintetében az ügy száma és a tárgyának megjelölése a legkézenfekvőbb adat. Az ügy számát általában a hatóság által használt iktató rendszer adja meg, míg az ügy tárgyát röviden és tömören a hatóság. Ennek igen fontos gyakorlati jelentősége van, ugyanis legtöbbször az ügy tárgyának pontos megjelölése alapján lehet visszakeresni az ügyet az iktatórendszerben.
- **A rendelkező rész tartalmazza:**
 - **A hatóság döntését:** vagyis minden olyan eldöntendő kérdést, amelyet a jogszabályok, illetve az ügyfél kérelme nevesít.
 - **A szakhatóság állásfoglalását:** ahogyan említettük, a kérelemhez nem kérheti a hatóság szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolását. A hatóság által megkeresett szakhatóság szakhatósági állásfoglalást bocsát ki, amelyre a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ebből következően a szakhatósági állásfoglalás is az említett négy részből áll. Az eljáró hatóság az érdemi döntésének rendelkező részébe beépíti az önálló jogorvoslattal meg nem támadható szakhatósági állásfoglalás rendelkező részét.
 - **A jogorvoslat igénybevételevel kapcsolatos tájékoztatást:** noha az Ákr. nem határozza meg tételesen, a döntés rendelkező részének megfelelő részletezettségű tájékoztatást kell tartalmaznia a jogorvoslatokról, hiszen a tisztességes eljárás elvének egyik alapvető szegmense, hogy az ügyfél tudja milyen eljárásban milyen védekezési lehetőségekkel élhet. Ennek megfelelően a döntésnek ki kell térnie az adott jogorvoslat típusára és minimum arra a jogszabályhelyre (például a fellebbezés esetében az Ákr. 116-119. §), amely az adott jogorvoslatra vonatkozó jogalapra vonatkozik. Úgy véljük azonban, hogy a hatóság kitanítási kötelezettségének azonban akkor tud eleget tenni leginkább, ha a jogorvoslatokról való tájékoztatás kiterjed minden lényeges körülményre, így különösen arra, hogy hol, mely szervnél, milyen határidőben, milyen eljárási költségek megfizetése mellett illetve milyen feltételek fennállása esetén lehet jogorvoslati kérelmet előterjeszteni.
 - **A felmerült eljárási költséget:** az eljárási költségek rendszerét önálló fejezetben szabályozza az Ákr. Elöljáróban annyit érdemes kiemelnünk, hogy Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.⁶⁰⁹ Az Ákr. nem határozza meg tételesen az eljárási költség nemeket, az eljárási költségek körére, a költségmentesség megállapítására⁶¹⁰ a Kormányrendeletben jogosult. A gyakorlatban az eljárási költségeknek alapvetően három fajtáját különböztetjük meg: eljárási illetékeket, igazgatási szolgáltatási íjakat, valamint egyéb eljárási költségeket, ilyen lehet például a tanú költségtérítése, vagy a szakértői díj. Az eljárási költséget a hatóság összességében határozza meg, és – az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével – dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről.⁶¹¹
 - **Az indokolás tartalmazza:**
 - **A megállapított tényállást:** ahogyan a tényállás tisztázásának elmondottaknál arról már szóltunk, a tényállás tisztázása lényegében azt jelenti, hogy a törvényi tényállás tényeit összeveti a hatóság azzal, amely a valóságban megtörtént, vagyis a történeti tényállás tényeivel. Ez azt jelenti, hogy a hatóságnak pontosan be kell mutatnia az

⁶⁰⁸ Ld. Ákr. 27. §.

⁶⁰⁹ Ld. Ákr. 124. §.

⁶¹⁰ Ld. Ákr. 139. §.

⁶¹¹ Ld. Ákr. 129. § (1)-(2) bek.

általa feltárt történeti tényállást és annak elemeit, illetve a törvényi tényálláshoz való viszonyát;

- **A bizonyítékokat:** amennyiben bizonyítási eljárásra kerül sor, a hatóságnak gondos mérlegelés alapján kell kiválasztania a releváns bizonyítékokat, meghatározni azok figyelembe vételének, értékelésének módját, és az azokból levont következtetéseket.
- **A szakhatósági állásfoglalás indokolására:** ahogyan a rendelkező résznél említettük, a szakhatóság állásfoglalása is tartalmaz egy indokolási részt. Ezt az eljáró hatóság beépíti a saját döntésének az indokolási részébe. A szakhatósági állásfoglalás indokolási részének (is) kiemelt jelentősége van, hiszen a szakhatóság állásfoglalása kötelező az eljáró hatóságra nézve, az a szakhatósági állásfoglalás indokolási részében kifejtettétől nem térhet el, abból nem hagyhat el és azt nem egészítheti ki a szakkérdéshez tartozó további elemekkel. Ebből következően a szakhatósági állásfoglalás indokolási része az eljáró hatóság döntésének indokolási részének szerves alkotóelemévé válik;
- **A mérlegelés és a döntés indokainak a bemutatását:** ahogyan említettük, léteznek olyan döntéstípusok, amelyek kapcsán a hatóság a jogszabályban meghatározott alternatívák közül, mérlegelés alapján választ, vagy a jogszabály épp csak a mérlegelés kereteit határozza meg. Ilyenkor a döntésben pontosan meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek alapján a jogszabály adta lehetőségek közül a hatóság választ; a döntés indokolási része a legfontosabb tartalmi szempontból. Éppen ezért annak kellően kimunkáltnak, részletesnek és mindenre kiterjedőnek kell lennie, egyfelől azért, hogy az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői megfelelőképp tájékozódjanak arról, hogy milyen döntési pontok mentén járt el a hatóság, másfelől a jogorvoslati szakaszban a jogorvoslati kérelem elbírálására vagy a jogorvoslati eljárás lefolytatására jogosult szerv elsőként a jogorvoslattal érintett döntést vizsgálja, különös tekintettel annak indoklására.
- **Az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését:** ahogyan arról az eljárási jogviszony tekintetében már szóltunk a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony alapján következik be valamilyen alanyi jogviszonybeli változás. Természetesen mindkét jogviszony tekintetében csak a jogi keretek között járhat el a hatóság. Mivel az ügyfelek jelentős része a jogszabályi környezetben való tájékozódásban kevésbé jártas, mint a hatóság, a tisztességes eljárás elvének megfelelően arról is tájékoztatást kell kapniuk, hogy milyen anyagi és eljárási jogalapok mentén született az adott döntés.

Noha az Ákr. erről nem szól, **a záró vagy hitelesítő résznek** tartalmaznia kell a döntés meghozatalának tényleges helyét és időpontját, a hatáskör vagy a kiadmányozási jogkör gyakorlójának aláírását, a hatóság bélyegző lenyomatát.

A hatóság a döntést **külön (köz)okiratban szövegezi meg**, de olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóság a döntést például egy testületi ülésről egyszerűen **jegyzőkönyvbe foglalja vagy az ügyiratra feljegyzi.**

Kivételes esetben előfordulhat, hogy a hatóság nem tudja írásba foglalni a döntését: az azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben a döntés előzetes írásba foglalása mellőzhető és az ügyféllel szóban is közölhető. Ez olyankor fordulhat elő, ha nem állnak fenn olyan körülmények, amelyek lehetővé tennék a döntés írásba foglalását (pl. például egy árvízi mentéshez kapcsolódó hatósági eljárás során, amikor a hatóságnak nincs ideje a döntést megfelelőképp megszövegezni). Ilyenkor a hatóság a döntést utólag foglalja írásba és utólag közli.

1.3. Az egyszerűsített döntések

A döntés fentiekben említett négy részt tartalmazó **alakszerű döntési formája** mellett léteznek olyan esetek is, amelyek során bizonyos, a fentiekben említett kötelező elemekből egyesek elhagyhatók. Ilyenkor már nem alakszerű, hanem úgynevezett **egyszerűsített döntést** hoz a hatóság.

Az egyszerűsített döntéseknek két csoportját különböztethetjük meg:

- **A jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzi, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell feltüntetni,**
 - ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti; ebben az esetben lényegében az ügyfél kérelmét úgy hagyja jóvá a hatóság, hogy nem merül fel annak lehetősége, hogy valaki a döntést jogorvoslattal megtámadja, hiszen a kérelmező ügyfél a számára előnyös döntést nem fogja támadni, az ellenérdekű ügyfelek jogát vagy jogos érdekét nem érinti az adott döntés;
 - az egyezség jóváhagyás⁶¹² esetében a hatóság lényegében nem dönt, hanem az ellenérdekű felek jogvitájában az ÁKr. által meghatározott feltételek szerinti egyezséget hagyja jóvá egy határozatban.
- **Az önállóan nem fellebbezhető végzésről az indoklásban** csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

Az ÁKr. szerint önálló fellebbezésnek van helye:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló;
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező;
- 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 hozott elutasító;
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott; valamint
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló

elsőfokú végzés ellen.⁶¹³

Ebből az is következik, hogy minden olyan végzés, amely itt nincs felsorolva, önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzés.

⁶¹² Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: Az egyezség jóváhagyása In.: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 198-199. p.

⁶¹³ Ld. ÁKr. 116. § (3) bek.

2. A hatósági döntés véglegessége⁶¹⁴ és az azonnali végrehajthatóság

A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be.⁶¹⁵

A jogorvoslati szakaszban látni fogjuk, hogy az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.⁶¹⁶

Ha az adott ügytípusban törvény **megengedi a fellebbezést**, a hatóság döntése véglegessé válik, 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, a másodfokú döntés közlésével.⁶¹⁷

A fellebbezésről **lemondás vagy a fellebbezés visszavonása** esetén véglegessé válik a döntés, ha:

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél;
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését.

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

Amennyiben az arra jogosult nem a teljes döntés, **csak annak egy része ellen** nyújt be fellebbezést, az elsőfokú döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak, ha:

- csak az eljárás egyéb résztvevője fellebbezett a döntés rá vonatkozó rendelkezése ellen; vagy
- kizárólag a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

Előfordul olyan eset is, amely során a hatóság döntése tekintetében nem várhatunk annak véglegessé válására, ezért a hatóság döntését azonnal végre kell hajtani. Ezt hívjuk **azonnali végrehajthatóságnak**.

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: ilyen lehet például egy életveszélyes épület azonnali bontásának az elrendelésére vonatkozó döntés.

⁶¹⁴ Ld. Ákr. 82. §.

⁶¹⁵ Az Indokolás szerint a közigazgatási perrendtartás koncepciójával, a törvény a jelenlegi alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatóság döntési joga tekintetében véglegesnek minősül.

⁶¹⁶ Ld. Ákr. 114. § (1) bek.

⁶¹⁷ Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatósági döntések jogereje In.: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 196-198. p.

- Nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges: ilyen lehet bizonyos tevékenység közbiztonsági okokból történő megtiltására vonatkozó döntés;
 - a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik: például a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezése, a gyermek érdekében történő azonnali intézkedés. Ezt megalapozza a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat, a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat, a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához való hozzájárulása, ha a gyermek felügyelet nélkül marad.
 - A hatóság nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

3. A döntés közlése

Ahogy már jeleztük, az ügyintézési határidőbe bele kell számítani a döntés közlésének időtartamát is, hiszen a döntések csak abban az esetben képesek elérni a célzott joghatást, például az általuk keletkeztetett jog csak akkor gyakorolható, ha a hatóság döntését az érintettek megismerhetik és gyakorolhatják az ahhoz kapcsolódó ügyféli jogait, így például közigazgatási pert indíthatnak vagy fellebbezhetnek. Ebből következően a töretlen bírói gyakorlat alapján úgy is fogalmazhatunk, hogy a hatósági döntés egyik érvényességi feltétele a döntés közlése.⁶¹⁸

A döntést ebből következően a hatóság nem saját magának, hanem a vele alá-fölérendeltségi közigazgatási jogviszonyban álló ügyfél javára vagy terhére hozza meg, az ügyfél számára állapít meg jogot, ír elő kötelezettséget, ró ki szankciót. 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.⁶¹⁹

A döntés közlésének általános szabálya szerint:

- **a határozatot a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal.**
- **a végzést a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.**

A döntés közlése alcím alatt az Ákr. számos **közlési módozatot** ismer. Ennek értelmében a döntés közölhető:

- Írásbeli kapcsolattartás esetén **hivatalos iratként**:

A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) végrehajtási rendelete a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Kormányrendelet (a továbbiakban itt: Rendelet).

A postai küldemény kézbesítésének általános szabályai szerint a postai küldeményt a címzett vagy egyéb jogosult átvevő részére kell kézbesíteni (például az adott szervezet munkavállalója)⁶²⁰ a küldemény címén, azaz amelyet a feladó feltüntetett a küldeményen, annak csomagolásán vagy ahhoz tartozó listán.⁶²¹

⁶¹⁸ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter: i.m.220.

⁶¹⁹ Ld. a Kfv.V.39.252/2010/11.számú ítéletet.

⁶²⁰ Ld. a Rendelet 9. § (1) bek.

⁶²¹ Ld. a Rendelet 9. § (2) bek.

A személyes kézbesítést nem igénylő küldemények kézbesítésére, valamint a személyes kézbesítést igénylő küldeményekhez kapcsolódó értesítő elhelyezésére az ingatlan tulajdonosa vagy a címzett által biztosított, a címhelyhez tartozó levélszekrény abban az esetben felel meg a Postatv.-ben foglalt könnyű és biztonságos megközelíthetőség követelményének, ha a levélszekrény megközelítése közvetlenül biztosított és a postai küldemények kézbesítését végző személy testi épségét nem veszélyezteti, továbbá ha elhelyezése a Rendeletben foglalt szabályoknak megfelel, így például a közterületről közvetlenül megközelíthető lakóépület, irodaház, üzletház és egyéb hasonló jellegű intézmény esetében az épület bejárata közelében, az épületen kívül, vagy amennyiben az ahhoz való eljutás biztosított, az épületen belül a földszinten csoportos levélszekrényként történt.⁶²²

A levélszekrénybe kézbesíthető küldeményt a postai szolgáltató a címben megjelölt címhelyhez tartozó levélszekrénybe kézbesíti.⁶²³

Könyvelt postai küldemény a feladó által megjelölt címen kézbesíthető.⁶²⁴ Amennyiben a természetes személy címzett a kézbesítés megkísérlésének időpontjában nem tartózkodik a címen, a postai küldeményt elsősorban az ott tartózkodó meghatalmazottja részére kell kézbesíteni. Ha a kézbesítés megkísérlésének időpontjában sem a természetes személy címzett, és – a helyettes átvevő nyilatkozata szerint – a meghatalmazott sem tartózkodik a címen, a postai küldemény az ott tartózkodó helyettes átvevőnek is kézbesíthető (például a címzett tizennegyedik életévét betöltött, a polgári törvénykönyv szerinti hozzátartozója).⁶²⁵

A címhelyen történő kézbesítéskor – közvetett kézbesítés kivételével – az átvételi jogosultság jogcíméről tett szóbeli nyilatkozattal a jogcím igazoltnak tekintendő.⁶²⁶

A könyvelt küldemény kézbesítési ponton történő kézbesítésekor az igazolt jogcímmel rendelkező átvevő a személyazonosságát az arra alkalmas hatósági igazolvány postai szolgáltató részére történő bemutatásával igazolja.

A hivatalos irat tértivevénye vagy az annak megfelelő elektronikus dokumentum előállításáról a feladó a saját költségén köteles gondoskodni. A feladónak a tértivevényen minden esetben meg kell jelölnie, hogy sikertelen személyes kézbesítési kísérlet esetében milyen adattartalmú értesítést kell a címzett részére hátrahagyni.⁶²⁷

A hivatalos iratot a címzettnek vagy az egyéb jogosult átvevőnek személyes átadással kell kézbesíteni.

Hivatalos irat kézbesítésekor a küldemény átadásának igazolásaként a kézbesítési okiraton vagy az aláírást rögzítő egyéb technikai eszközön az átvevő személyazonosságát igazoló okmány elnevezésének, betűjelének és számának, az átvétel jogcímének – kivéve, ha a küldeményt a címzett veszi át – feltüntetésén, valamint az átvevő saját kezű aláírásán túl szerepelnie kell az átvevő személy olvasható nevének is.⁶²⁸

Amennyiben az első kézbesítési kísérlet nem vezetett eredményre – kivéve, ha az átvételt a címzett megtagadta, vagy a postai szolgáltató a kézbesítést érintő információval rendelkezik – a postai szolgáltató a hivatalos irat érkezéséről és a sikertelen kézbesítési kísérletről a címzett részére egy értesítőt hagy hátra és a kézbesítést a sikertelen kézbesítés napját követő ötödik munkanapon újból megkísérli.

⁶²² Ld. a Rendelet 11. §-át.

⁶²³ Ld. a Rendelet 12. § (1) bekezdését.

⁶²⁴ Ld. a Rendelet 14. §-át.

⁶²⁵ Ld. a Rendelet 14. §-a.

⁶²⁶ Ld. a Rendelet 21. § (1) bekezdését.

⁶²⁷ Ld. a Rendelet 28. § (1) bekezdését.

⁶²⁸ Ld. a Rendelet 29. §-át.

A második kézbesítési kísérlet sikertelensége esetén a postai szolgáltató a második kézbesítési kísérlet napját követő öt munkanapig a címzett vagy egyéb jogosult átvevő rendelkezésére tartja.⁶²⁹

A második értesítőben megjelölt átvételi határidő eredménytelen elteltét követő munkanapon a postai szolgáltató a hivatalos iratot a tértivevényen feltüntetendő „nem kereste” jelzéssel a feladónak visszaküldi. A postafiókra címzett hivatalos irat érkezéséről az egyetemes postai szolgáltató a fiókban elhelyezett értesítővel ad tájékoztatást, abban az esetben is, ha a hivatalos irat postafiókra címzett, de nem a postafiók bérletjének szol.⁶³⁰

Az Ákr. sajátos szabályokat határoz meg a kézbesítés időpontja tekintetében vonatkozóan.

A kézbesítési vélelem szabálya szerint:

- A nem elektronikusan közölt iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni.
- Ha „ismeretlen” vagy „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.
- A kézbesítési vélelem egy, az Ákr.-ben nevesített, megdönthető vélelem: ha a címzett tudomást szerez arról, hogy a neki küldött iratot a hatóság kézbesítettnek tekinti, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül **kifogást** terjeszthet elő.

A kifogásnak a hatóság akkor ad helyt, ha a címzett az iratot azért nem vehette át, mert:

- a kézbesítés a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó jogszabályok megsértésével történt, vagy más okból nem volt szabályszerű, vagy
- az iratot más, önhibáján kívüli okból nem volt módja átvenni.

A kézbesítési kifogást főszabály szerint csak természetes személy terjeszthet elő, nem természetes személy címzett csak akkor, ha a kézbesítés nem szabályszerűen történt.

A kifogásban elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. Ha a kifogásnak a hatóság helyt ad, az igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, vagyis a címzettet olyan helyzetbe kel hozni, mintha mulasztás nem történt volna.

A kifogást az a hatóság bírálja el, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta.

Fontos kiemelni, hogy a hatósági kézbesítő általi kézbesítésre a kézbesítésre vonatkozó fenti rendelkezéseket kell alkalmazni.⁶³¹

- **Az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton:**

Az Eüsztv. 14-15. §-a rendelkezik az elektronikus kapcsolattartás tekintetében a kézbesítésre irányadó szabályokról. Az Eüsztv. 101. § (2) bekezdése szerint az irat és a jognyilatkozat elektronikus kézbesítésére a 14-15. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az Eüsztv. különbséget tesz a gazdálkodó szervezetek és a természetes személyek tekintetében irányadó rendelkezések között. Tekintsük át röviden ezeket a szabályokat:

A hivatalos elérhetőségre kézbesített küldemény kézbesítettnek minősül,

- ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató a küldemény ügyfél által történő átvételét igazolja vissza, az igazolásban feltüntetett időpontban;

⁶²⁹ Ld. a Rendelet 31. §-át.

⁶³⁰ Ld. a Rendelet 30. § (4)-(5) bekezdését.

⁶³¹ Ld. Ákr. 86. §.

- ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldemény átvételét a címzett megtagadta, a megtagadásra vonatkozó igazolásban feltüntetett időpontban; vagy
- ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldeményt a címzett kétszeri értesítése ellenére nem vette át, a második értesítés igazolásban feltüntetett időpontját követő ötödik munkanapon.

A **gazdálkodó szervezet** emellett jogosult további hivatalos elérhetőségek és azokhoz tartozó ügyintézési rendelkezések megadására. Ilyenkor hivatalos elérhetőségként olyan elérhetőség adható meg, amely

- egyértelműen azonosíthatóan kizárólag az adott gazdálkodó szervezet elérhetősége;
- alkalmas a küldés és fogadás időpontjának, valamint az átvevő személynek egyértelmű elektronikus azonosítására;
- garantálja a dokumentum sértetlen fogadását;
- kezeli a sikertelen kézbesítés eseteit;
- visszaigazolásra alkalmas.

Amennyiben a gazdálkodó szervezet ügyfél hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az eljárást elektronikus kapcsolattartás nélkül is lefolytathatja azzal, hogy a gazdálkodó szervezet e kötelezettségének nem teljesítése miatt az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv kezdeményezi a gazdálkodó szervezettel szembeni, törvényben meghatározott törvényességi felügyeleti eljárás vagy hatósági ellenőrzés lefolytatását.

Érdemes még azt is kiemelni, hogy a gazdálkodó szervezetre vonatkozó nyilvántartást vezető szerv a hivatalos elérhetőség nyilvántartásba vétele, valamint üzemeltetése érdekében elektronikus úton, térítésmentesen és nyilvántartás céljából átadja a rendelkezési nyilvántartást vezető szervnek, valamint a gazdálkodó szervezet által megjelölt biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím szolgáltatónak a gazdálkodó szervezetre vonatkozó, a gazdálkodó szervezet és a képviselőjére jogosult személy azonosításához szükséges, az adott nyilvántartásban szereplő nyilvános adatokat. Az adatszolgáltatás véghezvitelének technikai szabályait az érintett szervek megállapodásban rögzítik.

Amennyiben az elektronikus ügyintézés nem kötelező, a **természetes személy ügyfélnek** az elektronikus ügyintézészt teljes körben vagy az érintett eljárási cselekmény vonatkozásában kizáró ügyintézési rendelkezése – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az elektronikus nyilatkozatra vonatkozó kézbesítési vélelem beálltát is kizárja.

Természetes személy ügyintézési rendelkezésében jogosult megadni olyan hivatalos elérhetőséget, amely tekintetében vállalja a gazdálkodó szervezetek esetében említett követelmények teljesítését. Ha az eljárást a természetes személy ügyfél kezdeményezte elektronikusan, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az ilyen nyilatkozat hiányában is kézbesítheti a küldeményét az ügyfél általa ismert elérhetőségére.

A kézbesítés időpontja és a kézbesítési vélelem tekintetében mindkét esetben a gazdálkodó szervezetekre előírt rendelkezések megfelelően irányadóak. Az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a hivatalos elérhetőségre történő kézbesítéssel egyidejűleg – ha az technikailag lehetséges és az a hivatalos elérhetőségtől eltér – az ügyfél kérelménél használt elektronikus kapcsolattartási címen értesíti az ügyfelet arról, hogy a kézbesítés a hivatalos elérhetőségre történt.

Amennyiben viszont a természetes személy ügyfél nem ad meg hivatalos elérhetőséget, úgy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv – ha azt az ügyfél

ügyintézési rendelkezésében nem zárta ki – megkísérelheti az ügyfél általa ismert elektronikus elérhetőségére kézbesíteni a küldeményt. Ebben az esetben a hivatalos elérhetőségre kézbesített küldemény kézbesítettnek minősülésére vonatkozó fenti szabályokon túl a kézbesítés második sikertelen megkísérlését követően az elektronikus ügyintézését biztosító szerv köteles más módon intézkedni az irat vagy értesítés kézbesítéséről.

Ha az ügyfél az elektronikus ügyintézését biztosító szervnek címzett nyilatkozatában elektronikus levelezési címét, rövid szöveges üzenet fogadására alkalmas telefonszámát vagy más, elektronikus úton való kapcsolattartásra alkalmas elérhetőségét feltüntette, és ettől eltérő ügyintézési rendelkezést nem tett, az elektronikus ügyintézését biztosító szerv jogosult ezen az elérhetőségen tájékoztatási jellegű kapcsolatot tartani az ügyféllel. Ha az ügyfél hivatalos elérhetőséggel is rendelkezik, az elektronikus ügyintézését biztosító szerv elsősorban a hivatalos elérhetőségen tart kapcsolatot az ügyféllel, az e bekezdés szerinti elérhetőséget kizárólag az ügyfél értesítése vagy tájékoztatása céljából használja.⁶³²

- **Szóban:** ha jogszabály nem zárja ki, a döntést szóban is közölni lehet. Ilyenkor a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell íratni. Emellett, ha azt az érintett személy kéri, a szóban közölt döntést a hatóság írásban is megküldi a részére.
- **Nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő egyéb módon:** ha a hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján a döntést nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon közli, a döntést írásban is megküldi.
- **A kézbesítési meghatalmazott útján:** előfordulhat, hogy az ügyfél magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik, képviselőt nem nevezett meg az eljárás során, és elektronikus kapcsolattartásnak sincs helye. Ilyenkor az ügyfél köteles az első kapcsolatfelvétel alkalmával – a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt – kézbesítési meghatalmazottat megnevezni. A kézbesítési meghatalmazott az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat átveszi, és azokat az ügyfél részére továbbítja. Az ügyfél részére szóló és a kézbesítési meghatalmazottal szabályszerűen közölt döntést úgy kell tekinteni, hogy az a meghatalmazottal történt közlést követő tizenötödik napon azt az ügyféllel közöltnek.
- **Hatósági kézbesítő általi kézbesítés útján:**
- **Hirdetmény útján:** a közlést hirdetmény útján kell teljesíteni, ha
 - az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik,
 - a kézbesítés egyéb elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy annak megkísérlése már előre is eredménytelennek mutatkozik, vagy
 - azt törvény vagy kormányrendelet előírja.

A hirdetményt a hatóság hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

A hirdetmény tartalmazza

- a kifüggesztés, a honlapon történő közzététel esetén a közzététel napját,
 - az eljáró hatóság megnevezését,
 - az ügy számát és tárgyát,
 - az ügyfél nevét és utolsó ismert lakcímét (székhelyét), továbbá
 - azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy képviselője a döntést a hatóságnál átveheti.
- **Kézbesítési ügygondnok igénybe vételével:** ha hirdetményi közlésnek lenne helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el

⁶³² Ld. a Rendelet 15. §-át.

vagy korlátozza, a döntés közlésének megkísérlése érdekében kézbesítési ügygondnok rendelhető ki, aki gondoskodik az ügyfél tartózkodási helyének megállapításáról és a döntés kézbesítéséről. Ha a kézbesítési ügygondnok nem járt sikerrel, a döntést azon a napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítés sikertelenségét a kézbesítési ügygondnok az őt kirendelő hatóságnak bejelenti, de legkésőbb a kirendeléstől számított tizenötödik napon.

Sikeres kézbesítés esetén a kézbesítési ügygondnok a sikeres kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az őt kirendelő hatóságot.

- **Közhírré tétel útján:** ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi. A közlemény a hirdetmény tartalmánál említett első négy ponton túl tartalmazza a döntés rendelkező részét és indokolásának kivonatát, valamint azt a figyelemfelhívást, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető.

A közleményt a hatóság a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el.

A hatóság az általános szabályokon túl közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést, amelyet

- közérdekű keresettel lehet megtámadni,
- személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében hozott, vagy
- a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott.

Emellett a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a döntés **közlésének napja:**

- az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy
- a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap, illetve
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az írásbeli közlés napja.

A hatóság az ügyfél kérelmére egy ízben, külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki **másolatot** a vele nem közölt végzésről.

4. A döntés kijavítása, kiegészítése

Természetesen a hatósági eljárás során is előfordulhatnak hibák. Ezek lehetnek az ügy érdemére egyáltalán ki nem ható formai hibák, az ügy érdemére kiható formai hibák és különböző tartalmi hibák, amelyek jellegüknél fogva valamilyen reparálható vagy nem reparálható jogszabálysértést jelentenek.

Amennyiben a döntésben valamilyen, az ügy érdemére ki nem ható, formai hiba van, azt a hatóság könnyedén tudja reparálni: amennyiben ugyanis a döntésben **elírás, illetve számítási hiba** van – és ahogyan említettük az nem hat ki az ügy érdemére – a hatóság a döntést **kijavítja**.⁶³³ Ilyenkor a kijavítást a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte és a döntés kijavítással érintett része ellen **ugyanolyan jogorvoslatnak** van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁶³⁴

Amennyiben azonban a döntésből jogszabály által előírt **kötelező tartalmi elem hiányzik**, vagy **az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés**, a hatóság a

⁶³³ Ld. Ákr. 90. §.

⁶³⁴ Gyergyák Ferenc: A hatósági döntések kijavítása és kiegészítése In.: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 205-206.

döntést **kiegészíti**. A kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.

Nincs helye ugyanakkor a döntés kiegészítésének, ha a döntés véglegessé válásától számított egy év eltelt. A kiegészítést közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték. A kiegészítés ellen is ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁶³⁵

5. Speciális döntés típusok: az egyezség és a hatósági szerződés

Ahogy a döntések típusainál említettük, vannak olyan döntések is, amelyek valamilyen oknál fogva eltérnek az általános, alakszerű döntési formától. Ezek csak igen ritkán fordulnak elő a gyakorlatban.

a) Az **egyezség**⁶³⁶ az **ellenérdekű ügyfelek** kölcsönös akaratnyilvánítása arról, hogy a közigazgatási jogviszony, illetve a közöttük felmerülő jogvita hogyan fejeződjön be.⁶³⁷ Arról is szoltunk már, hogy amennyiben a hatóság tárgyalást tart, a tárgyaláson megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között egyezség létrehozását.

Ha az egyezségi kísérlet eredményre vezet vagy az ügyfelek egyezséget kötnek, melyet a **hatóság jóváhagy és határozatba foglal**. Ennek azonban vannak bizonyos előfeltételei:

- és az egyezség megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak;
- az kiterjed a teljesítési határidőre; valamint
- az eljárási költség viselésére is.

Lényegében tehát itt a hatóság csak abban a kérdésben dönt, hogy az említett három feltétel az egyezségben szerepel-e, abban a felek valóban megállapodtak-e vagy sem.

Ahogy említettük az egyezség jóváhagyásáról a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható.

b) A **hatósági szerződés**⁶³⁸ szintén nem az alakszerű döntésnél leírtak alapján készül, hiszen, ahogy a nevéből is kiderül, ez egy szerződés. A szerződéskötésre vonatkozó szabályok azonban nem a közigazgatási jog hatókörébe tartozó kérdések, azokat a Ptk., mint a magánjog legfőbb kódexe határozza meg.⁶³⁹ Ez azt jelenti, hogy az Ákr. azokat a szabályokat határozza csak meg, amelyek a közigazgatási hatósági szerződés sajátosságai és az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.⁶⁴⁰

A közjogi szerződéseknek számos típusát ismerjük: ilyen lehet például a koncessziós szerződés, a társulási megállapodás, egy támogatási szerződés. A közigazgatási hatósági szerződés is közjogi szerződés azon belül közigazgatási szerződés, mivel a szerződő felek egyike minden esetben a hatóság, illetőleg a szerződés megkötésének szabályai elsődlegesen az Ákr.-ben találhatók.

Közigazgatási hatósági szerződés megkötésére viszont csak abban az esetben kerülhet sor, ha:

- **ágazati jogszabály lehetővé teszi vagy előírja, hogy**
- **a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében**

⁶³⁵ Ld. Ákr. 91. §.

⁶³⁶ Ld. Ákr. 83. §.

⁶³⁷ Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter Im. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, 214. p.

⁶³⁸ Ld. Ákr. 92-93. §.

⁶³⁹ Ld. ehhez bővebben: Méhes Tamás Im. A Polgári Törvénykönyv vázlata, 111-122. p.

⁶⁴⁰ Ld. bővebben: Gyergyák Ferenc: A hatósági szerződés In.: Tóth András (szerk.): Közigazgatási jog Jogi Szakvizsga Könyvek Patrocinium Budapest, 2016. 199-201. p.

- **határozathozatal helyett**
- **az ügyféllel**
- **írásban**

hatósági szerződést kössön.

A hatósági szerződésnek tartalmaznia kell:

- a szerződő feleket, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat;
- a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket;
- a szerződésszegés jogkövetkezményeit;
- a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját;
- a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat; továbbá
- a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást;
- emellett, ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményének.
- A szerződést a hatóság **a többi ügyféllel is közli**, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés **módosítását**. Ennek elmaradása esetén a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.
- Amennyiben a szerződéskötés követően:
- felmerül valamilyen, az ügy szempontjából jelentős új tény, illetve
- a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoznak

bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását.

A módosítás megghiúsulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

Speciális szabályok vonatkoznak **a szerződésszegésre** is attól függően, hogy a szerződést melyik fél szegte meg: amennyiben ugyanis:

- **a szerződő ügyfél** a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást;
- a hatósági szerződésben foglaltakat **a hatóság nem teljesíti**, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

6.⁶⁴¹ Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás⁶⁴²

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadása, a hatósági nyilvántartás vezetése az egyik leggyakrabban végzett közigazgatási tevékenység. E tevékenységek **regisztratív cselekmények**, melyek döntő többségében a hatósági jelleg a közhitelességhez kapcsolható. Közös jellemzőjük **a hatósági döntés speciális formája** és annak **közhiteles** jellege. A döntés speciális formája abban jelenik meg, hogy ezekben az eljárásokban, amennyiben a kérelemnek helyt adó döntés születik, a közigazgatási hatóság nem készít teljes

⁶⁴¹ **Az alfejezet Pollák Kitti írása.**

⁶⁴² Az alfejezet megírásához felhasználtuk többek közt: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): Nagyközműtár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó. 2013., Patyi András (szerk.): A hatósági eljárás jog a közigazgatásban. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012., Kélmény Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Kiadó. 2009., Petrik Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I., HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2017. munkáit és az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolását.

alakos határozatot. A közhitelesség alapja pedig a következőképp definiálható: az állam egyik szervének döntése, melyet formalizált eljárásban hoz, s melynek része annak vizsgálata, hogy az adat felvétele és rögzítése mennyiben felel meg a tényleges tényállapotnak.⁶⁴³

Az Ákr. e regisztratív cselekmények vonatkozásában elsőként a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadására és a hatósági nyilvántartás vezetésére vonatkozó közös szabályokat határozza meg. Ezt követően, az Ákr. 95-97. §-ai a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartás-vezetés eljárásjogi fogalmát és funkcióját definiálják.⁶⁴⁴

6.1. Közös szabályok

Az Ákr. V. fejezetében azokat az **Ákr. rendelkezéseitől eltérő szabályokat találjuk**, amelyeket a hatósági bizonyítvánnyal, hatósági igazolvánnyal és hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban kell alkalmazni.⁶⁴⁵

Megjegyezendő, hogy az Ákr. másutt is tartalmaz eltérő szabályokat a hatósági bizonyítvánnyal, hatósági igazolvánnyal és hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokra vonatkozóan. Így például:

- **A nyelvhasználati szabályok között:** az Ákr. kimondja, hogy: „a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg.”⁶⁴⁶
- **A függő hatályú döntés kapcsán:** a függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik egyrészről arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni; másrészről arról, hogy a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól; harmadrészről arról, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti. A hatóság a függő hatályú döntésben nem rendelkezik arról, hogy a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti-e, ha az adott ügy hatósági bizonyítvány kiállítására, hatósági igazolvány kiállítására, hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra vonatkozik.⁶⁴⁷
- **A hivatalból induló jogorvoslati eljárások közt a döntés módosítása vagy visszavonása vonatkozásában.** Az Ákr. 120. § (2) bekezdés alapján: „Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.”

Az Ákr. V. fejezetének hatálya kiterjed minden olyan hatósági bizonyítványra, hatósági igazolványra és hatósági nyilvántartásra, amelyeket közigazgatási hatóságok hatósági jogkörben állítanak ki, illetve vezetnek. Hangsúlyozandó, hogy nem minden bizonyítvány, igazolvány, amit a közigazgatási hatóság állít ki és nem minden nyilvántartás, amit a közigazgatási hatóság vezet, minősül hatósági bizonyítványnak, hatósági igazolványnak vagy hatósági nyilvántartásnak. **Kifejezetten csak azok a bizonyítványok, igazolványok és nyilvántartások minősülnek hatósági bizonyítványnak, hatósági igazolványnak és**

⁶⁴³ Ld. részletesen: Petrik (szerk.) i.m. 217-222.

⁶⁴⁴ Ld.: Kúria Kfv.III.37.469/2015/6.

⁶⁴⁵ Az Ákr. 94. § (1) bekezdése alapján: „E törvény rendelkezéseit a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Ld.: Kúria Kfv.III.37.075/2016/6, Kúria Kfv.III.37.698/2014/3.

⁶⁴⁶ Ákr. 20. § (5) bekezdése.

⁶⁴⁷ Az Ákr. 43. § (2) – (3) bekezdései.

hatósági nyilvántartásnak, amelyeket közigazgatási hatóságok hatósági jogkörben állítanak ki, illetve vezetnek. Így például, nem tekinthető hatósági nyilvántartásnak a hatóság által vezetett belső nyilvántartások, vagy olyan nyilvántartások sem, amelyeket nem közigazgatási hatóság, hanem például bíróságok vezetnek. Ha a hatóság nem hatósági jogkörben állít ki bizonyítványt vagy igazolványt illetve vezet nyilvántartást, akkor ezekre az eljárásokra az Ákr. rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

Az Ákr. *expressis verbis* kimondja, hogy **a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzés közigazgatási hatósági aktusnak, határozatnak minősül;**⁶⁴⁸ amelyre az Ákr. V. fejezetben foglalt eltérő szabályokat kell alkalmazni. Az Ákr. – az alakszerű határozattól eltérően – nem tartalmazza a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartás-vezetés alakszerűségét és adattartalmát; ezeket az ágazati jogszabályok határozzák meg. A hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés megtagadása esetén azonban a közigazgatási hatóságnak teljes alakszerű határozatot kell hoznia.⁶⁴⁹

6.2. A hatósági bizonyítvány

Hatósági bizonyítványt a **közigazgatási hatóság jogszabályban meghatározott esetekben, az ügyfél kérelmére, a felhasználás céljának feltüntetésével, adat igazolására ad ki.**⁶⁵⁰ A hatósági bizonyítványok sokfélék lehetnek, felhasználási céljaik igen eltérőek. Hatósági bizonyítvány például az erkölcsi bizonyítvány, az adó- és értékbizonyítvány.

Hatósági bizonyítvány kiadására **az ügyfél kérelmére** kerül sor, tehát a közigazgatási hatóság nem állít ki hivatalból hatósági bizonyítványt, így például a közigazgatási hatóság nem küld évente erkölcsi bizonyítványt az állampolgároknak, csak abban az esetben állít ki erkölcsi bizonyítványt, ha azt kifejezetten kéri az ügyfél. Az ügyfélnek kérelmében a **hatósági bizonyítvány felhasználásának célját is meg kell jelölnie**, így állítja ki a közigazgatási hatóság a hatósági bizonyítványt.

A hatósági bizonyítvány kiadására irányuló eljárás egy kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárás, melynek tárgya valamely adat igazolása.⁶⁵¹ A hatósági bizonyítvány tartalma kizárólag igazolás lehet. A hatósági bizonyítvány deklaratív típusú hatósági döntés: a közigazgatási hatóság kizárólag tényt, állapotot rögzít hatósági bizonyítványban. Természetesen a hatósági bizonyítvány kiállításához az ügyfélnek joga és jogos érdeke is fűződhet, de közvetlenül a hatósági bizonyítványból sem jog, sem kötelezettség nem származik.⁶⁵²

A hatósági bizonyítvány kiállítható automatikus döntéshozatal útján is, ha annak feltételei fennállnak.⁶⁵³ Így például:

- A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Kormányrendelet 10/A. § alapján: „A közlekedési igazgatási hatóság a parkolási igazolvány nyilvántartás adatai alapján a nyilvántartásba bejegyzett jogosult adatairól,

⁶⁴⁸ Az Ákr. 94. § (2) bekezdés alapján, ld.: [1/2009. Közigazgatási jogegységi határozat](#).

⁶⁴⁹ Tekintettel az Ákr. 95. § (3) és az Ákr. 97. § (4) bekezdéseire. Az Ákr. 95. § (3) bekezdése kimondja, hogy: „Ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik, a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja.” Az Ákr. 97. § (4) bekezdése alapján: „Az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.”

⁶⁵⁰ Ákr. 95. § (1) bekezdése alapján, ld.: Kúria Kfv.II.38.070/2015/8, Kúria Kfv.III.37.439/2012/6.

⁶⁵¹ Az adat fogalmát ld.: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. §.

⁶⁵² Petrik (szerk.) i.m. 222-226., Patyi (szerk.) i.m. 388-389. p.

⁶⁵³ Automatikus döntéshozatalnak csak akkor van helye, ha a következő konjunktív feltételek fennállnak: 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. Ld.: Ákr. 40. §.

kérelmére, hatósági bizonyítványt állít ki – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállása és személyesen történő benyújtás esetén – automatikus döntéshozatal útján.”⁶⁵⁴

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet 10. § (4) bekezdése szerint: „A rehabilitációs hatóság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos nyilvántartás adatai alapján az ellátás jogosultjának adatairól, kérelmére, hatósági bizonyítványt állít ki – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállása és a kérelem személyesen történő benyújtása esetén – automatikus döntéshozatal útján.”⁶⁵⁵

A hatósági bizonyítvány kiállításának vannak korlátai. Az Ákr. a hatósági bizonyítvány kiállításának megtagadását a következő esetekben teszi lehetővé:

- Az ügyfél a hatósági bizonyítványba valótlan adat foglalását kéri.
A hatóság nem foglalhat valótlan tény hatósági bizonyítványba, hiszen valótlan tény közokiratban foglalása a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 342. §-a szerint – az adott tényállástól függően – közokirat-hamisítás bűncselekményének minősülhet.
- A közigazgatási hatóság a hatósági bizonyítvány kiállítására vonatkozóan adattal nem rendelkezik.⁶⁵⁶

A közigazgatási hatóság hatósági bizonyítvány kiállításának megtagadását tartalmazó döntésének formája teljes alakszerű határozat, mely ellen az általános szabályok szerint van helye jogorvoslatnak.⁶⁵⁷ Megjegyezendő, hogy a hatósági bizonyítvány kiállítása illetve kiállításának megtagadása anyagi jogi jogszabályi feltételek vizsgálatát is megköveteli a közigazgatási hatóságtól.⁶⁵⁸

A hatósági bizonyítvány közokirat:⁶⁵⁹ a benne foglalt adatok valódiságát vélelmezni kell;⁶⁶⁰ de a közokirattal szemben is helye van ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza.⁶⁶¹ Ha a hatósági bizonyítványt a közigazgatási hatóság visszavonja, a határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni.⁶⁶²

6. 3. A hatósági igazolvány

A közigazgatási hatóság – **jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki.**⁶⁶³

Az ügyfél adatainak igazolására szolgáló hatósági igazolvány például a lakcímet igazoló hatósági igazolvány, személyazonosító igazolvány; míg az ügyfél jogainak igazolására kiadott

⁶⁵⁴ Beiktatta: 457/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet 122. § (4). Hatályos: 2018. január 1-től. A hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

⁶⁵⁵ Beiktatta: 457/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet 370. § (2). Hatályos: 2018. január 1-től. A hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

⁶⁵⁶ Ákr. 95. § (3) bekezdés alapján.

⁶⁵⁷ Ld.: Legf. Bír. Kfv.II.37.413/2009/8.

⁶⁵⁸ Kúria Kvf. VI. 37.298/2011/6., Kúria Kvf.37.439/2016/6.

⁶⁵⁹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § alapján: „(1) A közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.”

⁶⁶⁰ Ld. például a hatósági erkölcsi bizonyítvány olyan közokirat, amely a benne foglalt természetes személyazonosító adatokat és az ott megformulázott közléseket közhitelesen tanúsítja. (144/2008. (XI. 26.) AB határozat).

⁶⁶¹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § (6) bekezdése alapján.

⁶⁶² Ákr. 95. § (2) bekezdése alapján, ld.: Föv. Ít. 2.Kf.27.250/2009/4.

⁶⁶³ Ákr. 96. § alapján, ld.: Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.078/2008/4.

hatósági igazolvány a vezetői engedély, önvédelmi célú lőszertartási jogosultsághoz kapcsolódó igazolvány stb.

Hatósági igazolványnak csak az az okirat számít, amit közigazgatási hatóság hatósági jogkörben állít ki, jogszabály felhatalmazása alapján, jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal. Ezek alapján az az igazolvány, amit nem közigazgatás hatóság, hanem például bíróság, gazdasági társaság vagy akár civil szervezet, illetve közigazgatási hatóság nem hatósági jogkörben állít ki, nem tekinthető hatósági igazolványnak.

A hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy tartalmát tekintve az ügyfél adatainak és jogainak nem egyszeri, hanem **rendszeres igazolására szolgál, tartalmát jogszabály minden esetben pontosan meghatározza.**⁶⁶⁴ A hatósági igazolvány kiadásának lehetőségei szűkebbek, mint a hatósági bizonyítványé. A hatósági igazolványnak általában érvényességi ideje van, melyet a hatósági igazolvány pontosan tartalmaz.⁶⁶⁵ Egyes hatósági igazolványok vonatkozásában gyakori követelmény az, hogy a hatósági igazolványt birtokba kell tartani.⁶⁶⁶

Hatósági igazolvány kiállítható automatikus döntéshozatal útján is, ha annak feltételei fennállnak.⁶⁶⁷ Így például:

- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Kormányrendelet 18. § (3a) bekezdése alapján: „Az újszülött első lakcíméről szóló hatósági igazolványt az eljáró hatóság az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállása és személyesen történő benyújtás esetén automatikus döntéshozatal útján állítja ki.”⁶⁶⁸

A hatósági igazolvány – hasonlóan a hatósági bizonyítványhoz – bizonyító **közikirat**: a benne foglalt adatok valóságát vélelmezni kell és mindenki köteles azt elfogadni. Természetesen a hatósági igazolvánnyal szemben is helye van ellenbizonyításnak.⁶⁶⁹

Az Ákr. mellőzi és az ágazati jogszabályokban rendezendőnek tekinti az egyes hatósági igazolványokra vonatkozó ügyviteli jellegű rendelkezéseket.

6.4. A hatósági nyilvántartás

Az Ákr. tárgyi hatálya alá tartoznak a hatósági jogkörben vezetett nyilvántartások.⁶⁷⁰ Az Ákr. kimondja, hogy **a közigazgatási hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha:**

- **a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg; vagy**
- **a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál.**⁶⁷¹

E nyilvántartásokat **közhiteles hatósági nyilvántartásnak** nevezzük.⁶⁷² A közhitelű nyilvántartásokat jogszabály rendeli el, és a bennük foglalt adatok valóságát az ellenkező

⁶⁶⁴ Így például a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 29. §-a felsorolja a személyazonosító igazolvány tartalmi elemeit.

⁶⁶⁵ Petrik (szerk.) i.m. 226-228.

⁶⁶⁶ Ld.: Legfelsőbb Bíróság KvF. III.39.297/2010/3.

⁶⁶⁷ Ákr. 40. §.

⁶⁶⁸ Beiktatta: 457/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet 14. § (2). Hatályos: 2018. január 1-től. A hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

⁶⁶⁹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § (6) bekezdése alapján.

⁶⁷⁰ Ákr. 7. § (2) bekezdés alapján.

⁶⁷¹ Ákr. 97.§ (1) bekezdés alapján, Ld.: Kúria Kfv.V.35.509/2015/7.

⁶⁷² Az Alkotmánybíróság a közhitelű nyilvántartásoknak önmagukban is garanciális jelentőséget tulajdonított a jogok és kötelezettségek fennállása, igazolása szempontjából. Ld.: [8/1998. \(III. 20.\) AB határozat](#); [646/B/1993.](#)

bizonyításig vélelmezni kell.⁶⁷³ Az Ákr. szabályai alapján egyértelmű tehát az, hogy csak az minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóságok által vezetett, nem közhiteles nyilvántartások vezetése nem minősül hatósági ügynek, így azokra nem terjed ki az Ákr. hatálya.

A közhiteles nyilvántartás vezetés a közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenysége. A közigazgatási hatóság hatásköre kiterjedhet a hatósági nyilvántartás vezetésére: a közigazgatási hatóság a hatósági nyilvántartásba adatot bejegyezhet, módosíthat, javíthat és törölhet.⁶⁷⁴ A közigazgatási hatóság által vezetett nyilvántartásokat többféleképp lehet tipizálni. Megkülönböztethetünk úgynevezett **konstitutív nyilvántartásokat és deklaratív nyilvántartásokat**. A konstitutív nyilvántartás az ügyfél jogát keletkezteti, módosítja vagy megszünteti. Tehát a konstitutív nyilvántartások jogalkotó nyilvántartások: abba való bejegyzés és az onnan való törlés jogokat és kötelezettségeket keletkeztet, módosít, von meg. A deklaratív nyilvántartások ezzel szemben csupán a nyilvántartásba foglalt adatok, tények közhiteles igazolására szolgálnak. A deklaratív nyilvántartásba való bejegyzéshez és a törléshez, illetve az adatok módosításához nem fűződnek joghatások, jogok és kötelezettségek.⁶⁷⁵ Az Ákr. is e csoportosítást veszi alapul.

A hatósági nyilvántartások a nemzeti adatvagyon részei.⁶⁷⁶ A közigazgatási hatóságok által vezetett közhiteles hatósági nyilvántartások köre igen széles. Ide tartozik például az ingatlan-nyilvántartás, személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, a hatósági közvetítőkről vezetett nyilvántartás.⁶⁷⁷

Az Ákr. rögzíti a **hatósági nyilvántartások közhitelessége vonatkozásában** a következő megdönthető vélelmet, hogy: „[h]a törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn.”⁶⁷⁸

Az Ákr. a **hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzés** tekintetében kimondja, hogy a bejegyzésre a határozat alakiságára, tartalmára, véglegességére⁶⁷⁹ és a döntés kézbesítésére⁶⁸⁰ vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni. Kiemelendő az a szabály, hogy **e döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik**.⁶⁸¹

A **hatósági nyilvántartásba történő bejegyzéssel kapcsolatos jogorvoslati határidő** tekintetében az Ákr. meghatározza, hogy: „[a]z ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására

[AB határozat; 354/B/1995.](#) [AB határozat; 1130/B/1995.](#) [AB határozat; 955/B/1998.](#) [AB határozat; 652/D/2005.](#) [AB határozat; 441/D/2006.](#) [AB határozat.](#)

⁶⁷³ Kántás Péter: A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenysége in: Kántás Péter – Szalai Éva: Közigazgatási ismeretek, Mobil Kft. Budapest, 2002. 124.

⁶⁷⁴ Petrik (szerk.) i.m. 228-233.

⁶⁷⁵ Patyi (szerk.) i.m. 392-394.

⁶⁷⁶ Ld.: a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény

⁶⁷⁷ A hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Kormányrendelet 2. § (7), (9) bekezdései alapján: „(7) A fővárosi és megyei kormányhivatal hatósági közvetítőkről vezetett nyilvántartása tartalmazza a hatósági közvetítő természetes személyazonosító adatait, képesítését, az elérhetőségéhez szükséges adatokat, valamint azt a tevékenységi kört, amelyben hatósági közvetítőként eljárhat. [...] (9) A (7) bekezdés szerinti nyilvántartás – a természetes személyazonosító, valamint a lakcímn-azonosító adatok kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.”

⁶⁷⁸ Ákr. 97.§ (2) bekezdés alapján, 2013. július 1-je óta található eljárési kódexünkben ez a vélelem.

⁶⁷⁹ Ld.: Ákr. 80–82. §.

⁶⁸⁰ Ld.: Ákr. 86. §.

⁶⁸¹ Ákr. 97.§ (3) bekezdés alapján, Ld.: Kúria Kfv.III. 37.182/2015/6, 667/B/2002. AB határozat.

nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor **a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.**⁶⁸²

⁶⁸² Ákr. 97.§ (4) bekezdés alapján.

VI. FEJEZET

BOROS ANITA – HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS

Ahogy az Ákr. hatályáról tanultak kapcsán már említettük, a törvény sajátos módon szabályozza a hatósági ellenőrzés kérdését.

A Ket. tárgyi hatálya eddig kiterjedt azokra is, akiket a hatóság hatósági ellenőrzés alá vont. Az Ákr. 10. §-a hasonlóképpen rendelkezik: ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire vagy amelyre nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit vagy amelyet hatósági ellenőrzés alá vontak. Azonban az Ákr. nem tekinti a hatósági ellenőrzést hatósági ügynek, amikor is kimondja, hogy „a hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza.”⁶⁸³

Az Indokolás szerint „a jogirodalomban eddig vitatott volt a hatósági ellenőrzés hatósági ügghöz való viszonya. A törvény értelmében a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá a törvény szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy (...) Külön nevesíti a törvény a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti, és kötelezettségek terhelik. (...) A hatósági ellenőrzést (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan) önálló fejezetben szükséges megjeleníteni az általános közigazgatási rendtartásban, hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, sajátos hatósági tevékenység, amely nem minősül hatósági ügynek. A hatósági ellenőrzésnél utalás történik arra, hogy az ellenőrzés alapján indulhat meg maga a hatósági eljárás, ez tehát egy azt megelőző cselekménysorozat. Ennek megfelelően a struktúra is úgy került kialakításra, hogy a hivatalbóli eljárások szabályait megelőzően rendezze a törvény a hatósági ellenőrzés témakörét.”

1. A hatósági ellenőrzés általános szabályai

A hatósági ellenőrzés hatósági eljárási cselekmények láncolata, ebből következően a hatósági ellenőrzésről szóló fejezet beékelődik az Ákr. szabályozási struktúrájába. A korábbi szabályozás konzekvensen egy speciális alapeljárásként kezelte a hatósági ellenőrzést. Most ahogyan láttuk, az Ákr.-ben szabályozott a jogintézmény, de nem a hatósági ügy fogalomrendszerébe tartozó speciális eljárástípusról van szó, amely nem minden esetben végződik érdemi döntéssel.

E törvény hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Ahogy a jogintézmény nevéből is következik, a hatóság ellenőrzési tevékenységet lát el, amely során az Ákr. szabályait a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések figyelembe vételével kell alkalmazni.

A közigazgatási szervek ellenőrzési tevékenysége általános jelleggel számos résztevékenységet magukban foglalnak, így az információk megszerzését, a tények megállapítását, az ellenőrzött tevékenység sajátosságainak megismerését, a hibák feltárását, és az ellenőrzés eredményeinek feltérképezését, kiértékelését, illetve egyes esetekben szankció

⁶⁸³ Ld. Ákr. 7. § (1) bek.

alkalmazását, vagy javaslatok megfogalmazását. Gondoljunk csak arra, hogy milyen színes az ellenőrzést végző közigazgatási szervek palettája: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Kormányrendelet szerint például a Hivatal kormányzati ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi.⁶⁸⁴ A kormányzati ellenőrzést a kormányzati ellenőrök megbízólevél alapján végzik. Ha a kormányzati ellenőrzés során büntetőeljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a Hivatal a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint jár el. Ha a Hivatal a kormányzati ellenőrzés során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének gyanúját észleli, az illetékes szervnél vagy személynél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet. Ha a Hivatal a kormányzati ellenőrzés során olyan jogszabálysértést állapít meg, amely más szerv vagy hatóság eljárását teszi szükségessé, megkereséssel él a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé. Polgári jogviszonyból fakadó jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére okot adó cselekmény vagy mulasztás észlelése esetén a Hivatal az igény érvényesítésére jogosult szerv vagy személy felé megkereséssel élhet.⁶⁸⁵ A Hivatal saját nevében közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül keresetet indíthat a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása és az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt.⁶⁸⁶

Hasonlóképpen ellenőrzési, de nem hatósági ellenőrzési tevékenységnek minősül a tulajdonosi joggyakorlás keretében lefolytatott ellenőrzés: az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet 20. §-a szerint az állami vagyon használóját, vagyonkezelőjét és haszonélvezőjét megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, a kötelezettségek teljesítését, valamint a vagyon rendeltetése szerinti célszerűségét a tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi. Ennek érdekében a vagyonkezelésre, haszonélvezeti jog alapítására vagy a vagyon hasznosítására kötött szerződésben rögzíteni kell, hogy a tulajdonosi ellenőrzés eljárásrendjét, a felek jogait, kötelezettségeit a felek a szerződés részének tekintik.

A tulajdonosi ellenőrzés célja az állami vagyonnal való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő, illetve a költségvetést hátrányosan érintő vagyongazdálkodási intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, továbbá a vagyonnyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása.

A tulajdonosi joggyakorló megbízásából tulajdonosi ellenőrzést végző személy jogosult például az ellenőrzött helyiségeibe, ingatlanaiba belépni, az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó iratokba és más dokumentumokba, elektronikus adathordozón tárolt adatokba – a külön jogszabályokban meghatározott adat- és titokvédelmi előírások betartásával – betekinteni, azokról másolatot, kivonatot, illetve tanúsítványt készíttetni, az ellenőrzött vezetőjétől és bármely alkalmazottjától írásban vagy szóban felvilágosítást, tájékoztatást, információt, nyilatkozatot kérni, illetve szükség esetén az ellenőrzött vizsgálatát előzetes értesítés nélkül is – a megbízólevele bemutatásával – megkezdeni.⁶⁸⁷

A **hatósági ellenőrzés** a közigazgatási szervek ellenőrzési tevékenységének egy szűkebb területét öleli fel, hiszen a hatóság az Ákr.-ben, illetve az ágazati jogszabályokban meghatározottak szerint folytatnak le hatósági ellenőrzéseket.

A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.⁶⁸⁸

⁶⁸⁴ Ld. az itt hivatkozott Kormányrendelet 11. § (1) bekezdését.

⁶⁸⁵ Ld. Ákr. 12. §.

⁶⁸⁶ Ld. 12/a.§.

⁶⁸⁷ Ld. a hivatkozott Kormányrendelet 21.§-át.

⁶⁸⁸ Ld. Ákr. 99. §.

2. A hatósági ellenőrzés lefolytatása

A hatósági ellenőrzések alkalmával a hatóság azt ellenőrzi, hogy a jogszabályban meghatározott kötelezettségeknek az ügyfél eleget tesz-e, így például azt, hogy a(z) (adat)bejelentés, bevallás adatai alapján az adózó megsértette-e az adózási előírásokat.⁶⁸⁹ Másodsorban a hatóság azt is ellenőrzi, hogy ha a határozatában előírt valamilyen kötelezettséget, annak az ügyfél eleget tett-e. Például valóban lebontotta-e jogellenesen felépített építményt.

Ahogy az Indokolás is kiemeli, a „hatósági ellenőrzés sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült – részleges, nem teljes – hatósági cselekménysor, melyet jogsértés megállapítása esetén egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ, jogsértés hiányában pedig ennek megállapításával lezárul.”⁶⁹⁰ Az ilyen eljárástípusnak az is a jelentősége, hogy az ellenőrzés során végzett intézkedésekkel kiküszöbölhető, hogy feleslegesen indítson a hatóság számos közigazgatási hatósági eljárást annak érdekében, hogy a vélt jogszabálysértéseket vagy a hatósági döntések nem megfelelő végrehajtását feltárja.

A hatósági ellenőrzés megindítására vonatkozó általános szabályok szerint a hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, és azt a hatóság **a hivatalbóli eljárás szabályai szerint** folytatja le.

A hivatalbóli eljárásokban az Ákr. kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ebből következően a hatósági ellenőrzés szabályozása tekintetében kétszeres korlátozást követően ugyan, de lényegében az Ákr. szabályai érvényesülnek, például az ügyfél fogalma, a tényállás tisztázása, vagy az alapelvekkel összefüggésben.

Érdemes azt is megjegyeznünk, hogy bár az ellenőrzést a hatóság az említett esetben hivatalból indítja meg, a hatóság figyelmét bárki felhívhatja, azaz bárki bejelentheti a jogellenességet.

Természetesen arra is van lehetőség, hogy a hatósági ellenőrzés megindítását **az ügyfél kérje**. Kivéve, ha:

- A kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt **arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás** van folyamatban. Ezzel elkerülhető, hogy ugyanarra a tényre, szabályszegésre, vagy a döntésében foglalt körülmény vizsgálatára a hatóság az ügyfél kérelmére is eljárjon, ha már eleve vizsgálja azokat.
- A hatóság az ügyfélnél egyébként **folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot**. Itt is arról van szó, hogy a hatóság már végez ellenőrzési eljárási cselekményeket anélkül is, hogy az ügyfél azokat kérné, ebből következően értelmetlen lenne előírni az ügyfél számára, hogy kérelmezze a már egyébként is folytatott eljárási cselekményeket a hatóságtól.
- **A törvény kizárja, vagy**
- a hatóság **ugyanannak az ügyfélnek a kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel**, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.⁶⁹¹

Amennyiben a hatóság **az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot**, az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítése mellőzhető.⁶⁹²

⁶⁸⁹ Ld. részletesen az adózás rendjéről 2017. évi CL. törvényt.

⁶⁹⁰ Az Indokolás vélhetően a Barabás-Kovács-Baranyi (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez c. kiadványt idézi. Ld. 687-688. p.

⁶⁹¹ Ld. Ákr. 100. §.

⁶⁹² Ld. Ákr. 102. §-a.

Az Indokolás szerint „a törvény nem határozza meg a folyamatos ellenőrzési feladat fogalmát. (...) Nem lehetséges ugyanis valamennyi ágazat sajátosságait felölelő definíció megalkotása a tárgykörben, legfeljebb oly módon, amely szubszidiáriusan lenne alkalmazandó. Hiszen az egyik ágazatban folyamatos ellenőrzési feladatnak tekintendő az online kapcsolattal megvalósított ellenőrzés, de a ciklikusan – például hetente – tartott ellenőrzés is lehet folyamatos ellenőrzési tevékenység. Egy eltérést lehetővé tévő meghatározás éppen a szabályozás általánosságát rontaná le. Az általánosság igénye és a területi korlátok miatt sem lehetséges, hogy valamennyi, a jelenlegi jogszabályi környezetben megjelenő folyamatos ellenőrzési formát a törvény tartalmazzon. Ez minden esetben az adott különös eljárásjogi normában határozható meg, ahogy az a hatályos joganyagban meg is jelenik.”

A hatósági ellenőrzés eredménye **kettős kimenetelű** lehet:

- a hatóság megállapítja a jogsértés hiányát, vagy
- a hatóság megállapítja a jogsértést.

Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal,

- **megindítja a hatósági eljárást**, vagy
- ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak **eljárását kezdeményezi**.

Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést **nem tapasztal**, ennek tényéről **hatósági bizonyítványt** állít ki, míg a hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.

Néhol az Ákr. további, kifejezetten ellenőrzéssel összefüggő rendelkezéseket is megállapít egyes jogintézmények szabályozása során, így például előírja, hogy:

- 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.⁶⁹³
- A hatóság a biztosítási intézkedés alkalmazása során, szemlénél, lefoglalásnál, zár alá vételnél és hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehet igénybe, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja.⁶⁹⁴

A hatósági ellenőrzés szabályai igen színes képet mutatnak az ágazati jogszabályok szintjén. Ezek közül mutatunk be néhányat az alábbiakban:

Sajátos hatósági ellenőrzési szabályokat intézményesít a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló a 308/2015. (X. 27.) Kormányrendelet. A hivatkozott rendelet alapján a szerződések teljesítésének és módosításának hatósági ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) végzi.

A Hatóság eljárására az említett kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a Kbt., valamint az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A hivatkozott rendelet szerint a Hatóság a hatósági ellenőrzési tevékenységét a Hatóság elnöke által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Az éves ellenőrzési tervet és az elrendelt ellenőrzési eljárásokat a Hatóság a honlapján közzéteszi.

A Hatóság eljárása az ellenőrzési tervben nem szereplő szerződések vonatkozásában hivatalból indul. Ilyenkor a Hatóság hivatalból indított eljárását - a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napon belül - a Kbt. 152. § (1) bekezdésében meghatározott szervezetek vagy személyek erre irányuló kérelem benyújtásával kezdeményezhetik. A kérelem kizárólag a Hatóságnál terjeszthető elő. A Hatóság elnöke által kezdeményezett eljárás esetében kérelem benyújtására nincs szükség.

⁶⁹³ Ld. Ákr. 73. § (2) bek.

⁶⁹⁴ Ld. Ákr. 79. § (1) bek.

A hatósági ellenőrzést adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen kell lefolytatni az ellenőrzéshez szükséges bizonyítási eszközök segítségével. A Hatóság az ellenőrzés végrehajtása során azonban nem kérheti azon tények, adatok igazolását, amelyek ellenőrzésére a Hatóság a Közbeszerzési Adatbázisból, a Miniszterelnökség által üzemeltetett egységes, elektronikus közbeszerzési rendszerből, a Hatóság által működtetett szerződés-nyilvántartási rendszerből, valamint a magyar nyelven rendelkezésre álló, elektronikus, hatósági nyilvántartásból ingyenesen jogosult, ilyenek minősülnek a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti nyilvántartások is. Építési beruházás tárgyú közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése során az ajánlatkérő biztosítja a Közbeszerzési Hatóság részére az elektronikus építési napló adataihoz történő hozzáférést.

Az ellenőrzés során a Hatóság elnöke megkeresésére a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben az ellenőrzött szervezet köteles tíz napon belül tájékoztatást adni, továbbá egyidejűleg az iratoknak az informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát is megküldeni, amennyiben azok ilyen formátumban rendelkezésre állnak.

A Hatóság elnöke jogosult az ellenőrzés során benyújtott igazolások, nyilatkozatok tartalmának ellenőrzése érdekében más állami szervtől vagy gazdasági szereplőtől információt kérni. A megkeresett szervezet tíz napon belül köteles az információt megadni.

Az építési beruházás tárgyú szerződések ellenőrzése tekintetében a rendelet szerinti hatósági ellenőrzés során:

- a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Teljesítésigazolási Szakértői Szerv a Hatóság felkérésére; vagy
- az ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. (a továbbiakban: ÉMI) a Hatósággal kötött együttműködési megállapodás alapján

szakértőként működik közre (a továbbiakban együtt: szakértő szervezet). A szakértő szervezet közreműködésére különösen akkor kerülhet sor, ha a Hatóság az e rendelet szerinti hatósági ellenőrzés során felmerült műszaki szakkérdés megítéléséhez megfelelő szakértelemmel nem rendelkezik.

A rendelet 10. § (1) bekezdése szerint a Hatóság az ellenőrzés eredményéről az említett információk, iratok beérkezését követő harminc napon belül, de legfeljebb az ellenőrzés megindításától számított kilencven napon belül jegyzőkönyvet készít és annak megállapításaitól függően, a Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását, illetve pert indíthat a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt.

Nézzünk egy másik példát is: A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 4. §-a szerint a munkaügyi hatóság a foglalkoztató valamennyi munkahelyén külön engedély és előzetes értesítési kötelezettség nélkül helyszíni munkaügyi ellenőrzést tarthat. A helyszíni munkaügyi ellenőrzésre az Ákr. szabályait a (2)-(6) bekezdésben foglaltak figyelembevételével kell alkalmazni.

„(2) A helyszíni ellenőrzés során a munkaügyi hatóság jogosult:

a) az ellenőrzése alá tartozó valamennyi munkahelyre való belépésre, akadályoztatása esetén a rendőrség igénybevételére;

b) az ellenőrzéshez szükséges iratok, nyilvántartások megtekintésére, azokról másolat vagy képfelvétel készítésére;

c) az ellenőrzés során az ellenőrzéssel összefüggésben hang- és képfelvétel készítésére, a munkahelyen található biztonsági berendezések képfelvételének megtekintésére, a munkahelyre való be- és kilépést rögzítő berendezések adatainak megtekintésére, és azokról másolat készítésére;

d) a munkahelyen tartózkodó személyek személyazonosságának igazoltatással történő megállapítására, valamint e személyektől az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítás kérésére, illetve e személyek tanúként történő meghallgatására;

e) a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: TAJ) használatára.

A helyszíni ellenőrzést a megfigyelni kívánt tevékenység folytatása idején, nem székhelyként bejelentett magánlakásban – kivéve, ha az ellenőrzés sikeres lefolytatása más időpont választását teszi szükségessé – munkanapon nyolc és húsz óra között lehet végezni. Az ellenőrzést úgy kell végezni, hogy az a munkahelyen dolgozók munkáját, a rendeltetésszerű tevékenységet lehetőleg ne akadályozza.

Ha a foglalkoztató az iratot, nyilvántartást a hatóság felhívására – a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére – nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság az iratot, nyilvántartást zár alá veheti. Ugyancsak zár alá vehető az irat, nyilvántartás, ha az ellenőrzés helyszínén nincs mód arra, hogy a munkaügyi hatóság azokról másolatot készítsen, vagy egyéb okból szükségesnek mutatkozik. A munkaügyi hatóság az iratokat, nyilvántartásokat – eljárási érdekből – legfeljebb öt munkanapra veheti zár alá.

A helyszíni ellenőrzés megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy eljárási bírsággal sújtható.

A munkaügyi hatóság a hatósági ellenőrzés során készített iratmásolatot, hang- és képfelvételt csak ellenőrzési tevékenységével összefüggésben használhatja fel, és köteles azokat az eljárás végleges befejezését követő három év elteltével megsemmisíteni.”

Az ügyfél a saját munkaügyi ellenőrzését nem kérheti.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 5. §-a szerint „a munkaügyi ellenőrzés befejezéséről az ügyfél kérelmére kiállított hatósági bizonyítvány tartalmazza, hogy a munkaügyi hatóság az ügyfélnél mely tárgykörökben, milyen időszakokra vonatkozóan folytatott munkaügyi ellenőrzést.

Ha a munkaügyi hatóság a munkaügyi ellenőrzés során jogsértést nem tapasztalt, és az ügyfél az ellenőrzés eredményéről hatósági bizonyítvány kiállítását nem kérte, a munkaügyi hatóság az ügyfelet a munkaügyi ellenőrzés lezárásáról írásban tájékoztatja.

Az eljárást befejező, végrehajtható döntésben foglalt kötelezés teljesítését a munkaügyi hatóság utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.”

Érdekes a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47. §-a is, amely szerint, ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg:

- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését;
- megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását;
- határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást;
- a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti, vagy megtilthatja az áru forgalmazását;
- illetve értékesítését;
- a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges;

- bizonyos esetekben egy évig megtilthatja az alkoholtartalmú ital, a dohánytermék, illetve a szexuális termék forgalmazását, e rendelkezések ismételt megsértése esetén pedig elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb harminc nap időtartamra történő ideiglenes bezárását;
- fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

A jogkövetkezmények alkalmazása esetén a fogyasztóvédelmi hatóság – amennyiben azt az eset körülményeire tekintettel szükségesnek tartja – határidő tűzésével kötelezheti a jogsértő vállalkozást a hibák, hiányosságok, illetve a jogsértés megszüntetése érdekében.

A fogyasztóvédelmi hatóság – jegyzőkönyv felvétele mellett – jogosult minta és ellenminta vételére a termék minőségének vagy összetételének vizsgálata céljából. A minta költségét is tartalmazó mintavételi költség, továbbá a laboratóriumi vagy az egyéb vizsgálatok költsége eljárási költség. Emellett a fogyasztóvédelmi hatóság termék vagy szolgáltatás tekintetében próbavásárlást végezhet.

3. A közigazgatási hatósági ellenőrzés és a szankciók kapcsolata

A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) határozza meg az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményeket.

A Szankciótv.-hez fűzött indoklás szerint „Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) nem tartalmaz anyagi jogi rendelkezéseket, hiszen az kizárólag egy »szabályozási magot« alkot, amelyet az adott ágazati eljárások specialitásainak megfelelő ágazati eljárási joganyag egészíthet ki, sajátos szabályokkal. E szabályozási logika mentén új törvényjavaslat készült a jelenleg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szankciós rendelkezéseinek egységes és koherens rendszerbefoglalása érdekében.”

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvényjavaslat hatálybalépése ugyanakkor 2019. január 1-jére változott, erre való tekintettel szükséges az Ákr. hatálybalépése és az új törvény hatálybalépése közti időintervallumra „átmeneti jellegű” szabályozás kialakítása.

Tekintsük át röviden ezeknek a jogkövetkezményeknek a szabályait.

A hivatkozott törvény szerinti jogkövetkezmények, vagy más néven közigazgatási szankció:

- **a figyelmeztetés,**
- **a közigazgatási bírság,**
- **az elkobzás, valamint**
- **a jogszabályban meghatározott, egyéb szankció.**

a) A **figyelmeztetés**⁶⁹⁵ tekintetében számos korábbi Ket.-es szabály visszaköszön a Szankciótv.-ben.

Ha ugyanis a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette,

- és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság figyelmeztetést tartalmazó döntésben felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő **figyelmeztetéssel kötelezi** annak megszüntetésére;

⁶⁹⁵ Ld. a Szankciótv.2. §-át.

- ha a felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy annak alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalbóli eljárásban egyéb szankciót alkalmaz; vagy
- ha az előbbiek azért nem alkalmazhatók, mert a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv vagy feljegyzés jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével **kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.**

Nem alkalmazható a figyelmeztetés jogintézménye, ha:

- a jogszabályban vagy hatósági döntésben foglalt előírások megsértése kizárólag újabb hatósági eljárás lefolytatásával orvosolható,;
- azt jogszabály – a jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével – azért zárja ki, mert a jogszabálysértés, a hatósági döntés megsértése vagy az (1) bekezdés a) pontja szerinti határidő biztosítása az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a honvédelmi érdeket, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését, az Európai Unió pénzügyi érdekeit, vagy harmadik személy alapvető jogát közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné;
- a hatóság ugyanazzal az ügyféllel szemben a felhívás eredménytelensége miatt két éven belül véglegesen jogkövetkezményt állapított meg;
- a hatóság ugyanazon ügyféllel szemben ugyanazon jogszabályi vagy hatósági határozatban megállapított rendelkezés megsértése miatt két éven belül már alkalmazott egy figyelmeztetést;
- az adott ügyben autonóm államigazgatási szerv vagy önálló szabályozó szerv jár el;
- az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezést sértik meg;
- az adatszolgáltatási vagy bejelentési kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés megsértését a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacsabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is, a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magán-nyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárásban állapítják meg,
- az ügyfél a közhiteles hatósági nyilvántartásba való, jogszabály által előírt bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget.

A hatóság a fentiek ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet, amely tartalmazza:

- az ügyfél nevét;
- a természetes személy ügyfél születési nevét, anyja nevét, születési helyét és idejét,
- a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél cégjegyzékszámát vagy nyilvántartási számát;
- a jogszabály vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés megsértése miatti felhívást a jogszabályi rendelkezés vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés, valamint felhívás közlése időpontjának a megjelölésével; valamint
- a felhívás eredménytelensége tényét, valamint az emiatt megállapított egyéb szankciót tartalmazó döntés véglegessé válásának a napját.

A hatóság ezeket az adatokat azok keletkezésétől számított két évig kezeli.

b) A **közigazgatási bírság**.⁶⁹⁶ Ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé – ide nem értve az eljárási bírságot – a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – mérlegeli különösen:

- a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét;
- a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát;
- a jogsértéssel érintettek körének nagyságát;
- a jogsértő állapot időtartamát;
- a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát;
- a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását; valamint
- a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.

Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja

- az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul;
- jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az említett egyéves határidő a hatóság számára újratekintődik az említett döntés véglegessé válásának napján, illetve ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

Amennyiben törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a közigazgatási szabályszegéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, a hatóság **helyszíni bírságot** szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

A helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell a bírságkiszabás említett körülményekről, valamint szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről. A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról. Az ügyfél elismerése esetén a helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni az ügyfél aláírásával együtt.

Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a rendelkezésre álló adatok közlésével.

c) **elkobzás**.⁶⁹⁷

Ha törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot:

- amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak;
- amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot;
- amely jogsértés elkövetése útján jött létre;
- amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak;

⁶⁹⁶ Ld. a Szankciótv. 3. §-át.

⁶⁹⁷ Ld. a Szankciótv. 4. §-át.

- amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az első és utolsó pont esetében:

- az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett;
- az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.

VII. FEJEZET

BALLA ZOLTÁN – A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS

1. A hivatalbóli eljárás alapvető megközelítése

Ahogy arról az alapelvekről szóló fejezetünkben is szóltunk, a közigazgatási szervek hatósági eljárását – amit ex officio eljárásnak is hívhatunk – a **hivatalbóliság elve** általános érvényességgel hatja át. Az Ákr-ben „a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.”⁶⁹⁸ Ez azt jelenti, hogy ez az eljárás, a jellemző, vagyis a hatósági **eljárások általában hivatalból indulnak**.

A hivatalbóliság **alapvető** szintű szabály. A törvényesség alaptörvényi szintű követelményével szorosan összefügg, amennyiben a közigazgatási hatóságok az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeire figyelemmel kötelesek érvényre juttatni a jogszabályokban előírt kötelezettségeiket, ennek keretében az adott jogszabály(ok) alapján hivatalból indítják eljárásaikat, hivatalból járnak el.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény alapján tudomásul vett bejelentés szerint folytatott gyülekezésen például, ha a rendezvény résztvevői fegyveresen jelennek meg, akkor a rendőrség köteles hivatalból fellépni és a rendezvényt felosztatni. A hivatalbóli fellépést mindig eljárás követi.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48.§ (3) bekezdése a.) pontja és a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről szóló 410/2007. (XII. 29.) Kormányrendelet 1.§ (1) bekezdése alapján a gépjármű használójával szemben gyorsjárat esetén eljárást kell indítani és bírságot kell kiszabni.

Így a hatóság meghatározott sebesség túllépés esetén ex officio eljárás kell, kezdeményezzen.

Az Ákr. 3.§ első mondata szerint a közigazgatási szerv „a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja.” Ebből a jogszabályi megfogalmazásból megállapítható, hogy az **ügyfél által kezdeményezett eljárás** a hivatalbóliság elvét megelőzi, annál erősebb. Ilyenkor ugyanis közigazgatási hatóság semmilyen körülmények között nem indíthat saját kezdeményezésére eljárást.

A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 21/A §-a értelmében például „az útlevélhatóság erre irányuló kérelemre a magánútlevelet (...) sürgősségi vagy azonnali eljárás keretében adja ki.”

Vagyis az útlevél hatóság ügyféli kérelem hiányában, hivatalból nem ad ki útlevelet.

Az eljárás megindításának negyedik esete az, amikor **az eljárás kérelemre vagy hivatalból is** indítható, ilyenkor annak befejezése az ügyfél akaratától és az eljárás tényeitől függ. Vagyis:

- az ügyfél által indított eljárás – visszavonása hiányában – értelemszerűen a vonatkozó jogszabály alapján hatósági döntéssel zárul;
- ha viszont a kérelem alapján indul eljárást az ügyfél a döntés előtt visszavonja, akkor a hatóság vizsgálni kötelese a hivatalból történő folytatást és jogszabály erre vonatkozó utasítása alapján köteles azt befejeznie;
- ha az adott ügy hivatalból indult, akkor ennek keretei között születik döntés.⁶⁹⁹

⁶⁹⁸ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 25. p.

⁶⁹⁹ Patyi András Im. Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 111. p.

2. A hivatalbóli eljárás részletes szabályozása

Az Ákr. a **hivatalbóli eljárást** a fent körülírt általános, alapelvi megközelítés mellett **szűkebb értelemben** is szabályozza. Az alapelvi általános megközelítés a hivatalból történő eljárás alapszabályait adja meg.

Emlékeztetőül:

- a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat;
- a kérelemre indult eljárást jogszabályi esetben folytathatja;
- a tényállást hivatalból állapítja meg;
- hivatalból állapítja meg a bizonyítás módját, terjedelmét;
- felülvizsgálhatja az Ákr. keretei között a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság eljárását, döntését.

Az Ákr. 103 – 105.§-ai a szűkebb értelemben vett hivatalbóliséget szabályozzák, egyértelműen elkülönítve ezt a csak kérelemre indítható eljárásoktól. Ebben az esetben tehát a közigazgatási hatóság **saját elhatározásából kezdeményezi az eljárást, vagy folytatja az ügyfél által indítottat az ügyre vonatkozó konkrét jogszabályi előírás alapján.**

Alapvetően jellemzi a hivatalbóli eljárásokat az annak végén hozott és az ügyfélre inkább **hátrányos** döntés. Ezek **tartalmuk** szerint öt félék lehetnek:

- jog megvonása, korlátozása;
- kötelezettség előírása;
- valamilyen tilalom kimondása;
- valamely tevékenység abbahagyására kötelezés; valamint
- szankció kimondása.

Természetesen az is jogában áll a hatóságnak, hogy a fenti döntésük körül **akár többet is** kimondjanak. Fontos rámutatni arra, hogy a hatóság az ügyfél jogviszonyát abszolút a **hatósági túlsúly** determinálja, vagyis a hivatalbóliség célja a jogszabály parancsának realizálása, amely csak úgy valósulhat meg, ha a hatóság uralja a teljes eljárást. Ez az uralom azonban nem jelentheti azt, hogy az ügyfél hibás, jogsértő hatósági döntés esetén ne élvezne jogi védelmet.

Az ügyfél által indított eljárás törvényi lehetősége a kérelmező jogilag védett magánérdekét védi, ami esetenként az alapjogok rendszerébe is tartozhat (lásd: a gyülekezési jog gyakorlásának rendőrséghez történő bejelentését). Fontos rámutatni arra, hogy az ügyféli magánérdek csak a közérdekre figyelemmel, annak alárendelten érvényesülhet, aminek összehangolása a hatóság feladata.

A hivatalból indított eljárás a közérdek védelmére és érvényesítésére szolgál, többségében a magánérdekkel szemben. Ez történik például a túlépített épület bontásának elrendelésekor, a jogellenesen hazánkban tartózkodó külföldi kiutasításánál, a gyorsított bírságoló hatósági eljárások során. Természetesen, hogy ilyen esetekben a közérdek védelme megkívánja a közigazgatási hatóság saját jogán történő fellépését.

Fontos rámutatni arra, hogy a hivatalbóliséget **el kell különíteni** az Ákr VIII. fejezetében szabályozott hatósági intézkedésektől, amelyekre egyébként a hatóság szintén hivatalból jogosult és köteles, de ezek nem önálló eljárások, mobilizálásukra az ügyfél is tehet kezdeményezést, vagyis a hatósági intézkedések kérelemre is alkalmazhatóak.

A hivatalbóli eljárást megindítja a hatóság, amennyiben:

- erre okot adó információ, körülmény jut a tudomására;
- erre bírói döntés kötelezi;
- erre utasítja a felügyeleti szerv;
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást vagy
- ezt egyébként jogszabály előírja.

A hivatalbóli eljárás lefolytatásához indítékot adhat az ügyfél is, vagyis az eljárás megindítására okot adó körülményt be is lehet jelenteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az eljárást kötelező is egyben kezdeményezni, vagyis a hatóságra az ügyféli bejelentés nem ró automatikus eljárás kezdeményezésének kötelezettségét.

Azokban az eljárásokban is a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni, amelyeket az ügyfél indítja és azt a hatóság hivatalból folytatni rendeli. Hangsúlyozandó, hogy az Ákr. nem köti jogszabályi feltételhez a kérelemre indult eljárás hivatalbóli folytatását, következésképpen ez megtörténhet a hatóság tárgybeli saját döntése alapján is.

A hivatalból indított **eljárás kezdetének azt a napot kell tekinteni, amelyen az első eljárási cselekmény történik.** Ilyen például egy hivatalos feljegyzés elkészítése az eljárás megindítására okot adó körülmény, tény tudomásra jutásának írásba foglalásával vagy az eljárás megindítása kötelező bírósági határozat iktatása.

Az Ákr. előírása szerint a hivatalbóli eljárás „megindításáról **az ismert ügyfelet a hatóság értesíti.**” Ez garanciális jelentőségű szabály, így szerezhethet tudomást az ismert ügyfél arról, hogy vele szemben eljárás indult, amelynek eredményeként élni tud ügyféli jogaival.

Az értesítés a következő tartalmi kellékeket kell, hogy tartalmazza:

- **az eljáró szerv megnevezése;**
- **az ügyintéző neve, hivatali elérhetősége;**
- **az ügy tárgya, száma;**
- **az eljárás megindításának napja;**
- **az ügyintézési határidő;**
- **az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok;**
- **az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatás;**
- **dátum, aláírás, pecsét, azon alanyok megnevezése, akik kapják a tájékoztatót.**

Az értesítés kizárólag **az alábbi esetekben mellőzhető:**

- ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt;
- ha az eljárás megszüntetendő;
- ha azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kívánja;
- ha a közlés az eljárás sikerét megghiúsítaná.

Az első két eset különösebb magyarázatot nem igényel, a nyolc napon belüli döntés praktikusán kizárja az ügyfél értesítésének kötelezettségét, hiszen mire az értesítés kézbesítésre kerülne, addigra az érdemi döntés is megszületik. Hasonlóan értelmetlen értesítést küldeni akkor, amikor az eljárás közlésének napján egyértelmű, hogy a folytatás már okafogyottá vált, vagy már ítélt ügyben kellene eljárni. Ilyenkor, mint minden más eljárást megszüntető oknál, végzésben kell az ügyfelet a megszüntetésről értesíteni. Ezek az esetek nem mérlegeléssel döntendőek el, a hatóság számára a törvény pontosan meghatározza a jogalkalmazói magatartást.

A fentiekkel ellentétben a harmadik és negyedik értesítést mellőzhető tevő okok tipikus mérlegelési jogkörben eldöntendő elemek. Azt ugyanis, hogy mi tekintendő „honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági” oknak, azt ezen okok egzakt, vagy legalábbis relatíve pontos meghatározásának hiányában csak az eset összes körülményeinek feltárása és értelmezése tükrében lehet mérlegeléssel meghatározni. A vonatkozó tárgybeli törvények is adósak maradtak a fogalmak konkrét és jogalkalmazói szinten pontos alkalmazhatóságot jelentő fogalmaival, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egy meglehetősen általános értelmezését adja a nemzetbiztonsági érdeknek. Nevezetesen: „Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme.” Ezt aztán ugyan valamelyest kibontja a törvény (így a nemzetbiztonsági érdekvédelméhez tartozik hazánk elleni támadó törekvések felderítése, a kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése, az emberi jogok biztosítása, egyes bűncselekmények felderítése), de ezek is meglehetősen tág teret hagynak a hatósági mérlegelésre. Ugyanígy az, hogy mi minősül az értesítés kibocsátása

szempontjából olyan aktusnak, amely az eljárás sikerét megghiúsítaná, az mindig az eljáró hatóság mérlegelésén múlik.

Az értesítés mellőzése nem jelenti azt, hogy az ügyfél ne ismerhesse meg a vele szembeni bizonyítékokat, és ne élhessen a nyilatkozattételi jogával. A hatóságnak a döntés előtt alapvető kötelezettsége a bizonyítékok ismertetése.

A hivatalbóli eljárás – amint az az előző pontban tárgyalásra került – **indulhat hatósági ellenőrzés után is, amennyiben ott jogsértést tár fel a hatóság.** Ilyenkor – ha a döntés feltételei fennállnak – akkor ott a helyszínen érdemben dönt és a jelenlevő ügyféllel nyomban és helyben közli. Ezzel a technikával lehetővé válik, „hogy a dogmatikailag ugyan elkülönülő, de a valóságban nem feltétlenül megjelenő, a hatósági ellenőrzést követő hivatalbóli eljárásban a döntés azonnal meghozható legyen.”⁷⁰⁰

Az eljárás megindulhat más szerv, hatóság hivatalból történő megkeresésére is. Így például közúti ellenőrzést tart a rendőrhatóság, melynek során, ha azt állapítja meg, hogy az ellenőrzött gépkocsivezető vezetői engedélye lejárt, akkor eljárást kezdeményez az okmányirodánál, amely eljárást a megkeresett szerv hivatalból folytatja le.

A hivatalbóli eljárásban főszabály, hogy **az ügyfél adatszolgáltatásra kötelezhető** az erre irányuló felhívásra. Ilyenkor az érdemi döntéshez szükséges adatok szolgáltatására kaphat felhívást, amit akkor tagadhat meg, ha a tanúvallomás megtagadásának esetei fennállnak.

Fontos szabály még, hogy **a hivatalbóli eljárásokban:**

- **szünetelésnek nincs helye;**
- **a hatóság felfüggesztés esetén sem dönt érdemben az ügyfél (ügyfelek) együttes kérelmére;**
- **nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget;**
- **az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be.**

Ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.

⁷⁰⁰ Az általános közigazgatási rendtartás. Ákr. 2016 – Ket. 2004. Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 272. p.

VIII. FEJEZET

PFEIFER-TÓTH TAMARA – IVÁN DÁNIEL – AZ EGYES HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI

Az Ákr. egyik fontos újítása, hogy a hatósági intézkedéseket egy fejezetbe összegyűjtve szabályozza.⁷⁰¹ Szintén újdonság a Ket., eddigi szabályhoz képest, hogy a törvény bevezeti és részletesen szabályozza a zár alá vételt, mint a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazható hatósági intézkedést.

A hatósági intézkedések általános, úgymond együttes jellemzője, hogy az intézkedések azonnal hatósági jogviszonyt eredményeznek, és az érintettek életébe való közvetlen beavatkozást tesznek lehetővé, oly módon, hogy a változás, az intézkedés hatása még a hatósági érdemi döntés meghozatala előtt megvalósul. Ennek oka – sokszor – az idővesztés elkerülése, amely az eljárás sikerének megghiúsulását eredményezheti. Közlése tipikusan szóban történik. Tekintettel arra, hogy a hatósági intézkedés hatósági jogalkalmazó aktus végrehajtása végső soron kikényszeríthető.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a szóbeli közlés tipikus volta nem jelent kizárólagosságot, annak módját ugyanis alapvetően, a hatósági intézkedés beavatkozásának szükségessége és az adott ügyben alkalmazandó intézkedés jellege determinálja legfőképp. Ugyanis, például míg egy építkezés vagy ásatás során talált világháborús bomba esetén a beavatkozás szükségessége és jellege az azonnali szóbeli közlést és intézkedést kívánja meg (munka leállítása, terület biztosítása, környék kiürítése stb.), addig pénzkövetelés biztosítása érdekében a szóbeli közlésre csupán kivételes esetben van lehetőség, és a döntést jellemzően írásba foglalja a hatóság.⁷⁰²

A hatósági intézkedések gyakorta kerülnek alkalmazásra egyes szakigazgatási ügyekben, úgy mint rendőri intézkedések, katasztrófavédelemi intézkedések, rádiófrekvencia által okozott zavarokkal kapcsolatos intézkedések, járványügyi intézkedések vagy éppen közegészségügyi intézkedések során. Emellett kiemelendő ugyanakkor, hogy a hatósági intézkedések egyes szakigazgatási ágazatokban történő alkalmazása sok esetben jelentős beavatkozást jelentenek az egyes jogalanyok mind gazdasági, mind társadalmi jogviszonyaiba, illetve a közigazgatási közérdek- és jogérvényesítés vonatkozásában kiemelten jelentősek.⁷⁰³ Nagyon fontos, hogy pont emiatt a közvetlen – általában szóbeli és azonnali végrehajthatóságra irányuló – beavatkozási lehetőség miatt, illetve magának beavatkozásnak a jelentőségteljesége okán, a hatósági intézkedések során feltétlenül érvényesülniük kell megfelelő eljárási garanciáknak az érintettek jogainak védelme érdekében. Éppen ezért az Ákr. kétséget kizáróan

⁷⁰¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Ket. korábbi szabályozási rendszere a hatósági intézkedések vonatkozásában meglehetősen fragmentált és struktúrátlan volt, azaz az egyes jogintézményeket nem egységesen egy fejezet alatt szabályozta, hanem azok a törvényben elszórtan helyezkedtek el. (az ideiglenes intézkedést a Ket. például a 22. § (3)-(5) bekezdések között taglalta, az ideiglenes biztosítási intézkedés, valamint a lefoglalás jogintézményeket – a 2008. évi CXI. Ket. novella nyomán – a 29/A. §-ban, illetőleg az 50/A-50/D. §-okban helyezte el a jogalkotó (tehát az eredeti 2004-ben elfogadott törvény még csak nem is rendelkezett róluk), a biztosítási intézkedést pedig a 143. §-ban szabályozta a Ket.) Ezen illogikátlan és a széttöredezett szabályozási rendszeren változtatott az Ákr., mintegy egységesítve a szabályozási környezetet a könnyebb átláthatóság és megérthetőség érdekében. Ezt hangsúlyozza Lapsánszky András is. Ld.: *Lapsánszky András: Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai*. In: i. m. A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 4. kiadás (szerk. Petrik Ferenc) Budapest, Hvg Orac, 2017. 244. Az Ákr. és Ket. hatósági intézkedésekre vonatkozó szabályainak összehasonlítására ld.: *Juhász Zoltán: i. m. Az általános közigazgatási rendtartás*. Ákr. 2016. – Ket. 2004. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 149-154. (részletesebben: ideiglenes intézkedések 149.; biztosítási intézkedések 150-151.; zár alá vétel és lefoglalás 151-154.).

⁷⁰² *Lapsánszky i. m. 244.*

⁷⁰³ T/12233. min. ind. 2016.

egyértelműsíti, hogy a hatósági intézkedés a hatóság azonnal végrehajtható eljárási cselekménye (mely eljárási cselekmények esetköreit és feltételeit az egyes ágazati jogszabályok determinálják), nem pedig önálló hatósági ügy.⁷⁰⁴

A miniszteri indokolás hangsúlyozza, hogy a hatósági intézkedések nem kizárólag a hivatalból induló eljárások vonatkozásában, hanem egy kérelemre induló eljárás esetében is éppúgy alkalmazandók.⁷⁰⁵

Ilyen intézkedési csoportosítás, amely külön fejezetben szólt volna hatósági intézkedésekről korábban nem volt, így ez a változás mindenképpen jelentős újítása az új törvénynek.

1. Ideiglenes intézkedés⁷⁰⁶

Az első hatósági intézkedés, amelyet vizsgálunk kell az **ideiglenes intézkedés**.

Intézkedés alatt alapvetően a közhatalmi jogosítványok birtokában végzett hatósági cselekvés értendő, amelyet a szerv normatív vagy egyedi aktus alapján bizonyos cél elérése érdekében közvetlenül saját aktusával foganatosít, melynek során a rendelkezés és annak materiális végrehajtása egybeesik.⁷⁰⁷

Az ideiglenes intézkedés jogintézménye nem új keletű, korábban a Ket. a törvény elején, a hatáskör és illetékesség vizsgálata mellett, a 22. § (2)-(5) bekezdésekben rendelkezett róla.

Tartalma a korábbi szabályozással azonos módon került meghatározásra, a törvényalkotó csupán a jogintézmény **elhelyezésén változtatott**.

Az ideiglenes intézkedés alkalmazásának **sajátossága** és fő jellemzője abban áll, hogy azt bármely hatóság, tekintet nélkül a hatáskörre és az illetékességre,⁷⁰⁸ köteles elrendelni, – a törvény úgy fogalmaz, hogy hivatalból köteles elrendelni – amennyiben az alkalmazhatóság feltételei fennállnak.

Az Ákr. Alapvető rendelkezések című II. fejezete értelmében a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni,⁷⁰⁹ továbbá köteles – az eljárás minden szakaszában – hivatalból vizsgálni hatáskörének és illetékességének meglétét, s hogy ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, vagy ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.⁷¹⁰ Mindemellett meghatározza a hatásköri és illetékességi vita rendezésének garanciális szabályait is.⁷¹¹ Az Ákr. hatáskörre és illetékességre vonatkozó rendelkezései a jogállami működés nélkülözhetetlen feltételei, ugyanis e normák biztosítják a kiszámítható jogalkalmazás követelményének való maradéktalan megfelelést, annak érdekében, hogy az ügyfél jogérvényesítése a jogállami követelményeknek megfelelően biztosított legyen.⁷¹² Az ideiglenes intézkedés intézményének alkalmazása ugyanakkor **áttöri a hatáskörelvonás tilalmát**, tekintettel arra, hogy az ideiglenes intézkedést nem a hatáskörrel

⁷⁰⁴ Uo.

⁷⁰⁵ Uo.

⁷⁰⁶ Ákr. 106. §.

⁷⁰⁷ Boros Anita – Patyi András: A hatóság és a szakhatóság az eljárásban. In: i. m. Hatósági eljárásjog a közigazgatásban (szerk.: Boros – Gerencsér – Gyurita – Lapsánszky – Patyi – Varga Zs.) Budapest, Dialog Campus, 2012. 158. A hatósági intézkedésekről részletesen ld.: Berényi Sándor – Madarász Tibor – Toldi Ferenc: i. m. Államigazgatási jog. Általános rész. BM Könyvkiadó, 1975. 324., illetve Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Iváncsics Imre: i. m. Magyar államigazgatási jog. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 590. p.

⁷⁰⁸ Megjegyzendő, hogy az Ákr. a Ket.-hez képest nem említi a joghatóság hiányában történő kötelező eljárást, hisz maga az Ákr. sem tartalmaz joghatóságra vonatkozó kérdéseket.

⁷⁰⁹ Ákr. 15. § (1)

⁷¹⁰ Ákr. 17. §

⁷¹¹ Ákr. 18. §

⁷¹² Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 245. p.

és illetékességgel rendelkező hatóság teszi meg, hanem egy másik „intézkedési helyzetben” lévő hatóság. A hatásköri- és illetékességi szabályok szigorú érvényesülésének ideiglenes intézkedés alapján történő „felülírásának” indoka az egyes rendkívüli helyzetekben az azonnali vagy gyors intézkedéshez fűződő köz- vagy magánérdek.⁷¹³

Az intézkedés alkalmazásának feltételeit „negatív” oldalról tudjuk megközelíteni, mikor azt mondjuk, hogy az ideiglenes intézkedést akkor kell alkalmazni, amikor annak elmaradása, a **késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel** vagy a **személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével** járna.

Az ideiglenes intézkedések **feltételei**:

- **a sürgősség;**
- **a szükségesség; illetve**
- **az arányosság.**

Az intézkedési helyzetben lévő hatóságnak **időveszteség nélkül** és mindenféle **alakszerűség nélkül** kell megtennie az intézkedést, amelynek **szükségessége nem vitatható**, hiszen az intézkedés elmaradása, a kár és a veszély valamint a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. Az **arányosság** pedig arra utal, hogy a hatóság által megtett közhatalmi intézkedésnek az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozhatja.

Az ideiglenes intézkedést **főszabály szerint hivatalból** kell megtennie a hatóságnak, de előfordulhat olyan eset is, amikor bármely érintett kérelme alapján rendelik el az ideiglenes intézkedést. Ebben az esetben a „más személy” kezdeményezése nem köti a közigazgatási hatóságot az elrendelésben és az intézkedés tartalmában sem.

Az ideiglenes intézkedés – ahogyan az a nevében is benne foglaltatik, valamint azt a törvény is külön is hangsúlyozza – **konkrét intézkedési kötelezettséggel** jár, tényleges és azonnali cselekvést kíván az „intézkedési helyzetben lévő” hatóságtól. Ezzel együtt pedig további sajátossága ennek a jogintézménynek, hogy a hatósági eljárás szabályaitól eltérő módon az ideiglenes intézkedés esetében az eljárási sorrend megfordul. Ez azt jelenti, hogy ideiglenes intézkedés esetében először a konkrét cselekvést, intézkedést kell megtennie a hatóságnak, majd ezt követően – kvázi a veszély elhárítását követően – kell a döntést formálisan meghozni. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy – annak ellenére, hogy adott esetben a hatóság az ideiglenes intézkedés megtételére vonatkozó döntés mellett e döntés azonnali végrehajtását is elrendeli – a hatóság nem bárminek a megtételére jogosult ideiglenes intézkedése során, hanem csupán arra, amelyre egyébként a közigazgatási szervnek jogszerű hatáskörgyakorlással egyébként is lehetősége lenne (példának okáért gázrobbanás esetén a helyszínen lévő hatósági szerv ideiglenes intézkedése során biztosíthatja a helyszínt, illetőleg intézkedhet a veszélyessé vált épület kiürítéséről, továbbá megkezdheti annak végrehajtását is). Ennek értelmében bírósági vagy ügyészségi jogkörbe tartozó intézkedést a hatóság nem rendelhet el.⁷¹⁴

Mivel a hatóság köteles megtenni az ideiglenes intézkedést – amennyiben annak fentebb taglalt konjunktív feltételei fennállnak – felmerül a kérdés az egyes esetlegesen elmulasztott vagy meg nem tett, ugyanakkor intézkedési kötelezettséget igénylő helyzet esetén, a hatóságnak az ideiglenes intézkedés megtételének elmulasztásával okozott kárért való felelősségének kérdése. A Ptk. deliktualis felelőssége (azaz szerződésen kívül okozott kárért való felelősség) kapcsán rögzíti, hogy közigazgatási jogkörben okozott kárért a közigazgatási szerv felelőssége akkor állapítható meg, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, ha és amennyiben a kár rendes jogorvoslattal, valamint a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.⁷¹⁵ Ennek értelmében **a hatóság helytállási kötelezettséggel tartozik mindazon esetekben, amikor az ideiglenes intézkedés megtételét**

⁷¹³ Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 245.

⁷¹⁴ Boros – Patyi: A hatóság és a szakhatóság az eljárásban i. m. 158.

⁷¹⁵ Ptk. 6:548. §.

elmulasztja (azaz passzív magatartást tanúsított), **bár** – a tényállási elemek megléte okán – **az adott helyzetben cselekednie kellett volna**.

Az Ákr. értelmében **a hatóságnak haladéktalanul értesítenie kell az illetékes hatóságot a megtett intézkedésről**. E garanciális szabályt a Ket. nem tartalmazta. A fenti példánál maradva, a gázrobbanás helyszínén eljáró hatóság köteles – az intézkedés megtételét követően haladéktalanul – értesíteni az illetékes katasztrófavédelmi szervet. A haladéktalan szó a gyakorlatban a lehető leggyorsabb értesítési módot kívánja meg a hatóságtól, mely adott esetben a telefont is jelentheti.

Az ideiglenes intézkedés tárgyában intézkedő hatóság **végzést** hoz.

Az „intézkedő” hatóság a hivatalból megtett ideiglenes intézkedésről szóló végzését **közli az ügyféllel és az illetékességgel rendelkező hatósággal. Az illetékességgel rendelkező hatóság köteles az ideiglenes intézkedés megtételének szükségességét felülvizsgálni és szükség esetén intézkedni**. Ennek értelmében az illetékes hatóságot nem köti az ideiglenes intézkedést hozó hatóság döntése, attól el is térhet indokolt esetben. Ez esetben az illetékes hatóságnak vizsgálnia kell az ideiglenes intézkedés konjunktív alkalmazási feltételeinek fennálltát. Az illetékes hatóság döntés felülvizsgálati joga és kötelezettsége nyomán három irányú lehet:

- 1) amennyiben az intézkedéssel egyetért, fenntartja azt;
- 2) ha csupán részben tartja indokoltan az intézkedést, akkor az elrendelő végzést megváltoztatja (reformációs jogkör);
- 3) az ideiglenes intézkedés alkalmazási feltételeinek hiánya esetén pedig az elrendelő végzést megsemmisíti (kasszációs jogkör).

Az illetékes hatóság mindhárom esetben végzéssel határoz, melyet mind az ügyfélnek, mind pedig az ideiglenes intézkedésről döntő hatóságnak megküld. E végzés ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, valamint közigazgatási perben is csupán az érdemi döntés vagy az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezés során támadható.⁷¹⁶

Azaz, azt követően, amikor az ideiglenes intézkedést elrendelte a hatóság, kötelezettsége erről az illetékes hatóságot és az ügyfelet értesíteni. Az értesítésre nem állapít meg konkrét határidőt a törvény, ezért ilyenkor az a szabály, hogy az értesítést haladéktalanul, azaz a lehető leggyorsabban, meg kell tennie.

A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság a **végzés felülvizsgálatára** jogosult. Ennek alapján hatóság dönthet:

- új intézkedés megtételéről;
- a döntés megsemmisítéséről; vagy
- a döntés megváltoztatásáról.

A törvény egy nagyon fontos szabállyal fejezi be az ideiglenes intézkedés szabályait. Eszerint az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatakor **nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme**. Ennek oka, hogy az ideiglenes intézkedés okaként megjelölt veszélyhelyzet elhárítása volt a legfontosabb érdek, amely a még egyéb esetben szigorú védelemben részesült jóhiszeműen szerzett jogok védelmét is felülírta. Nem lehet tehát arra hivatkozni a végzés felülvizsgálatakor, hogy az ideiglenes intézkedés elrendelése azért nem volt szabályos, mert az „intézkedő” hatóság nem vette figyelembe a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok alapelve azt jelenti, hogy a hatósági eljárás közhatalmi jellegéből adódóan a hatósági döntés alapján szerzett jogok gyakorlásába meghatározott időt követően közhatalmi úton sem lehet beavatkozni.

⁷¹⁶ Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 246. p.

2. Biztosítási intézkedések⁷¹⁷

A következőkben az Ákr. által meghatározott biztosítási intézkedések szabályait vizsgáljuk meg.⁷¹⁸

A **biztosítási intézkedés célja az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesülésének biztosítása**. Más megfogalmazásban: a biztosítási intézkedéseknek garantálniuk kell a végrehajtást még a kielégítési célú végrehajtás megkezdése előtt azzal, hogy a kötelezettség fedezetéül szolgáló meglévő pénzüsszeget, vagyontárgyat, vagy meghatározott dolog végrehajtás alóli elvonását megakadályozzák. Azaz nem egy végrehajtható közigazgatási döntés meghatározott kötelezettség végrehajtása a biztosítási intézkedés főcélja, hisz az alapul szolgáló ügyben még nem született effajta végrehajtható hatósági aktus, így a végrehajthatóság feltételei – részben vagy egészben – nem állnak fenn. A biztosítási intézkedés esetén arról van szó, hogy egy kötelezettség későbbi kikényszerítésének a lehetőségét teremtsen meg a hatóság azáltal, hogy egy előzetes eljárás lefolytatásával tulajdonképpen biztosítsa a hatósági aktus későbbi, eredményes végrehajthatóságának feltételeit. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy – mint az a későbbiekben látni fogjuk – biztosítási intézkedés elrendelésére csak akkor van lehetőség, ha már született hatósági döntés, de az abban megjelölt teljesítési határidő még nem telt el (azaz nem is végrehajtható) és veszélyben van az eljárás tárgyát képző kötelezettség későbbi teljesítése.⁷¹⁹ A törvény rögzíti, hogy **a hatóság a biztosítási intézkedés elrendelésére okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül kell megtennie a szükséges biztosítási intézkedést** (például pénzkövetelés biztosítása, meghatározott dolog zár alá vétele, meghatározott dolog lefoglalása).⁷²⁰ A hatóság rendelkezésére álló öt nap elméletben elégséges lehet bizonyítási eljárás lefolytatására, bár tény hogy a hatóságnak gyorsan kell cselekednie annak érdekében, hogy sikerrel járjon.

A biztosítási intézkedések központjában egy kötelezettség áll, amely az eljárás tárgya, és amelynek az eljárás során való későbbi teljesítése veszélyben van. A veszély fennállását vélelmezi a hatóság. Olyan esetek tartozhatnak ide, amikor joggal feltételezhető, hogy az eljárás tárgya megsemmisül, olyan mértékben károsodik, hogy az eljárás okafigyottá válik.

A biztosítási intézkedéseknek az Ákr. alapján **három fajtája** van:

1. **pénzkövetelés biztosítása;**
2. **meghatározott dolog zár alá vétele;**
3. **lefoglalás.**

Megjegyzendő a biztosítási intézkedések fajtáival kapcsolatban, hogy korábban a Ket. csupán az első két esettel foglalkozott, a lefoglalást, bár szabályozta, de nem sorolta a biztosítási intézkedések fajtáihoz.

2.1. A biztosítási intézkedések közös szabályai

A törvény úgy fogalmaz, hogy: „Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejárt előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy meghatározott dologt zár alá veszi, vagy lefoglalja.”⁷²¹

⁷¹⁷ Ákr. 107. §

⁷¹⁸ Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Ákr. 107. § (1)-(3) bekezdések a biztosítási intézkedések közös szabályairól rendelkeznek (azaz az abban foglaltak rendelkezéseket mind a pénzkövetelés biztosítására, mind a meghatározott dolog zár alá vételére, mind pedig a lefoglalás szabályaira alkalmazni kell), a (4)-(5) bekezdések viszont már az ideiglenes biztosítási intézkedés szabályait taglalják.

⁷¹⁹ Erre utal Lapsánszky is. Ld.: *Lapsánszky* Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 247. p.

⁷²⁰ Ákr. 107. § (1) bek.

⁷²¹ Ákr. 107. § (1) bek.

Ebből a törvényi meghatározásból az alábbi **következtetéseket** tudjuk levonni:

- Az eljárás tárgyában **már született egy döntés, amely kötelezettséget határozott meg.**
- A **kötelezettség kielégítési célú végrehajtása még nem kezdődhet meg.**
- A **teljesítési határidő nem telt le.**
- Ahogy a **kötelezettség veszélyben létének lehetősége felmerül, öt napon belül el kell rendelni a biztosítási intézkedést.**

A biztosítási intézkedés elrendelése történhet **hivatalból** és az **ügyfél kérelmére** is.

A biztosítási intézkedést az **elsőfokú hatóság végzés formájában rendeli el.**

A biztosítási intézkedést a **végrehajtást foganatosító szerv hajtja végre.**⁷²² Ennek értelmében elválnak egymástól a végrehajtást elrendelő hatóság és a végrehajtást foganatosító hatóság, ugyanis a végrehajtás elrendeléséről az elsőfokú hatóság fog dönteni, míg annak tényleges végrehajtását az állami adóhatóság foganatosítja.⁷²³

Tekintettel arra, hogy a biztosítási intézkedés egy garancia arra, hogy a kötelezett teljesítse a kötelezettségét – amennyiben annak feltételei nem állnak fenn – így abban az esetben, ha a feltételek időközben mégis adottak lesznek, akkor a hatóságnak a biztosítási intézkedést vissza kell vonnia.

Ennek megfelelően a biztosítási intézkedést **vissza kell vonni, azaz a hatóságnak nincs mérlegelési joga a visszavonás kérdésében, hanem valamelyik feltétel fennállta esetén cselekednie kell a visszavonás érdekében:**

- Ha azt pénzfizetési kötelezettség biztosítására rendelték el és **az összeget** a döntést hozó hatóságnál vagy a végrehajtást foganatosító szervnél **letétbe helyezték.**
- Ha **meghatározott cselekmény biztosítása érdekében rendelték el,** és a kötelezett kétséget kizáróan igazolja, hogy az önkéntes teljesítésének csak a biztosítási intézkedés az akadálya, mert annak érdekében minden szükséges előkészületet megtett.
- **Az elrendelésének oka egyébként megszűnt.** Ebbe a kategóriába azok az esetek tartoznak, amikor az intézkedés elrendelésének oka időközben megszűnt. Ilyen eset például az, amikor megszűnt az eljárás tárgyát képező kötelezettség teljesítésének veszélyeztetettsége, vagy azért mert a kötelezett önként teljesített.⁷²⁴

2.2. Ideiglenes biztosítási intézkedés

A korábbi szabályozáshoz képest újdonság, hogy az Ákr. az ideiglenes biztosítási intézkedést a biztosítási intézkedésekről szóló rész végén szabályozza, és némileg módosította a rá vonatkozó rendelkezéseket is.

Eszerint, amennyiben megalapozottan feltételezhető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradhat, a hatóság a biztosítási intézkedéseket – ideiglenes biztosítási intézkedésként – három napon belül megteszi.⁷²⁵

A biztosítási intézkedések újabb felsorolását és azok jellemzését fentebb elvégeztük, így azok ismertetését itt mellőzzük.

Az **ideiglenes biztosítási intézkedés és a biztosítási intézkedés elhatárolása** nem egyszerű feladat. Biztosítási intézkedést a már kifejtettek szerint a hatósági döntés meghozatala után, de a végrehajtás megkezdhetősége előtt rendelhető el a teljesítés későbbi biztosítása érdekében. Az ideiglenes biztosítási intézkedés elrendelésére és alkalmazására a törvény vizsgálata alapján, a biztosítási intézkedés feltételeinek fennállása esetén, **még az érdemi döntés meghozatala előtt van lehetőség.** A törvény úgy fogalmaz, hogy az „érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítése elmaradásának veszélye áll fenn.” Eszerint az elrendelés

⁷²² Ákr. 107. § (2) bek.

⁷²³ Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 247. p.

⁷²⁴ Ákr. 107. § (3) bek.

⁷²⁵ Ákr. 107. §. (4) bek.

még nem történt meg, azaz az érdemi döntés nem született meg, de annak feltételei fennállnak, a döntés tartalma egyértelmű.

Megjegyzendő, hogy az Ákr. az ügyéntezési határidő és a határidő számítása alcíme értelmében ideiglenes biztosítási intézkedés esetén a hatóság az **ügyet soron kívül köteles intézni**.⁷²⁶

Az ideiglenes biztosítási intézkedést a hatóság **három napon belül** teszi meg az erre okot adó körülmény felmerülésétől. A határidő rövidege szinte kizárja a bizonyítási eljárás lefolytatásának lehetőségét, azaz teljes mértékben saját észleléseire és az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevőinek bejelentéseire hagyatkozhat döntésének meghozatala során. Ehhez képest a biztosítási intézkedés esetén az elrendelés időtartama öt nap – s mint fentebb említettük – elméletben van lehetőség a bizonyítási eljárás lefolytatására (bár a hatóságnak meglehetősen gyorsan kell cselekednie).

A miniszteri indokolás kiemeli, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazása nem függhet a hatóság szabad mérlegelésétől, arra csupán akkor van mód, ha megalapozottan feltehető, hogy az érdemi döntésben elrendelhető kötelezettség teljesítésének veszélye áll fenn. E körben kiemelendő továbbá, hogy az ideiglenes biztosítási intézkedés jogintézményének alkalmazási körét az egyes ágazati jogszabályok részletezik. Ezen ágazati szabályok ugyanakkor az Ákr. szabályozásához képest nem eltérő, hanem csupán kiegészítő, konkretizáló rendelkezéseket tartalmaznak.⁷²⁷ Példaként említendő a Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárásában az ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazási körének egzakt mód nevesített esetkörei.⁷²⁸

Az ideiglenes biztosítási intézkedés hatályát veszti az eljárást befejező döntés véglegessé válásával.⁷²⁹

Az ideiglenes biztosítási intézkedés vonatkozásában garanciális szabályként rögzíti a törvény, hogy **az ideiglenes biztosítási intézkedés elrendelő elsőfokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye**.⁷³⁰

	Biztosítási intézkedés	Ideiglenes biztosítási intézkedés
Mikor?	Az ügyben hozott hatósági döntés után, de még a hatósági döntés végrehajtásának megkezdhetőségét megelőzően.	Az ügyben hozandó hatósági döntést megelőzően, azaz az érdemi döntés meghozatala előtt.
Mennyi időn belül?	Az okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül.	Az okot adó körülmény felmerülésétől számított három napon belül.

⁷²⁶ Ákr. 50. § (8) bek.

⁷²⁷ T/12233. min. ind. 2016.

⁷²⁸ „Az MNB piacfelügyeleti eljárásban ideiglenes biztosítási intézkedést rendelhet el az Ákr.-ben meghatározotton túl abban az esetben is, ha úgy ítéli meg, hogy a piacfelügyeleti bírság behajthatóságának biztosítása vagy az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személy vagy szervezet ügyfelei érdekeinek megóvása ezt indokolja.” A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 93. § (4) bek.

⁷²⁹ Ákr. 107. §. (5) bek.

⁷³⁰ Ákr. 62. § (2) bek. a) pont.

2.3. Zár alá vétel és lefoglalás

2.3.1. Zár alá vétel szabályai

A következőkben az Ákr, által szabályozott zár alá vételt és a lefoglalás szabályait ismertetjük.

Az Ákr. szabályai szerint: „[h]a a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét egyébként veszélyeztetné, a hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására (a továbbiakban: zár alá vétel).”⁷³¹

A pénzkövetelés biztosítás és a lefoglalás mellett az Ákr. szabályozza a zár alá vételt, mint a biztosítási intézkedések egyikét. Ez a Ket. korábbi rendelkezéseihez képest jelentős újjáértékelendő, hisz a korábbi egységes szabályozást az Ákr. megbontja, s immár nem a lefoglalás intézményén belül rendelkezik a zár alá vételről, mintegy összeszemosva a két – egyébként dogmatikailag különálló – jogintézményt, hanem önállóan az egyes hatósági intézkedések különös szabályai fejezet keretén belül taglalja őket.

A zár alá vétel elrendelésére az alábbi esetek legalább egyikének érvényesülése esetén van lehetőség:

- a tényállás másként **nem tisztázható;**
- a tényállás tisztázása a zár alá vétel nélkül **jelentős késedelemmel járna;**
- vagy a zár alá vétel **mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét egyébként veszélyeztetné.**

A három felsorolt eset közül bármelyik megalapozza a zár alá vétel alkalmazhatóságát (tehát ez esetben nem konjunktív rendelkezésekről van szó, azaz nem kell mindegyik feltétel egyidejű teljesülése a zár alá vétel alkalmazásához, elég csupán az egyik fennállása).

A zár alá vétel lényege, hogy a fentebb említett esetek valamelyikének fennállta esetén a **hatóság jogosult a dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására.**⁷³²

A zár alá vétel **elrendelésére az ügyben eljáró hatóság jogosult**, s döntése ellen önálló fellebbezésnek van helye.⁷³³

A két jogintézmény közötti legfőbb különbség abban ragadható meg, hogy míg a **zár alá vétel esetén a hatóság a birtokostól elvonja a dolog birtokát**, addig a **lefoglalásnál a dolog birtoka a birtokos őrzésében marad**, aki az így lefoglalt dologgal nem rendelkezhet, csupán a dolog rendeltetésszerű használatával élhet.⁷³⁴

A biztosítási intézkedések között harmadikként felsorolt intézkedés a lefoglalás, amely intézkedéssel azonban az Ákr. nem sokat foglalkozik. Szabályai szinte „összeépültek” a zár alá vétel szabályaival, illetve kiegészítő jellegűek a zár alá vételhez képest.

Az Ákr. úgy fogalmaz, hogy abban az esetben, ha a nem vehető zár alá a dolog, akkor a lefoglalást, mint biztosítási intézkedést kell alkalmazni.

A törvény szabályai szerint **nem vehető zár alá olyan dolog**, amely

- a birtokosának **élete, egészsége fenntartásához;**
- illetve az **életfeltételei fenntartásához egyébként nélkülözhetetlen jövedelemszerzéséhez szükséges.**

⁷³¹ Ákr. 108. § (1) bek.

⁷³² A polgári jogi szabályok ismeretében hangsúlyozandó, hogy az Ákr. szóhasználata értelmében a hatóság csupán a dolog birtokát vonhatja el a birtokos rendelkezése alól, azaz maga a hatóság nem szerez jogot sem a dolog használatára, sem annak hasznosítására, sem a dologgal való rendelkezésre.

⁷³³ Ákr. 116. § (3) bek. h) pont.

⁷³⁴ E különbséget hangsúlyozza Juhász Zoltán is. Ld.: *Juhász Zoltán: Az általános közigazgatási rendtartás. i. m. 149. p.*

Az ilyen dolgot a hatóság lefoglalja, és a birtokos őrizetében hagyja, aki azt rendeltet észszerűen használhatja.⁷³⁵

Ilyen eset lehet, ha például a dolog birtokosa kerekesszékhez van kötve, vagy ha valaki az alapvető életfeltételeinek fenntartásához, a jövedelemszerzéshez kapcsolódóan használja az autóját, azaz mással nélkülözhetetlen munkaeszköze a gépjármű.

A Ket-ben a lefoglalás szabályozása a tényállás tisztázásnak szabályainál szerepelt.⁷³⁶ Az akkori szabályok lényege is a biztosításban állt, annak biztosításában, hogy a tényállás tisztázásához szükséges dolgok a hatóság rendelkezésére álljanak, abban az esetben is, ha joggal feltételezhető, hogy a dolog birtokosa a tényállás tisztázását cselekményével akadályozná (például elrejtene a tényállás tisztázásához szükséges dolgot).

Hangsúlyozandó, hogy mind a zár alá vétel, mind pedig a lefoglalás vonatkozásában az Ákr. a birtokos szót használja, azaz **e két intézkedés elszenvédője nem csupán az ügyfél lehet, hisz ezen esetekben nem az ügyféli minőség, hanem az intézkedéssel érintett dolog birtokának kérdése bír jelentőséggel.** Mindemellett fontos megjegyezni azt is, hogy a birtokos – a polgári jogi szabályok ismerete alapján – nem feltétlenül esik egybe a tulajdonos személyével, így a tulajdoni viszonyok sem értékelendők egyik esetben sem. A hatóság a birtoklás jogszerűségét nem köteles vizsgálni a zár alá vétel során, viszont a jogszerű birtoklás a dolog kiadásánál már jelentőséggel bír, ugyanis a hatóság a jogos igényt bejelentő jogalanynak köteles kiadni a dolgot, nem pedig a jogalap nélküli birtokosnak.

	Lefoglalás	Zár alá vétel
Kinek a birtokában marad?	A dolog birtoka a birtokos őrzésében marad, és azt rendeltet észszerűen használhatja, ugyanakkor rendelkezési jogát nem gyakorolhatja a dolog felett.	A dolog birtokát a hatóság elvonja a birtokostól.

2.3.2. A zár alá vétel folyamata⁷³⁷

Először is a zár alá vétel érdekében a dolog birtokosát fel kell szólítani, hogy a dolgot adja át.

Amennyiben a zár alá vett dolog birtokosa a dolgot felszólítás ellenére nem adja át, akkor a hatóság a zár alá vételt a **rendőrség közreműködésével foganatosítja** és ezzel egyidejűleg a zár alá vett **dolog birtokosát eljárási bírsággal** sújtja. Megjegyzendő, hogy a hatóságnak

⁷³⁵ Ákr. 108. § (1) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a Ket. 50/B. §-a értelmében „A hatóság a lefoglalt dolgot elszállítja és megőrzi, vagy ha az elszállítás lehetetlen vagy aránytalanul magas költséggel járna, a dolgot a birtokos őrizetében hagyja a használat és az elidegenítés jogának megtiltásával.” Azaz az Ákr. az ügyfél számára kedvez, amikor a lefoglalás alkalmazása során a dolog birtokát a birtokos őrzésében hagyja, aki azt rendeltet észszerűen használhatja is. A Ket. ugyanis – a fenti hivatkozott törvényhely értelmében – úgy rendelkezett, hogy a hatóság a lefoglalt dolog birtokát csak abban az esetben hagyhatta a birtokos őrzésében, ha annak elszállítása lehetetlen vagy aránytalanul magas költséggel járt volna, de ez esetben sem biztosította a dolog rendeltet észszerű továbbhasználatának lehetőségét az ügyfél számára.

⁷³⁶ Ket. 50/A. – 50/D. §-ok. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ezen szabályokat – mint korábban említettük – a Ket. 2004-ben elfogadott szövege még nem tartalmazta, csupán egy 2008-as módosítás nyomán kerültek be a közigazgatási hatósági eljárás szabályai közé.

effajta szankció alkalmazási tevékenysége esetén – tekintettel a szabályok kógens voltára – nincs mérlegelési jogosultsága Kivétel ez alól az eljárási bírság összegének meghatározása, mert arról belátása szerint határozhat.

A rendőrség közreműködésének igénybevétele, és az eljárási bírság kiszabása kötelező.

2.3.3. Kivételek a dolog átadásának kötelezettsége alól

Nem kötelezhető a dolog átadására az,

- aki a tanúvallomást megtagadhatja,⁷³⁸ vagy
- aki a védett adat tekintetében nem kapott felmentést a titoktartás alól.

Az ezekre a személyekre vonatkozó, vagy az e személyeket védő szabályozás „kioltja” a biztosítási intézkedés alkalmazásának kötelezettségét.

A zár alá vételre⁷³⁹ a **szemle szabályai alkalmazandók.**⁷⁴⁰ Ennek alapján néhány kiemelendő szabály:

- A zár alá vett dolog birtokosát előzetesen értesíteni kell a zár alá vételről, de csak akkor, ha az a zár alá vétel eredményességét nem veszélyezteti.
- Amennyiben a zár alá vett dolog birtokosának jelenléte nem szükségszerű a zár alá vétel során, akkor a zár alá vett dolog birtokosának távolléte nem akadály a zár alá vétel megtartásának.
- A zár alá vétel során a zár alá vett dolog birtokosa kötelezhető arra, hogy a dolgot felmutassa, valamint, hogy az ügyfelet beengedje a helyszínre.

Kiemelendő, hogy a zár alá vételre és a lefoglalásra egyebekben a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) rendelkezéseit kell alkalmazni.⁷⁴¹ Fontos hangsúlyozni, hogy az Ákr. és a Vht. szabályozási környezete – a más jogági szabályozottságuk specifikumai okán – meglehetősen eltérő, így a Vht. rendelkezései csupán a zár alá vétel és a lefoglalás jogintézmények céljának és jellegének megfelelő módon alkalmazandók. Hisz míg a zár alá vételre az Ákr. szerint a tényállás megfelelő és késedelem nélküli tisztázása végett van szükség,⁷⁴² addig a Vht. szerinti biztosítási intézkedésre akkor kerülhet sor,⁷⁴³ ha a követelés teljesítése érdekében a végrehajtható okirat még nem állítható ki, ugyanakkor a végrehajtást kérő valószínűsítette, hogy a követelés későbbi kielégítése veszélyben van.⁷⁴⁴

2.3.4. A zár alá vétel megszüntetése⁷⁴⁵

A zár alá vételt **meg kell szüntetni az alábbi esetekben:**

- **Ha az elrendelésének oka megszűnt.**
Ez az eset akkor fordulhat elő például, ha a biztosítás céljából elrendelt zár alá vételre már nincsen szükség, mert a tényállás tisztázásához a dologra többé nincsen szükség.
- **A hatóság az eljárást megszüntette.**

⁷³⁸ Az Ákr. 66. § (3) bekezdése értelmében a tanúvallomást megtagadhatja: a) bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója; b) aki vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná; c) a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is -, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kiletét felfedné; d) a diplomáciai mentességben részesülő személy.

⁷³⁹ Ákr. 108. § (2)-(4) bek.

⁷⁴⁰ A szemlére vonatkozó rendelkezéseket az Ákr. 68-70. §-ai határozzák meg.

⁷⁴¹ A Vht. VI. fejezetének (ingóvégrehajtás) 105-106. §-ai rendelkeznek a zár alá vételről, míg a biztosítási intézkedésekre vonatkozó szabályokat a X. fejezet (biztosítási intézkedés végrehajtása) szabályozza.

⁷⁴² Ákr. 108. § (1) bek.

⁷⁴³ Vht. 185. §.

⁷⁴⁴ A kérdésről részletesebben ld.: *Lapsánszky* Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai. i. m. 253.

⁷⁴⁵ Ákr. 109. § (1) bek.

A zár alá vételt meg kell szüntetni akkor is, ha időközben a hatóság az egész eljárás megszüntetéséről dönt.⁷⁴⁶ Ebben az esetben az eljárás megszüntetése természetesen a zár alá vétel megszüntetését is jelenti, tekintettel arra, hogy a tényállás tisztázása, amelyhez a zár alá vétel szükséges, a hatósági eljárás megszüntetése következtében befejeződik.

- **Az ügy érdemében döntés születik.**

A hatóság a tényállás tisztázása után egy vélhetően megalapozott, érdemi döntést hoz. A tényállás tisztázása és ezzel együtt a zár alá vétel, mint biztosítási intézkedés is az érdemi döntéshozatalhoz szükséges, emiatt a döntéshozatalt követően a zár alá vételt meg kell szüntetni, hiszen a biztosítási intézkedés kvázi elérte a célját.

A zár alá vétel **megszüntetéséről az eljáró közigazgatási hatóság dönt végzéssel**, s döntése ellen önálló fellebbezésnek nincs helye. Ugyanakkor a zár alá vétel **megszüntetésére iránti kérelem elutasítása ellen van helye önálló fellebbezésnek.**⁷⁴⁷

Bár a lefoglalás megszüntetéséről egzakt mód nem rendelkezik a törvény, véleményünk szerint a zár alá vétel megszüntetésének szabályai a lefoglalásra is alkalmazandók.⁷⁴⁸

2.3.5. *A zár alá vett dolog kiadása*⁷⁴⁹

A törvény rendelkezései szerint, amennyiben a hatóság a fentebb felsorolt okok valamelyike miatt a zár alá vételt megszüntette, akkor a zár alá vett dologról rendelkezni kell.

A **főszabály**, hogy a zár alá vétel megszüntetését követően a dolgot annak kell kiadni, akitől azt a tényállás tisztázása érdekében zár alá vették. Ez alól azonban számos kivétel ismeretes:

Amennyiben **a hatóság más szerv hatáskörébe tartozó eljárás megindítását kezdeményezi**, akkor az eljárás lefolytatásához szükséges zár alá vett iratokat és tárgyi bizonyítékokat átadja a megkeresett szervnek.

Amennyiben nyilvánvaló, hogy **akitől a dolgot zár alá vették, nem jogosult** annak birtoklására (mert például jogalap nélkül tartotta birtokában a dolgot) akkor a hatóság a dolgot az arra jogos igényt bejelentő személynek adja ki. Ez esetben a hatóságot nem terheli bizonyítási kötelezettség, csupán arról kell döntenie, hogy az igényt bejelentő személy-e valóban a jogos birtokos. Következésképpen az igényt bejelentő személynek kell igazolnia azt – például okirattal – hogy ő a dolog kiadására jogosult személy.⁷⁵⁰

Előfordulhat olyan eset, amikor a hatóság **nem tudja már a zár alá vett dolgot természetben kiadni**. Ebben az esetben a zár alá vett dolgot értékesíteni kell és az értékesítésből befolyt ellenértéket kell a dolog birtokosának megfizetnie a következők szerint:

1. Amennyiben a **zár alá vétel jogszerű volt**, akkor a hatóság a dolog előzetes értékesítéséből befolyt ellenértéket veszi alapul, amelyből levonja a kezelésből és a tárolásból eredő költséget, és növeli a megtérítés időpontjáig eltelt időre számolt, a Ptk. szerinti késedelmi kamattal.⁷⁵¹ A jogosult az ezt meghaladó igényét a polgári jogi szabályoknak megfelelően érvényesítheti.
2. Amennyiben a **zár alá vétel alaptalan volt**, akkor a hatóság a dolog értékesítéséből befolyt ellenértéket nem csökkentheti a dolog kezeléséből és a tárolásból eredő költségekkel.

⁷⁴⁶ Az eljárás megszüntetésének eseteit az Ákr. 47. §-a sorolja fel.

⁷⁴⁷ Ákr. 116. § (3) bekezdés h) pont.

⁷⁴⁸ Ezen álláspontnak ad hangot Lapsánszky is. Ld.: *Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai*. i. m. 251. p.

⁷⁴⁹ Ákr. 109. § (2)-(4) bek.

⁷⁵⁰ *Lapsánszky Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai*. i. m. 253. p.

⁷⁵¹ Ákr. 109. § (2)-(4) bek.

⁷⁵¹ A késedelmi kamatra vonatkozó rendelkezéseket ld.: Ptk. 6:48. §.

Az így kifizetett ellenértéken kívül meghaladóan a jogosult igényt jelent be, akkor azt a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezései alapján érvényesítheti.

2.3.7. *A zár alá vett dolog értékesítése*⁷⁵²

Végezetül szólnunk kell a zár alá vett dolog értékesítéséről is. A **főszabály**, hogy a zár alá vett dolgot **nem lehet előzetesen értékesíteni**. Ez alól kivételt képeznek az alábbi esetek:

Az értékesítés megengedhetőségének első esete, ha a dolog romlandó. Azaz amennyiben a zár alá vett dolog romlandósága okán értékesíthető.

Az értékesítés másik esete, amikor a hatóság a zár alá vett dolgot kiadná. Amennyiben a felhívástól számított három hónapon belül senki nem jelent be a zár alá vett dologért jogos igényt, akkor a hatóságnak lehetősége van a dolgot értékesíteni.

Ilyenkor **az értékesítésből befolyt ellenérték a dolog helyébe lép**.

2.3.8. *A zár alá vett dolog megsemmisítése*⁷⁵³

Ha a zár alá vett dolog **értéktelen**, vagy azt **nem lehet értékesíteni**, akkor a dologgal kapcsolatos harmadik eljárási lehetőség annak **megsemmisítése**.

A megsemmisítésre akkor van lehetőség, ha a dolog értéktelen vagy az értékesítés sikertelen volt. Ilyen esetekben a zár alá vétel megszüntetése után kell a dolgot megsemmisíteni.

A megsemmisítésből adódó költségek a zár alá vett dolog birtokosát és a tulajdonosát egyetemlegesen terhelik.⁷⁵⁴

⁷⁵² Ákr. 110. § (1)-(3) bek.

⁷⁵³ Ákr. 110. § (4) bek.

⁷⁵⁴ Az egyetemlegesség azt jelenti, hogy a feleket, jelen esetben a zár alá vett dolog birtokosát és tulajdonosát a költségek együttesen terhelik, azaz mindegyik féltől lehet követelni az összes költséget. Amennyiben valamelyik fél kiegyenlítette a költségeket, akkor a másiktól már nem követelhetők a költségek. A kifizetés után a felek egymás közötti.

IX. FEJEZET

BALOGH-BÉKESI NÓRA – POLLÁK KITTI – VÉRTESEY LÁSZLÓ – NASZLADI GEORGINA – ROTHERMEL ERIKA: A JOGORVOSLAT⁷⁵⁵

1. A jogorvoslatok rendszertani szerepe⁷⁵⁶

A jogorvoslatokra vonatkozó szabályok ismertetésénél érdemes felidéznünk a hatósági eljárás szakaszai közül a jogorvoslati szakasz megismert jellemzőit. A közigazgatási hatósági alapeljárást, azon belül a közigazgatási hatósági döntés meghozatalát követheti **a jogorvoslati szakasz**. A hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslását szolgáló jogorvoslati szakasz az alapeljárástól eltérően nem szükségképpen, hanem **eshetőlegesen szakasza a közigazgatási hatósági eljárásnak**. Akkor kerül e szakaszra sor, ha a hatósági döntést az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy azt hivatalból felülvizsgálják. A jogorvoslatokra vonatkozó szabályok⁷⁵⁷ az eljárási jog alkotmányos megalapozottságú, garanciális jelentőséggel bíró szabályai, amelyek egyrészt **az ügyfelek védelmét szolgálják, másrészt a döntések törvényességét biztosítják**.

A jogorvoslat a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának az az eszköze, amely a hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásnak vagy megsemmisítésnek a jogával.⁷⁵⁸

A közigazgatási döntésekhez kapcsolódó általános szabályok szerinti jogorvoslati rendszert az Ákr.-ben szabályozott jogorvoslati eszközök összessége jelenti.⁷⁵⁹

Az Ákr. szerint a jogorvoslatoknak két nagy csoportját különböztetjük meg: a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat.⁷⁶⁰

⁷⁵⁵ Ezen alfejezet megírásához felhasználtuk többek közt: Patyi András (szerk.): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012., Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez, Budapest, Complex Kiadó. 2013., Hajas Barnabás: Újrágó(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás, Jogtudományi Közlöny, LXXII. évf. (6), 2017. június, 292.-302. munkáit, és az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolását.

⁷⁵⁶ **Az alfejezetet Pollák Kitti írta.**

⁷⁵⁷ Ákr. IX. fejezet.

⁷⁵⁸ Varga Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei in. Patyi i.m. 135. p.

⁷⁵⁹ Utalunk arra, hogy az Ákr. indokolása szerint kiegészítő rendelkezésként ágazati törvény szabályozhat további jogorvoslati formát, ha szükséges, példaként említve az újrafelvételi eljárást. Az ilyen ágazati szabályozás az általános eljárási kódex jogorvoslati rendjének kötöttségét oldja.

⁷⁶⁰ Megjegyezzük, hogy jogorvoslatnak tekinteni egyaránt a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket nem szerencsés. A jogorvoslatához való jog a jogában sértett fél jogosultsága a hatósággal szemben. Egyértelműbb volt a korábbi törvényi szabályozás, amely jogorvoslatnak a kérelemre induló eljárásokat nevezte, míg a hivatalból induló eljárásokat döntés-felülvizsgálatnak.

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per;
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások:⁷⁶¹

- a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében;
- a felügyeleti eljárás; illetve
- ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Mindkét csoportban meghatározott eszköz esetén azonos a cél, vagyis a hibás közigazgatási hatósági döntés orvoslása. Ugyanakkor a két csoport között alapvető különbségek vannak.

A kérelemre induló jogorvoslatok ügyféli aktivitást feltételeznek, kérelemre történik az eljárás, az ügyfél alanyi joggal rendelkezik az eljárás megindítására. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások alapvetően az ügyfeleket (meghatározott esetben az eljárás egyéb résztvevőit) védik a jogaikat, jogos érdekeiket csorbító hatósági döntések ellen. Másképpen fogalmazva e jogvédelmet szubjektív, alanyi jogvédelemnek is nevezzük. A kérelemre induló jogorvoslatoknál hangsúlyozni kell, hogy azok az Alaptörvényben meghatározott jogorvoslathoz való jog érvényesítését biztosítják. Ahogyan azt az alapelvekről szóló fejezetekben már említettük, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: **„[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”** A fentiek szerint a kérelemre induló jogorvoslati eszközöket a jogorvoslathoz való jog érvényesítésére rendelkezésre álló eszközöknek nevezhetjük. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, a jogorvoslati kérelem beadásának határideje, a kérelem tárgya, az elbírálásra jogosult szervek köre törvényben meghatározott, jogilag kötött.

Az Alkotmánybíróság – Alaptörvényre is irányadó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az „érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”.⁷⁶² A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.⁷⁶³ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁷⁶⁴ A jogorvoslati jog lényegileg az érdekeltnek az a joga, amelynek gyakorlásával az általa hibásnak, sérelmesnek tartott államigazgatási aktus orvoslását, vagyis az általa vélt, vagy valós érdeksérelmének elhárítását érheti el.⁷⁶⁵ Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁷⁶⁶ Fontos elem tehát a hatékony jogvédelem, azaz a felülbírálatra jogosult megváltoztathassa (reformatórius jogkör) vagy hatályon kívül helyezhesse (kasszációs jogkör) a korábbi döntést, egyszóval érdemi felülvizsgálatot gyakorolhasson.

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez” jellemzően a bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben

⁷⁶¹ Az Ákr. a korábbi terminológiát módosítja: mindkét jogorvoslási formát jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más, így kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat különböztet meg.

⁷⁶² Ld.: 5/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 27, 31.

⁷⁶³ 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 59, 68.

⁷⁶⁴ 513/B/1994. AB hat. ABH 1994, 734.

⁷⁶⁵ 513/B/1994. AB hat. ABH 1994, 734.

⁷⁶⁶ 49/1998. (XI. 27.) AB hat. ABH 1998, 372, 382.

sajátosan érvényesül, mivel itt (nemcsak az alapjog, hanem) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi tétel is figyelembe veendő. A jogorvoslathoz való jog szempontjából a közigazgatási pert a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén azonban a jogorvoslathoz való alapjog követelménye már érvényesült a szervezetrendszeren belüli magasabb fórumhoz fordulással, itt a közigazgatási perben már az „államszervezeti elem” – a bírói hatalom kontrollja a végrehajtó hatalom aktusai fölött – a domináns, alapjogi elemként pedig a bírósághoz fordulás joga.⁷⁶⁷

A **hivatalból induló jogorvoslatok** az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében is indulhatnak, az eljárás lefolytatása a hatóság saját döntése. A jogsértő döntést akkor is orvosolni kell, a törvényesség biztosítása abban az esetben is cél, ha az ügyfél nem érdekelt jogorvoslati kérelem előterjesztésében, mert számára a döntés kedvező. Előfordulhat az is, hogy az ügyfél kezdeményezi az eljárást, de ebben az esetben is a hatóság dönt arról, hogy megindítja-e az eljárást, tehát az ügyfélnek nincs rendelkezési joga az eljárás lefolytatását illetően. A hivatalból induló jogorvoslatok a döntést hozó hatóság, a felügyeleti szerv és az ügyész rendelkezési körébe tartoznak. A hivatalból induló jogorvoslatok a hatósági döntések törvényességét, a jog által védett közérdek érvényesülését szolgálják alapvetően az egyéni jogsérelmekről, érdeksérelmekről függetlenül. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesülését szolgálják a jogszabálysértő döntés helyett a jogszabályoknak megfelelő döntés meghozatalával. Másképpen fogalmazva e jogvédelmet objektív, tárgyi jogvédelemnek is nevezzük. Ahogy arra már az alapelvi fejezetben utaltunk a közigazgatási eljárási kódexben a hivatalból induló jogorvoslati eljárások a hivatalbóliság alapelveinek elemei között is megjelennek. Az Ákr. 3. §-a szerint: „A hatóság [...] e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.” A hivatalból induló jogorvoslati eljárások törvény által korlátozott, feltételekhez kötött jogorvoslati eszközök.

A jogorvoslati eljárásokat a fentiekben részletezett törvényi csoportosításon túl, tehát hogy milyen módon indulnak, elkülöníthetjük azon szempont alapján is, hogy milyen szerv végzi a jogorvoslati eljárást. E szerint **belső és külső jogorvoslatot** különböztetünk meg. Belső jogorvoslat esetén a közigazgatási szervezetrendszeren belüli szerv látja el a jogorvoslatot, ide tartozik a kérelemre indulók közül a fellebbezési eljárás, a hivatalból indulók közül a döntés módosítása, visszavonása és a felügyeleti eljárás. Külső jogorvoslat esetén nem közigazgatási szerv végzi, illetve vesz részt a jogorvoslati eljárásban. E csoportba tartozik a kérelemre induló jogorvoslatok közül a közigazgatási per, amely a közigazgatási bíróság előtt zajlik. A hivatalból induló jogorvoslatok közül az ügyész útján történő felhívás és fellépés említendő részben, a kezdeményezés vonatkozásában külső jogorvoslati elemnek. A későbbiekben részletesen kifejtésre kerül, hogy az ügyészi felhívás vagy fellépés nyomán indított eljárás vagy belső jogorvoslat mert a hatóság vagy a felügyeleti szerve jár el, vagy külső, hiszen perindítás esetén a bíróság jár el.

További csoportosítási szempont, hogy a jogorvoslat eldöntésének joga átszármaztató (devolutív) hatályú-e. A hivatalból döntés módosítás és visszavonás kivételével az Ákr.-ben szabályozott jogorvoslatok devolutív hatályúak. Megjegyezzük, hogy a közigazgatási per és a fellebbezés azonban csak feltételesen, mert a döntést hozó szervnek lehetősége van a keresetlevél vagy a fellebbezés alapján módosítani illetve visszavonni a döntését.⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ Balogh-Békesi Nóra i. m. A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog, 61. p.

⁷⁶⁸ Az Ákr. 115. § szerint: Ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. Ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja. Ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.

Csoportosíthatunk aszerint is a jogorvoslatok között, hogy minden elsőfokú döntés ellen igénybevehető-e vagy nem. E szempontból a közigazgatási per általánosan igénybevehető jogorvoslattá vált az Ákr. rendszerében (azzal, hogy a fellebbezéssel támadható döntésnél ugyan feltétel a fellebbezés kimerítése; és kivételt jelentenek az önállóan nem fellebbezhető végzések). A többi jogorvoslati eszköz feltételhez kötött, kivételes (fellebbezésnek akkor van helye, ha azt törvény kifejezetten megengedi, a hivatalból induló jogorvoslatok korlátok között érvényesülnek).

A jogorvoslat szabályainak alkalmazásáról a törvény úgy rendelkezik, hogy **a jogorvoslati eljárásban az Ákr. rendelkezéseit a jogorvoslati fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.** Ez a rendelkezés tehát a törvény más fejezeteinek szabályait rendeli alkalmazni minden olyan kérdésben, amelyet a jogorvoslati fejezet nem rendez.⁷⁶⁹

Az Ákr. a jogorvoslati jog általános szabályában határozza meg, hogy milyen döntés ellen van helye önálló jogorvoslatnak és milyen döntés ellen járulékos jellegű a jogorvoslat. Az érdemi döntés, tehát **a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése elleni jogorvoslat főszabályként járulékos.** A törvényi rendelkezés szerint a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolható. **Végzés ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi.**⁷⁷⁰

Utalunk arra, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszere szerint – hasonlóan a korábbi eljárási kódexhez – az igazolási kérelem, a döntés kijavítása és kiegészítése nem minősül jogorvoslatnak.⁷⁷¹

2. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások⁷⁷²

Mint már említettük, az Ákr. IX. fejezete fenntartja a jogorvoslati Ket.-ben kialakított két fő fajtáját: **az ügyféli aktivitást feltételező kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat.**

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások **közös jellemzője**, hogy a jogosultnak anyagi joga, hogy jogorvoslati kérelmét – ha az a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel – az arra jogosult bíróság vagy közigazgatási hatóság érdemben elbírálja. A jogorvoslati jog gyakorlása jogszabályok által meghatározott.

Az Ákr. alapján, kérelemre induló jogorvoslati eljárás: egyrészt **a közigazgatási per, másrészt a fellebbezési eljárás.**

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az Ákr. a közigazgatási szervezeten kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert tekinti általános jogorvoslati eszköznek; a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés helyett.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” A közigazgatási pert lezáró ítélethez kapcsolódik

Az Ákr. 119. § szerint: Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. Ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.

⁷⁶⁹ Utalunk arra, hogy a közigazgatási perre vonatkozó szabályokat, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény szabályozza. A hatósági eljárási kódex a közigazgatási per cím alatt a közigazgatási per lehetőségét tartalmazza.

⁷⁷⁰ Ákr. 112. §.

⁷⁷¹ Áttekintő táblázatban összefoglalva ld. Vértessy László: Közigazgatási hatósági eljárás (XII. fejezet) in. Temesi István (szerk.): Közigazgatási jog. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2017.

⁷⁷² **Az alfejezetet Pollák Kitti írta.**

az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, így azt véglegesen lezárja.

Végül megjegyezendő, hogy megszűnik két, korábban a Ket.-ben szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárás: az újrafelvételi eljárás⁷⁷³ és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.⁷⁷⁴

2.1. Közigazgatási per

Az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per, amelyről részletesen a **közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezik**. Az Ákr. csak a legfontosabb, a közigazgatási hatósági eljárás szempontjából jelentős kérdéseket és az Ákr. és a Kp. közti kapcsolódási pontokat részletezi. A közigazgatási perre vonatkozó részletszabályokat a Tankönyv tizenötödik fejezete tartalmazza. Jelen alfejezetben csak az Ákr.-ben szabályozott témaköröket – a közigazgatási per lehetőségét és a hatóság által a keresetlevél alapján a döntés módosítását vagy visszavonását – ismertetjük, a közigazgatási per részletszabályait a jelen fejezet negyedik alfejezetében ismertetjük.

Az Ákr. egyrészről meghatározza a közigazgatás per indításának alapvető feltételeit. Közigazgatási pert az *ügyfél* – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések⁷⁷⁵ kivételével – **véglegessé vált döntés ellen indíthat**.⁷⁷⁶ **Fellebbezéssel támadható közigazgatási hatósági döntés** esetén, közigazgatási per csak akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.⁷⁷⁷ Továbbá az Ákr. itt szabályozza **az ügyész** által kezdeményezett per indításának feltételeit: az ügyész akkor indíthat pert a hatóság véglegessé vált döntése ellen vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt; ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt.⁷⁷⁸

A hatóság döntésének módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján⁷⁷⁹ lényegében a **közigazgatási hatóságra vonatkozó önkorrekciós lehetőséget** ad. Egyrészről, ha a közigazgatási hatóság megállapítja a keresetlevél alapján, hogy döntése jogszabálysértő, akkor döntését módosítja vagy visszavonja. Másrészről, ha a közigazgatási hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a közigazgatási hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja. Harmadrészről, ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a közigazgatási hatóság döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja.⁷⁸⁰

Megjegyezendő, hogy a hatóság önkorrekciós lehetőségének alkalmazására ugyanazon ügyben csak egyszer van lehetőség. Kiemelendő továbbá, hogy ha a hatóság él az önkorrekcióval, ez nem eredményezi azt, hogy a hatóság „elvonja” a bíróságtól a döntés jogát,

⁷⁷³ Az újrafelvételi eljárás, mint jogorvoslati eszköz a gyakorlatban nem került túl gyakran alkalmazásra.

⁷⁷⁴ Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka az, hogy e jogorvoslati eljárás okafogyottá vált. A Ket. az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ellen tette csak lehetővé kizárólagos jogorvoslati eljárásként az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. Az Ákr. biztosítja az egyezség megtámadásának lehetőségét. Továbbá a gyakorlatban, az ügyfelek nem éltek ezzel a jogorvoslati eszközzel.

⁷⁷⁵ Ld. részletesen 2.2. Fellebbezés c. alfejezetet.

⁷⁷⁶ Ld. részletesen V.2. fejezetet.

⁷⁷⁷ E feltétel ismert az Európai Unió más tagállamaiban is, így például Franciaországban; Ld.: Conseil d'État: Recours administratifs préalables obligatoires, La Documentation française, Les études de Conseil d'État, 2008 (avec des annexes sur quelques exemples de RAPO à l'étranger: Allemagne, Royaume-Uni, Suisse).

⁷⁷⁸ Ld. részletesen: 3.3. Az ügyészi felhívás és fellépés c. alfejezetet.

⁷⁷⁹ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a felülvizsgálati kérelem kifejezés keresetlevélre változik.

⁷⁸⁰ Az Ákr. 115.§-a alapján.

illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a hatóság döntését, hiszen az Ákr. ezen „új” döntés ellen is biztosítja a közigazgatási per indításának lehetőségét.

2.2. Fellebbezés

A fellebbezés **a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslati lehetőség**. Jelen alfejezet alatt az Ákr. alapján a fellebbezéssel kapcsolatos egyes kérdésköröket elemezzük. Az Ákr. részletesen meghatározza a fellebbezés általános szabályai közt a fellebbezésre jogosultakat és a fellebbezéssel megtámadható döntések körét. Az Ákr. tartalmazza továbbá a fellebbezés benyújtásának joghatására és a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó részletszabályokat. Az Ákr. a fellebbezés különös szabályai közt részletezi a döntés módosítását illetve visszavonását a fellebbezés alapján és a fellebbezési eljárást.⁷⁸¹

2.2.1. A fellebbezés általános szabályai

a) **A fellebbezésre jogosultak:** A fellebbezésre jogosult egyrészt **az ügyfél**. Ergo mindazon személyek, akik az Ákr. 10. §-a alapján ügyfélnek minősülnek jogosultak az elsőfokú döntés ellen fellebbezéssel élni.

Másrészt, fellebbezésre jogosult **az, akire a döntés rendelkezést tartalmaz**, így például az eljárás egyéb résztvevői: a tanú az őt megillető költségtérítés vonatkozásában.

b) **A fellebbezéssel megtámadható döntések köre:** Az Ákr. jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek **kizárólag akkor van helye, ha azt az Ákr. vagy az ágazati törvény kifejezetten megengedi**.

A fellebbezéssel megtámadható döntés mindenképpen **elsőfokú döntés**. A fellebbezéssel megtámadható **elsőfokú döntések** két csoportra oszthatóak:

– **Elsőfokú érdemi döntésekre, azaz elsőfokú határozatokra**

Az Ákr. ön maga is meghatároz olyan elsőfokú határozatokat, amelyek vonatkozásában fellebbezésnek van helye, így ha a *határozatot*:

- **a járási hivatal vezetője, vagy**
- **a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy**
- **rendvédelmi szerv helyi szerve hozta**, fellebbezésnek van helye.

A fellebbezés lehetősége azért is logikus a járási hivatal vezetője és a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott elsőfokú döntések esetén, mert az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége e közigazgatási hatóságok előtt zajlik. Az e szervek által hozott elsőfokú döntések esetében a másodfokú, fellebbezés elbírálására jogosult hatóság hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, és elbírálni a jogorvoslati kérelmet, amivel elkerülhető a bíróságok olyan mértékű terhelése, ami munkájukat ellehetetlenítené.

Kiemelendő, hogy ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja.⁷⁸²

– **Az eljárás során hozott nem érdemi döntések köre, azaz az elsőfokú végzések köre.** Az Ákr. meghatározza **az olyan elsőfokú végzések körét, amelyek esetében önálló fellebbezésnek van helye**. Így önálló fellebbezésnek van helye:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló;
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező;
- a kérelmet visszautasító;
- az eljárást megszüntető;
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott;
- az eljárási bírságot kiszabó;

⁷⁸¹ Az Ákr. 116. § – 119. § alapján.

⁷⁸² Ld. Ákr. 112. §. (5) bek.

- 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 hozott elutasító;
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott; valamint
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló

elsőfokú végzés ellen.

Önálló fellebbezéssel meg nem támadható elsőfokú végzés esetén jogorvoslat a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.⁷⁸³

Az Ákr. garanciális okokból meghatározza azon eseteket is, amelyekben a fellebbezésre nincs lehetőség, a fellebbezés kizárt. Természetesen *közigazgatási per kezdeményezésére* ilyen esetekben is *van lehetőség*.

Nincs helye fellebbezésnek:

- ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta;⁷⁸⁴
- ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést;
- a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén;
- ha nincs kijelölt másodfokú hatóság;
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben;
- ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.

Megjegyezendő, hogy **ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.**⁷⁸⁵

c) **A fellebbezés halasztó hatálya:** A fellebbezésnek általában a végrehajtásra halasztó hatálya van. E szabály alól kivétel:

- ha a közigazgatási hatóság döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánította,⁷⁸⁶
- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés elleni fellebbezés esete és
- az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés esete.

A fellebbezés halasztó hatálya következtében a *döntés nem tekinthető véglegesnek*, így a végrehajtási eljárás megindításának nincs helye és a döntésből származó jogok sem gyakorolhatók.

d) **A fellebbezés előterjesztése:** Az Ákr. – az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban – rögzíti, hogy fellebbezni **csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet. A fellebbezést tehát mindig indokolni kell. A fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.**

⁷⁸³ Ld.: Ákr. 112.§.

⁷⁸⁴ 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. Ld.: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

⁷⁸⁵ Ld. részletesen: Ákr. 42.§.

⁷⁸⁶ Azonnali végrehajthatóság vonatkozásában ld.: az V. 3. fejezetet.

A fellebbezés határidőhöz kötött jogorvoslati eljárás. Az Ákr. **a fellebbezés határidejét** a korábbi szabályozással egyezően **a döntés közlésétől számított tizenöt napban** határozza meg. A fellebbezési határidő nem jogvesztő határidő, ha fellebbezésre jogosult önhibáján kívül mulasztotta el a fellebbezési határidőt, akkor **igazolási kérelemmel** élhet, amelyet a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv bírálja el.⁷⁸⁷

A fellebbezésre jogosultnak joga van a fellebbezési határidőn belül **a fellebbezési jogáról lemondani**.⁷⁸⁸ A fellebbezési jogról történő lemondás azonban nem vonható vissza, egyebekben **a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók**. A fellebbezést **a döntést hozó hatóságnál lehet előterjeszteni**. E szabályt az eljárás egyszerűsítése, gyorsabbá tétele indokolja, hiszen az első fokon eljáró hatóságnál van az ügy összes irata illetve a döntést hozó hatóság fogja elsőként megvizsgálni a fellebbezési kérelmet.

2.2.2. A fellebbezés különös szabályai

Az Ákr. a fellebbezés különös szabályai közt részletezi egyrészt annak lehetőségét, hogy a fellebbezés alapján az első fokon eljáró közigazgatási hatóság a döntését módosíthatja, illetve visszavonhatja a fellebbezési eljárást.

Első lépésként, a fellebbezést **az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz a döntést hozó első fokon eljáró hatóságnál előterjeszti**. Ezt követően, az első fokon eljáró hatóság megvizsgálja a fellebbezést.

Az első fokon eljáró hatóság a fellebbezés alapján egyrésztől dönthet úgy, hogy a fellebbezés nyomán módosítja vagy visszavonja döntését, ez két esetben lehetséges:

- az első fokon eljáró hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt sért**;
- az első fokon eljáró hatóság a **nem jogszabálysértő** döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja két feltétel együttes fennállta esetén, ha:
 - a fellebbezésben foglaltakkal **egyetért**, és
 - az ügyben **nincs ellenérdeklő ügyfél**.

Ebben az esetben az első fokon eljáró hatóság kötve lesz a fellebbezésben foglaltakhoz, hiszen a hatóság csak a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja nem jogszabálysértő elsőfokú döntését.

Ha az első fokon eljáró hatóság ily módon eleget tesz a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, nem kerül sor a fellebbezés felterjesztésére, és így a fellebbezési eljárásra sem. Az új döntés a fellebbezéssel megtámadott döntés helyébe lép, új elsőfokú határozatnak, vagy végzésnek minősül.

Az Ákr. alapján tehát mód van arra, hogy az elsőfokú döntést hozó hatóság saját döntését a fellebbezés alapján – ha annak törvényi feltételei fennállnak – módosítsa vagy visszavonja.

Abban az esetben, ha a hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja ki vagy egészíti ki,⁷⁸⁹ **a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú közigazgatási hatósághoz**. Ha a fellebbezést a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóság bírálja el, a fellebbezéssel

⁷⁸⁷ Ld. részletesen: Igazolási kérelem kérdéskörét, Ákr. 53-54. §, IV. 6.5. fejezetet.

⁷⁸⁸ A fellebbezésre jogosultnak érdekében állhat az, hogy a hatóság döntése mielőbb véglegessé váljon. Ld. ezzel kapcsolatban: Ákr. 82. §.

⁷⁸⁹ A döntés kijavítása és kiegészítése tekintetében ld. az V. fejezetet.

a döntés joga átszáll a másodfokú hatóságra. Ezek alapján a fellebbezés **feltételesen devolutív (átszármaztató) hatályú jogorvoslatnak tekinthető.**

A fellebbezés felterjesztésével összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a **fellebbezési határidő lejártának bevéárása** azért szükséges, mert egyfelől az ügyfél a fellebbezési kérelmét vissza is vonhatja, másfelől a határidő lejártáig más – addig nem ismert – ügyfél is jelentkezhet.

Megjegyezendő továbbá, hogy az Ákr. a fellebbezés felterjesztésével kapcsolatosan nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy **a fellebbezési határidő leteltét követően hány napon belül** kell felterjeszteni a fellebbezést szemben a Ket.-ben meghatározott nyolc nappal. Mivel az Ákr. alapvető célja a gyors eljárás, azt célszerű mielőbb, azonnal megtenni.⁷⁹⁰

Fontos kiemelni, hogy az Ákr. a **fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a másodfokú hatóság kijelölésére** vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazza. Ezen szabályanyagot, mint az anyagi jogi rendelkezéseket minden közigazgatási hatósági eljárásban az adott ágazati jogszabály határozza meg.

A másodfokú hatóságnak az alapeljárás vonatkozásában **teljes körű felülvizsgálati joga van:** a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is vizsgálhatja. Ez garanciát jelent a fellebbezés előterjesztőnek arra, hogy az alapeljárás minden elemére kiterjed a másodfokú hatóság figyelme. A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóság a fellebbezés nyomán a következő döntéseket hozhatja:

- Az első fokú hatóság döntését **helybenhagyja.**
 - Az első fokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén **megváltoztatja.**⁷⁹¹
Megjegyezendő, hogy az Ákr. nevesíti az érdeksérelem⁷⁹² a jogszabálysértés mellett.
 - Az első fokú hatóság döntését a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén **megsemmisíti.**
 - A másodfokú hatóság **tisztázza a tényállást és meghozza a döntést**, ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges.
- Fontos kiemelni, hogy fellebbezés esetén kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak kell lefolytatni: **új eljárásra utasításnak nincs helye.**
- A másodfokú hatóság a **fellebbezési eljárást megszünteti**, ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.

Érdemes összehasonlításban is áttekinteni közigazgatási pert és a fellebbezést.

Hasonlóság, hogy mind a fellebbezés, mind a közigazgatási per kérelemre indul és mindkettő (feltételesen) devolutív (átszármaztató) hatályú.

A különbségek az alábbiak szerint határozhatók meg:

- A fellebbezési eljárás szabályait az Ákr. tartalmazza, míg a közigazgatás per részletes szabályait a Kp.

⁷⁹⁰ Ezzel összefüggésben ld.: Ákr. 50.§ (6) bekezdését.

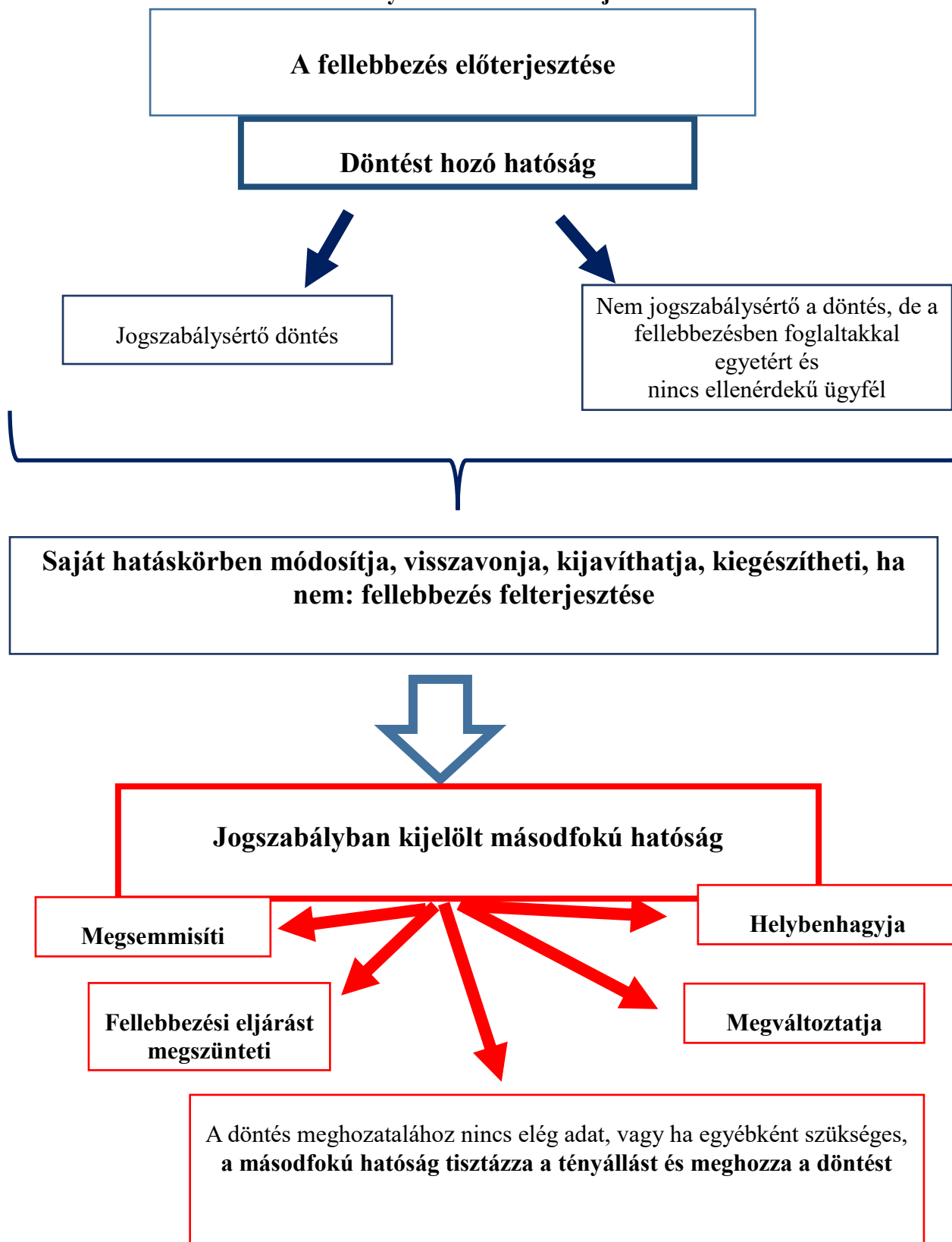
⁷⁹¹ A közigazgatási hatóság reformatórius joga gyakorlása során megváltoztathatja a döntést az ügyfél javára, de megváltoztathatja a fellebbező hátrányára is. Ez alól kivételt jelent, ha jogszabály meghatározott ügyekben súlyosbítási tilalmat mond ki, azaz úgy rendelkezik, hogy a másodfokú hatóság, az első fokú hatóság mérlegelési jogkörben hozott döntésében meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg.

⁷⁹² Érdeksérelem lehet például egy építési ügyben, hogy ha az építkezéssel a szomszéd telek úgynevezett benapozása jelentősen csökken.

- A közigazgatási per általános, ehhez képest a fellebbezés kivételes jogorvoslat.
- A közigazgatási per külső jogorvoslat, mert a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szerv, az igazságszolgáltató hatalmi ág szerve a bíróság végzi. A fellebbezés ehhez képest belső jogorvoslatnak tekinthető, mert a közigazgatási szervezetrendszeren belül magasabb fórum által történik az elbírálása. A fellebbezési eljárás a közigazgatási hatósági eljárás része.
- A fellebbezésnél a másodfokú hatóság a döntést nemcsak jogszerűségi szempontból vizsgálja, és nemcsak a döntést, hanem az azt megelőző eljárást is vizsgálja. A felülbírálat terjedelme a közigazgatási pernél a közigazgatási tevékenység, döntés jogszerűsége.
- A közigazgatási pernél főszabály szerint a kereseti kérelemhez kötöttség érvényesül, míg a fellebbezésnél a másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.
- A fellebbezést a döntést követő tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál kell előterjeszteni. A keresetlevelet a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az első fokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.
- A másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést. Ha valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti. A bíróság döntési jogköre a megváltoztatás, meghatározott esetkörökben a megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, e két utóbbi mellett lehetséges a hatóság új eljárásra utasítása továbbá a megállapítás és a marasztalás.
- A fellebbezésnek a döntés végrehajtására főszabály szerint halasztó hatálya van. A közigazgatási perben az ügynevezett azonnali jogvédelem keretében kérhető a halasztó hatály elrendelése.

A fellebbezés különös szabályai alatt szabályozott fellebbezési eljárást a harmadik ábra összegzi.

3. Ábra A fellebbezés különös szabályai – a fellebbezési eljárás



Forrás: Saját szerkesztés.

3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások⁷⁹³

3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása

A hatósági eljárás során meghozott jogszabálysértő döntés *önkorrekció* útján történő orvoslásának eszközét jelenti a döntés módosítása, visszavonása. E körben tehát a saját döntésének a hibáit orvosolja maga a döntést hozó hatóság. Kiemeljük, hogy a hatóság eljárásában a visszavonás a megsemmisítéssel, a módosítás a megváltoztatással azonos tartalmú döntést jelent.

Ha a 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**.⁷⁹⁴ A szabályozás alapja az Ákr. alapelvei közül a hivatalbóliség alapelve,⁷⁹⁵ amely értelmében a hatóság e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

A döntés hivatalból történő módosításának, visszavonásának **kizárólag jogszabálysértő döntés esetén van helye**. Mindegy, hogy milyen döntéstípusról van szó, határozat és végzés esetén is egyaránt helye van. Az sem számít, hogy milyen fokú a döntés, az első és a másodfokon eljáró hatóságoknak is rendelkezésére áll, hogy az általuk hozott döntést hivatalból saját hatáskörben felülvizsgálják. Fontos hangsúlyozni, hogy amennyiben a hatóság a jogszabálysértést megállapítja, és a feltételek fennállnak köteles a döntést módosítani vagy visszavonni. Az eljárás megindításáról a döntést hozó hatóság fő szabály szerint mérlegelési jogkörben hivatalból dönt abban az esetben is, ha más szerv vagy személy kezdeményezte az eljárást. Megjegyezzük, hogy kezdeményezés esetén, ha a hatóság nem tartja szükségesnek az eljárás megindítását, akkor elegendő tájékoztatni erről a kezdeményezőt. A hatóság a saját döntéseit önellenőrzés keretében is megvizsgálhatja, a módosításra, visszavonásra irányuló eljárást megindíthatja, ha jogszabálysértést észlel. Erről köteles értesíteni a vizsgált döntés ügyfeleit a hivatalbóli eljárás általános szabályai alapján.⁷⁹⁶ Mint arra már korábban utaltunk, az Ákr. rendelkezései a jogorvoslati szabályok eltéréseihez igazodóan, de érvényesülnek a jogorvoslati fejezetben. Amennyiben a hatóság megállapítja a jogszabálysértést és nem áll fenn kizáró ok, módosítja vagy visszavonja a saját döntését.

A módosítás vagy visszavonás egyik sajátos esete, amikor a felügyeleti szerv nem a felügyeleti jogkörét gyakorolja, hanem felhívással él a döntést hozó hatóság felé, amely a felhívás alapján szerez tudomást és intézkedik a döntése visszavonásáról, módosításáról.

Kötelező lefolytatni a hivatalbóli eljárást, ha az ügyész a döntést hozó hatósághoz nyújtja be a felhívást és köteles a hatóság a döntését saját hatáskörben módosítani, ha a felhívást megalapozottnak tartja. Szintén köteles a hatóság a döntést visszavonni, ha semmisségi okról szerez tudomást.

Határozat módosításáról visszavonásáról határozatban, végzés módosításáról visszavonásáról végzésben dönt a hatóság. Szintén az Ákr. általános szabályai alapján a döntést módosító vagy visszavonó döntést közölni kell azokkal, akikkel a módosított vagy visszavont döntést (alapdöntést) közölték. A jogorvoslatot illetően érvényesül az a szabály, hogy a módosító, visszavonó döntés ellen az alapdöntés ellen biztosított jogorvoslat vehető igénybe azok részéről, akik az alapdöntés ellen is rendelkeztek jogorvoslati joggal. Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a módosító, visszavonó döntés osztja az alapdöntés jogi sorsát mind a döntés formája, mind a döntés közlése, mind a döntés elleni jogorvoslat szempontjából.

⁷⁹³ **Az alfejezetet Balogh-Békesi Nóra írta.**

⁷⁹⁴ Ákr. 120. §.

⁷⁹⁵ Ákr. 3. §.

⁷⁹⁶ Ákr. 104. § (3) bek.

Fontos megvizsgálnunk a **döntés módosítás vagy visszavonás feltételeit**, hiszen többször hangsúlyoztuk, hogy korlátok között érvényesülő eljárásról van szó. Az első és legfontosabb feltétel, hogy a hatóság döntése jogszabálysértő. A jogszabálysértés lehet anyagi jogi vagy eljárásjogi jogsértés. Következő feltétel, hogy az adott hatósági döntést a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság még nem bírálta el. Megjegyezzük, hogy ennek az alapja az, hogy amennyiben egy adott ügyben magasabb szintű jogorvoslati eljárás került alkalmazásra, akkor már nincs helye alacsonyabb szintű eljárás megindításának. Az eljárási kódex további két feltételt, időbeli és alkalombeli korlátot szab. Egyrészt időbeli korlát, hogy a döntés közlésétől számított egy éven belül kerülhet sor a módosításra vagy visszavonásra másrészt alkalombeli korlát, hogy legfeljebb egy ízben kerülhet rá sor. Az időbeli korlát alóli kivétel az ügyészi felhívás illetve annak eredménytelensége esetén az ügyészi fellépés, amelyek alkalmazása során időkorlátozás nélkül van lehetőség a döntés saját hatáskörben történő módosítására vagy visszavonására.

Az eljárási kódex értelmében **nem lehet módosítani vagy visszavonni a döntést**, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene és törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezést nem tartalmaz. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog védelme azonban a döntés módosítása és visszavonása esetén kivétellel érvényesül. A jóhiszemű jogszerzés és joggyakorlás nem véd a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés tekintetében, azaz ebben az esetben lehetséges a módosítás vagy visszavonás.

Tekintettel arra, hogy a **jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog** mind a saját hatáskörben történő módosítás, visszavonás mind a felügyeleti jogkörben történő megsemmisítés, megváltoztatás korlátját jelenti érdemes a lényegét összefoglalni. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog védelme alapvetően a szükségtelen károkozástól védi meg az ügyfeleket. Másképpen fogalmazva ellensúlyozza azt, hogy a hivatalbóli jogorvoslás sok esetben nem áll az ügyfelek érdekében.⁷⁹⁷ Az alapelvi rendelkezések értelmében a jóhiszeműséget az ügyfél oldalán az eljárásban vélelmezni kell, és a hatóságnak kell bizonyítania a rosszhiszeműséget. A rosszhiszeműség esetei, ha az ügyfélnek a döntés meghozatalakor tudnia kellett, hogy a döntés jogszabálysértő, vagy ha félrevezeti a hatóságot. A jóhiszeműségnek a jogszerzéskor kell fennállnia és konjunktív feltétel a joggyakorlás is. A joggyakorlás már akkor is megvalósul, ha az ügyfél ténylegesen megkezdte, vagy csak rövid ideig gyakorolja a megszerzett jogot. Az ügyfelet a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelme jogerős döntés alapján illeti meg.

Nézzük egy példán levezetve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének tartalmát. Jóhiszemű az ügyfél jogszerzése egy építési engedélyezési eljárásban, ha a hatóság az ingatlan beépíthetőségén túl engedélyezi az építést. Mivel az ügyfélnek a beépítési mértéket nem kell ismernie, így vélelmezzük, hogy jogszerzése jóhiszemű. Ugyanakkor ilyen eljárásban, ha például jegyzőkönyv bizonyítja, hogy az ügyfél annak ellenére utasította a tervezőt a beépíthetőséget meghaladó épület tervezésére, hogy a tervező az épített ügyfelet tájékoztatta, akkor a jogszerzés már nem jóhiszemű. Ahogy az elméleti megközelítésben említettük fontos a joggyakorlás is, amely azonban nem kell, hogy befejezett legyen.

A következőkben arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a **saját döntés korrekciójára** az általános eljárási törvény nemcsak a hivatalból történő módosítás, visszavonás esetét ismeri. A **kérelemre induló jogorvoslati eljárásokban** a közigazgatási pert indító keresetlevél és a fellebbezési kérelem esetén is lehetőség nyílik a döntés módosítására és visszavonására a hatóság részéről. A fentiekben már elemeztük, hogy ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy a döntése jogszabálysértő, azt módosítja vagy visszavonja. De lehetősége van arra is, hogy a nem jogszabálysértő döntését visszavonja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosítsa, ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben

⁷⁹⁷ Lapsánszky András: Hivatalbóli döntés-felülvizsgálat in Patyi i.m. 514. p.

nincs ellenérdekű ügyfél.⁷⁹⁸ Hasonlóképpen szabályoz a másik kérelemre induló jogorvoslatnál, a fellebbezésnél is az eljárási kódex. Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. A hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja, ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél. Hangsúlyozni kell azonban a **különbséget** a kérelem (keresetlevél, fellebbezés) alapján történő és a hivatalbóli módosítás, visszavonás között. A legalapvetőbb különbség, – ahogy az már a fentiekből is nyilvánvaló – hogy a keresetlevél illetve a fellebbezés alapján az ügyfél kérelmére induló eljárásban történik módosítás, míg a hivatalbóli módosítás, visszavonás kizárólag hivatalból indulhat. A hivatalbóli eljárás csak a jogszabálysértésre terjed ki, míg a kérelemre indulóknál nem csak a jogszabálysértés esetén, hanem azon túl is történhet visszavonás, módosítás. Eltér az időbeliség is, a hivatalbólinál a döntés közlésétől számított egy éven belül történhet módosítás, visszavonás, míg a kérelemre indulónál köti az ügyfelet a keresetlevél illetve a fellebbezés beadási határideje. Hasonlóság mindegyik esetben, hogy csak egy ízben történhet.

Fontos megvizsgálni a **közigazgatási per és a hivatalbóli döntés módosítás, visszavonás egymáshoz való viszonyát**. Eljárásjogi szempontból a közigazgatási jogorvoslás megelőzi a közigazgatási pert, feltéve, ha azt a törvény lehetővé teszi. Az erre vonatkozó szabályozást a Kp. a következők szerint rendezi. **A bíróság az eljárást** bármely szakaszában **megszünteti**, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta.⁷⁹⁹ A közigazgatási eljárásban történő jogsérelem orvoslása pedig a következők szerint történhet a perben. Ha a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot. **A bíróság eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti**. A közigazgatási eljárás megindításának ténye legkésőbb az első tárgyaláson, hivatalbóli vizsgálat vagy bizonyítás elrendelése esetén az elrendelés közlésétől számított tizenöt napon belül jelenthető be. A közigazgatási szerv a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekményről haladéktalanul értesíti a bíróságot. Az értesítéshez csatolni kell a döntés másolatát vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot. Ha a közigazgatási szerv a jogsérelem orvoslása érdekében indított eljárást harminc napon belül nem fejezi be, erről és a megtett eljárási cselekményekről tájékoztatja a bíróságot. A tájékoztatás tartalma alapján vagy annak elmaradása esetén a bíróság az eljárást folytathatja. Ha a közigazgatási szerv a felfüggesztő végzés közlésétől számított harminc napon belül nem ad tájékoztatást, a bíróság az eljárást folytatja. A tájékoztatás elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. A bíróság a közigazgatási szervnek a jogsérelem orvoslására tett cselekményére tekintettel nyilatkozattételre hívja fel a felperest. Ha a felperes nyilatkozata szerint a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget, a felperes a keresetét a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekményre is kiterjesztheti. Ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság az eljárást megszünteti, és az alperest a felperes, valamint a felperest támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi. Az eljárás részben való megszüntetése folytán a közigazgatási szervet terhelő költségek megfizetéséről a bíróság az eljárást befejező határozatában dönt. Ha a közigazgatási szerv a jogsérelmet a védírat felterjesztésére nyitva álló határidőn belül orvosolja, a védíratban erre utalni, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett döntés másolatát, vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot a védírhoz csatolni kell.⁸⁰⁰

Végül az eljárásjogi módosítás, visszavonástól el kell határolni az anyagi jogi módosítás, visszavonást. Míg az első eset jogszabálysértő döntés orvoslására szolgál, addig az anyagi jogi visszavonás új tény alapján egy hatósági ügy eldöntése, például, ha egy éjszakai

⁷⁹⁸ Ákr. 115. §.

⁷⁹⁹ Kp. 81. § (1).

⁸⁰⁰ Kp. 83. §.

nyitva tartásra szóló engedélyt a zajvédelemre vonatkozó előírások be nem tartása miatt vonnak vissza, akkor az nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi visszavonás.

3.2. A felügyeleti eljárás

Általában a felügyelet közigazgatási jogi fogalmáról azt mondhatjuk, hogy több értelemben használt fogalom.⁸⁰¹ Megkülönböztetünk közigazgatási szervezetrendszeren belül érvényesülő felügyeletet és szervezetrendszeren kívüli felügyeletet, továbbá hatósági tevékenységre és nem hatósági tevékenységre vonatkozó felügyeletet. A felügyelet a közigazgatási szervek között fennálló önállósult közigazgatási tevékenység,⁸⁰² amely hierarchikus jogviszonyban valósul meg. A hierarchikus felügyeleti jogviszony a két közigazgatási szerv között azonban nem folyamatos és meghatározó befolyást jelent, mint az irányítás, hanem ahhoz képest kevesebb befolyást biztosít. A felügyelet magában foglal irányítási jogosítványokat is, de csak a felügyelet érdekében. A felügyelet célját, tartalmát és eszközeit jogszabály határozza meg.⁸⁰³

Az általános közigazgatási rendtartásban szabályozott **felügyeleti eljárás a közigazgatási szervek közötti felügyeleti rendszer sajátos formája, a hatósági tevékenység feletti felügyeleti jogkör** jelenti.

Mivel a hatósági eljárás feletti felügyeleti jogkör közvetlenül érintheti az ügyfelek jogait, kötelezettségeit, különösen fontos a joghoz kötöttség hangsúlyozása.

A felügyeleti eljárás jogszabálysértés esetén biztosít korlátozott felülvizsgálati jogkör a felügyeleti szervnek az alsóbb szintű hatóság eljárása, az eljárás során hozott végzéseit valamint az ügy érdemében hozott határozata felett. **A felügyeleti eljárás hivatalból induló, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslati eljárás a saját hatáskörben történő döntés módosítás, visszavonás mellett.**

Az Ákr. jogorvoslati fejezetében a felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályozás tartalmazza a felügyelet célját (jogszabálysértés orvoslása), tartalmát, eszközeit (a hatósági döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése, és szükség esetén új eljárásra utasítás), a korlátait (mikor nem változtatható meg és nem semmisíthető meg a döntés). Fontos újítás a korábbi szabályokhoz képest, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntés ellen közigazgatási pernek van helye. Ezzel a szabállyal a jogalkotó egyértelműen kizárja a felügyeleti döntéssel szembeni újabb, adott esetben harmad- vagy negyedfokot jelentő fellebbezést. Az Ákr. indokolása utal arra, hogy a felügyelet korlátai közül kikerült az a rendelkezés, hogy kamarai hatósági ügyekben⁸⁰⁴ nem lehet felügyeleti jogkörben a kamarai döntést megváltoztatni. A jogalkotó szerint egyfelől indokolt, hogy egy országos kamara hatósági ügyben megváltoztathassa a területi kamara döntését, másfelől a felügyeleti szerv szabályozásából következően nem fordulhat elő az az eset, hogy államigazgatási szerv ilyen módon avatkozzon be a kamara hatósági ügyeibe, esetlegesen sértve ezzel az önkormányzatiság alapelvét is. Végül megemlítjük, hogy a felügyeleti szerv kijelölését sem tartalmazza az új eljárási kódex, mint hatásköri, anyagi jogi rendelkezést ágazati jogszabályokra utalja.

⁸⁰¹ Patyi András: A közigazgatási működés jogi alapjai Dialóg Campus, Budapest, 2017. 84.

⁸⁰² A felügyelet, mint közigazgatási tevékenységfajta leírását ld. Patyi András: A közigazgatási működés jogi alapjai Dialóg Campus, Budapest, 2017. 83-94.; Vértessy László: A közigazgatás tevékenységfajtái (III. fejezet) in. Temesi István (szerk.): Közigazgatási jog. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2017.

⁸⁰³ Lapsánszky András: Hivatalból döntés-felülvizsgálat in. Patyi i. m. 509-510. p.

⁸⁰⁴ Tipikusan kamarai hatósági ügyek a nyilvántartásba vétel illetve a nyilvántartásból törlés, ha az adott tevékenység végzése kamarai tagsághoz kötött.

A törvényi szabályozás szerint a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- **megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve**
- **gyakorolja a felügyeleti jogkört.**

Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

A szabályozás alapja ez esetben is csakúgy, mint a saját hatáskörben történő módosításnál, visszavonásnál az Ákr. alapelvei közül a hivatalbóliság alapelve.⁸⁰⁵ E szerint a hatóság e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.

A felügyeleti eljárásban a szabályozás elsőként a felügyeleti ellenőrzést biztosítja, amikor kimondja, hogy felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az alárendelt hatóság eljárását és döntését, bármikor, anélkül is, hogy jogszabálysértésre utaló körülmény lenne, szólhat a vizsgálat konkrét ügyre, ügycsoportra. utalunk arra, hogy bárki kezdeményezheti ugyan a felügyeleti eljárás megindítását, de a felügyeleti szerv hivatalból indítja meg a felügyeleti eljárást.

A szabályozás egyrészt meghatározza a felügyeleti eljárás általános esetét, amikor is hozott döntést a felügyelt szerv, de az jogszabálysértő, szükséges tehát a döntés felülvizsgálata. A felülvizsgálat szempontja tehát a jogszerűség, a terjedelme lehet megsemmisítés (kasszáció) és megváltoztatás (reformáció).

A felügyeleti jogkör jogilag szabályozott tartalma szerint a felügyeleti szerv az alárendelt hatóság jogszabálysértő döntését:

- megváltoztathatja részben vagy egészben (reformatórius jogkör); a megváltoztatás történhet az ügyfél javára (reformatio in melius) és hátrányára is (reformatio in peius);
- megsemmisítheti (kasszációs jogkör);
- megsemmisítheti és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.

A felügyeleti döntés megváltoztatás és megsemmisítés esetén a felülvizsgált döntés típusához igazodik, ha az alapdöntés végzés volt, akkor a felügyeleti döntés is végzés, ha az alapdöntés határozat, akkor a felügyeleti döntés is határozat. A megsemmisítő és új eljárásra utasító felügyeleti döntés nem érdemi döntés formája tehát végzés. Az általános eljárási szabályok vonatkoznak a felügyeleti döntés közlésére is, azaz közölni kell azzal, akivel a jogszabálysértő döntést közölték. A felügyeleti döntés elleni jogorvoslat a közigazgatási per, ahogy erre már utaltunk.

Az eljárási kódex másrészt szabályozza a felügyeleti eljárásnak egy atipikus esetét is, nevezetesen azt, amikor a felügyeleti szerv jogszabálysértő mulasztás esetén megteszi a szükséges intézkedést a mulasztás felszámolására. Ez a speciális eset a hatóság hallgatásával, a hatóság eljárási kötelezettségével kapcsolatos mulasztással függ össze.⁸⁰⁶ A jogszabálysértés éppen az, hogy nem született döntés. Ebben az esetben a felügyeleti jogkör terjedelme a mulasztó hatóság utasítása az eljárás lefolytatására.

A felügyeleti eljárásnál is hasonlóan, mint a saját hatáskörben történő módosításnál, visszavonásnál említenünk kell még két úgynevezett kötelező esetet. Az egyik eset, amikor az

⁸⁰⁵ Ákr. 3. §.

⁸⁰⁶ Az Ákr. 15. § (2) szerint: „Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja.”

ügyészi felhívás alapján a felügyeleti szerv köteles lefolytatni a felügyeleti eljárást és dönteni az ügyészi felhívásban foglaltakról. A másik eset az, ha semmisségi okot⁸⁰⁷ észlel a felügyeleti szerv, ebben az esetben köteles megsemmisíteni a döntést.

A felügyeleti eljárás **korlátozott felülvizsgálatot** jelent. A törvény a jogbiztonság védelme érdekében korlátokat állít a felügyeleti jogkörben történő megváltoztatás és megsemmisítés elé.

A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha:

- azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta;
- semmisségi ok esetén a semmisség érvényesítésére nyitva álló idő eltelt;
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené; vagy
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy, ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt.

Ahogy arra már a döntés hivatalbóli módosításánál, visszavonásánál utaltunk, azonos korlátot jelent a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének sérelme mind a módosítás, visszavonás, mind a felügyeleti eljárás esetén. E korlátnak a módosításnál, visszavonásnál történt részletes elemzése értelemszerűen irányadó a felügyeleti eljárásnál is.

A felügyeleti eljárás és a közigazgatási per egymáshoz való viszonyát tekintve hasonló helyzet áll fenn, mint hivatalbóli módosítás, visszavonás esetén. Azaz a felügyeleti eljárás eljárásjogi szempontból megelőzi a közigazgatási pert. A részletes szabályokra a hivatalbóli döntés módosításnál, visszavonásnál ismertettek vonatkoznak.

3.3. Az ügyészi felhívás és fellépés

Hivatalból induló jogorvoslati eljárás **külső**, azaz a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli **szerv közreműködésével** is megvalósulhat. Ez az esetkör az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.⁸⁰⁸ Az ügyész közérdekvédelmi feladatait és ehhez kapcsolódva az ügyészi felhívás és fellépés szabályait az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.), míg az ügyészi felhívás és fellépés alapján fennálló hatósági kötelezettségeket az Ákr. szabályozza.⁸⁰⁹

Az ügyész hatósági eljárásokhoz kapcsolódó alapvető feladata a **törvényességi ellenőrzés**. Az Ütv. értelmében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Az ügyész e jogosítványa alapján a közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő. Nem tartozik a hatósági eljárási jogviszony alanyai közé, nem ügyfél, nem hatóság, nem az eljárás egyéb résztvevője és nem is felügyeleti szerv. Az ügyész a közérdek védelmezője. Az ügyészi közreműködés révén azonban a hatóság és az ügyész között egy speciális eljárási jogviszony jön létre, amelyet egyrészt kezdeményező jellegű intézkedések és végső soron, az előbbiek eredménytelensége esetén perindítás jellemez.

Az ügyész közérdekvédelmi feladatainak ellátásához szükséges jogi eszközök általánosan az ügyészségről szóló törvény szerint elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindítása (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezése és jogorvoslat előterjesztése (a továbbiakban együtt: fellépés).

⁸⁰⁷ A semmisségi okokat az Ákr. szabályozza (123. §). Olyan súlyos eljárási szabályszegések a semmisségi okok, amelyek miatt nem fűződhet joghatás a döntéshez.

⁸⁰⁸ Ezek az eljárások a felügyeleti eljárás és a hivatalbóli módosítás, visszavonás kötelező eseteinél már említésre kerültek.

⁸⁰⁹ Ütv. 26. § a közérdekvédelmi feladatok közös szabályairól és 29. § az egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatokról; valamint az Ákr. 122. § az ügyészi felhívás és fellépés szabályáról.

Az ügyész közérdekvédelmi feladataira vonatkozó közös szabályok szerint az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal. A törvényességi ellenőrzési eljárás mindig hivatalból indul.

A hatósági eljárások törvényességi ellenőrzése során, ha az ügyész törvénysértést észlel köteles felhívással élni a törvénysértés megszüntetése érdekében.

Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében.

Az ügyész a felhívását **az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez** nyújtja be. Ettől eltérően a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be ha:

- a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve;
- a felügyeleti szerve a Kormány, vagy
- az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt.

Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Az ügyész a felhívásban hatvan napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.

Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész harminc napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testületi döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.

A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott végleges döntést támadhatja meg bíróság előtt. Hangsúlyozzuk, hogy az ügyészi felhívás a törvénysértés megszüntetését célozza, a felhívás címzettjének esetleges elutasító magatartása esetén az ügyész perindítási joga arra vonatkozik, hogy közvetlenül magát a törvénysértőnek tartott döntést támadhassa meg a bíróság előtt, nem pedig az ügyészi felhívás elutasítását.

A törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.

Az általános közigazgatási rendtartás – eltérően a korábbi eljárási kódextól – az ügyészi fellépés kapcsán nem az ügyészségről szóló törvényre utal, hanem érdemi szabályként rögzíti **a felhívás és a fellépés alapján fennálló, a hatóságot terhelő kötelezettségeket.** A szabályozás értelmében, ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. A közérdek érvényesülésének védelme érdekében tehát ügyészi közreműködés esetén időkorlátozás nélkül lehetőség van a döntés korrigálására abban az esetben is, ha egyébként a

hatósági eljárásra vonatkozó szabályok azt már nem tennék lehetővé. A döntés korrekciója történhet a hatóság saját hatáskörében történő döntés módosítással vagy visszavonással illetve felügyeleti eljárás során felügyeleti jogkörben.

3.4. Semmisség

A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása során elkövetett szabálysértések anyagi jogi jogszabályt vagy eljárásjogi jogszabályt sérthetnek. Eljárásjogi jogszabály megsértéséről akkor beszélhetünk, ha a hatóság nem követte teljes mértékben az eljárásjogi szabályokat. Ha a hatóság nem garanciális (kisebb súlyú) eljárásjogi szabályt nem tartott be az eljárása során, akkor relatív eljárásjogi hibát követett el. Ha azonban az eljárásjogi hiba olyan kirívóan súlyos, amely a közigazgatási hatósági eljárás lényegét érintő, garanciális jelentőségű szabályát sérti, akkor a **hatóság abszolút eljárásjogi hibát követett el** a döntéshozatal során. Az abszolút eljárásjogi hibák orvosolhatatlanok, jogkövetkezményük a döntés semmissége.

Az Ákr. rendszerében a semmisségre irányadó szabályokat a jogorvoslatokról szóló fejezetben találjuk. Ki kell emelni azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy lenne úgynevezett önálló semmisségi eljárás. A törvény jogorvoslati fejezete a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslati eszközöket szabályozza. A semmisségnél viszont úgy szól, hogy semmisségi ok esetén a jogorvoslati fejezetben szabályozott eljárások során a kellő döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni. A semmisséget tehát a **közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság állapíthatja meg a jogorvoslati eljárásokban**. A semmisséget minden jogorvoslati eljárásban hivatalból kell figyelembe venni.

Az Ákr. az orvosolhatatlan eljárásjogi törvénysértéseket **semmisségi okként** nevesíti. Semmisség kizárólag az eljárásjogi kódexben felsorolt alaki hibák esetén áll fenn. A semmisségi okok felsorolása kvázi taxáció. Azért nevezhetjük így a felsorolást, mert több pontban konkrétan meghatározott okot találunk, ugyanakkor az Ákr. felhatalmazást ad arra, hogy súlyos eljárásjogi szabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen.

Az Ákr. a semmisségi okok szabályozásán, ha nem is alapvetően, de változtatott, például a joghatóság kizártságát elhagyta,⁸¹⁰ ugyanakkor bekerültek új elemek, így ha az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy ha az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el.

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, kivéve az ideiglenes intézkedést;
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki;
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el;
- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes;
- az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye vagy
- valamely súlyos eljárásjogi jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

⁸¹⁰ A joghatóság kizártságának semmisségi okként történő elhagyása összefüggésben van azzal, hogy a joghatóság vizsgálatának a kötelezettségét sem tartalmazza az új kódex. Az Ákr. indokolása szerint ennek oka, hogy többségében a joghatóság kérdése a hatósági ügyek elsőpró többségében fel sem merül és nem alakult ki érdemi gyakorlata, így nem tekinthető általános szabálynak.

A nevesített okok közül az első a **hatáskör hiánya**. Az Ákr. alapelvei közül a jogszerűség alapelvének eleme, hogy a hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el. A törvény szervi hatályát, azaz a hatóság fogalmát meghatározó szabály szerint a hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A fentiekből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási hatóság hatásköre mindig jogszabályon alapul. Az ágazati (szakigazgatási) jogszabályok határozzák meg, hogy milyen ügyben, melyik hatóságnak van joga eljárást folytatni és döntést hozni. Amennyiben nincs meg a hatósági tevékenységre a jogszabályi felhatalmazottság, úgy a garanciális eljárási szabály sérül. E körben felhívjuk a figyelmet arra, hogy az eljárási kódex meghatározza e semmisségi ok megelőzésének (nem utólagos orvoslásának, mert az nem lehetséges) szabályait. A hatóság a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli a következő eljárási cselekményeket teheti: áttétel az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, ha ez a hatóság kétséget kizáróan megállapítható, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.⁸¹¹

A hatásköri hiány semmisségi okánál **kivétel** az ideiglenes intézkedés.⁸¹² Az ideiglenes intézkedés olyan hivatalbóli cselekménye a hatóságnak, amelynek megtétele során nem kell figyelemmel lennie a hatáskörére és az illetékességére. Kizárólag akkor lehetséges, ha hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna.

A következő semmisségi ok a **szakhatósági közreműködést** igénylő eljárásokra vonatkozik. Ezekben az esetekben akkor lesz a döntés semmis, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. A szakhatósági közreműködés szabályai szerint törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.⁸¹³ A rendelkezésből kiviláglik, hogy törvény vagy kormányrendelet teheti kötelezővé a szakhatóság megkeresését, másképp fogalmazva alapítja a szakhatóság hatáskörét. Egyértelmű az is, hogy ha van hatásköre a szakhatóságnak, akkor a szakkérdésben az állásfoglalása kötelező a döntést hozó hatóságra. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ügyfél is kérhet az eljárás megindítása előtt szakhatósági állásfoglalást. Az érdemi döntést hozó hatóság a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként használja fel.⁸¹⁴ Ebből következően az előzetes szakhatósági állásfoglalás, amelyet az ügyfél benyújtott, köti a hatóságot, amennyiben figyelmen kívül hagyják az érdemi döntés semmis.⁸¹⁵

A következő semmisségi eset a **testület által hozott döntésekhez** kapcsolódik. Hatósági ügy intézésére biztosított hatáskörrel testület is rendelkezhet. Tipikus példaként említhető az önkormányzati hatósági ügyek körében a képviselő-testület vagy köztestületi, kamarai ügyekben eljáró testület. A meghozott testületi döntéshez akkor nem fűződhet joghatás, ha a testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány. Például nem szabályszerűen hívták össze a testületet, kizárt személy vett részt az ülésen, a határozatképességhöz meghatározott

⁸¹¹ Ákr. 17. §.

⁸¹² Ákr. 106. §.

⁸¹³ Ákr. 55. §.

⁸¹⁴ Ákr. 57. §.

⁸¹⁵ Barabás – Baranyi – Kovács (szerk.) i.m. Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez 908. p.

létszámnál kevesebben voltak jelen a testületben a szavazati joggal bíró személyek, nem volt meg a döntésre előírt egyszerű vagy minősített többségi szavazati arány.

Az eddig áttekintett okokat összefoglalóan fórumhibáknak is nevezzük arra tekintettel, hogy a törvényes, a jogszabály által meghatározott hatóság hiánya jellemzi őket.⁸¹⁶

A következő garanciális, a hatósági eljárás lényegét érintő törvénysértés az, ha a döntés tartalmát **bűncselekmény befolyásolta**. A döntés tartalmát befolyásoló tipikus bűncselekmények lehetnek hivatali vesztegetés, hivatali visszaélés, okirattal visszaélés, közokirat-hamisítás, hatóság félrevezetése, hamis tanúzás, személyes adattal visszaélés, zsarolás, de természetesen más, a Büntető Törvénykönyv Különös részében meghatározott bűncselekmény is befolyásolhatja a döntés tartalmát. A hatóság a semmisség megállapításával arról dönt, hogy a bűncselekmény befolyásolta a közigazgatási döntés tartalmát. Ennek törvényi feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr.-ben új semmisségi ok, ha **az ügyész a vádemelést elhalasztotta** és annak tartama eredményesen telt el. A törvény indokolása szerint ezen ok azért szükséges, mert a vádemelés elhalasztása esetén hiányzik a bűncselekmény miatti semmisségi ok megállapításához a jogerős, bűnösséget kimondó bírói ítélet. A vádemelés elhalasztása esetén a vádhatóság meg van győződve a terhelt bűnösségéről, de a bűncselekmény súlyára és a rendkívüli enyhítő körülményekre figyelemmel a vádemelést határozattal elhalaszthatja. Az állam tehát lemond a büntetőigényéről, de ez nem jelentheti azt, hogy bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági döntések ne legyenek megsemmisíthetőek. A vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen el kell, hogy teljen, mert ellenkező esetben előfordulhatna, hogy egy későbbi bírósági ítélet, amely bűnösséget nem állapít meg, felülírná a korábbi vádemelés alapján történő megsemmisítés, visszavonás, új eljárás jogalapját.

A következő orvosolhatatlan alaki hiba a megismételt eljárásokhoz kötődik. Megismételt eljárásról akkor van szó, ha a jogorvoslati eljárásban olyan döntés születik, amelyben az elsőfokú eljárást részben vagy egészben meg kell ismételni. Semmisségi ok megismételt eljárás esetén, ha **a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes**. A közigazgatási bíróság döntése és a hatósági döntés viszonyában a bírói döntés kötelező a hatóságra, a bírói döntés elsődleges. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint a bíróság határozata mindenkre kötelező.⁸¹⁷ A közigazgatási perrendtartás szerint a bíróság a közigazgatási szervnek határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új eljárás (a továbbiakban: megismételt eljárás) lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.⁸¹⁸

A nevesített konkrét abszolút eljárási hibák közül az utolsó szintén új a korábbi szabályozáshoz képest. Semmisségi ok, ha az **eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye**. Az ügyféli jogálláshoz való jog alanyi jog, amelynek a megállapítása a hatóság kötelezettsége. Az ügyfelek teljes körű megállapítása nélkülözhetetlen a közigazgatási hatósági eljárás során. Garanciális jelentőségű, hogy az eljárás megindításáról, eredményéről az, akinek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, tudomást szerezzen, az eljárásban ügyfélként részt vehessen.

Ahogy arra már korábban utaltunk, az Ákr. a semmisségi okok között felhatalmazást ad arra, hogy **más súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősítsen**.

A semmisségi szabályok az okok felsorolása mellett kiterjednek a *megsemmisítés korlátaira* is.

A döntés **semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg**, ha:

⁸¹⁶ Varga Zs. András: A semmisség a közigazgatási hatósági eljárásjogban In. Patyi i.m. 376. p.

⁸¹⁷ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (Bsz.) 6. §.

⁸¹⁸ Kp. 86. § (4) bek.

- az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt;
- a kötelezettséget 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; valamint
- ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az érdemi döntésre jogosult hatósággal folytatott egyeztetés során hozzájárult.

Az időbeli korlátozást tekintve hangsúlyozzuk, hogy a korlátok a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét szolgálják azzal, hogy a törvényi jogkövetkezmények levonása ne történhessen meg időben korlátlanul. Másképpen fogalmazva, ne lehessen a döntést megsemmisíteni, illetve visszavonni, és szükség esetén új eljárást lefolytatni akkor sem, ha orvosolhatatlan alaki hiba (semmisségi ok) áll fenn.

A semmisségi okok jogkövetkezményének időbeli alkalmazhatóságát illetően abból indulunk ki, hogy semmisségi ok esetén a döntést a véglegessé válástól számított három éven belül történő jogorvoslati eljárás során minden korlátozás nélkül meg kell semmisíteni vagy vissza kell vonni. A döntés véglegessé válásától számított három éven túl a döntés nem semmisíthető meg, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené. Következésképp semmis döntések esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak a döntés véglegessé válásától számított három év elteltével áll be. A döntés véglegessé válásától számított három évnél hosszabb, öt éven belüli megsemmisítést enged a törvény a döntés tartalmát figyelembe véve, azaz, ha a semmisségi ok kötelezettséget megállapító döntés tekintetében áll fenn. Ilyen tartalmú döntés esetén kizárt tehát a megsemmisítés a döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év elteltével. Az időbeli alkalmazhatóság tekintetében végül ki kell emelni azt a két esetet, amikor időben korlátlan a megsemmisítés. A bűncselekmények társadalomra veszélyessége miatt, ha a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta vagy az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el semmisségi esetköreiben a törvény lehetőséget ad a döntés időkorlátozás nélküli megsemmisítésére, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

4. A közigazgatási perek sajátos szabályai⁸¹⁹

4.1. A közigazgatási hatósági és a bírósági eljárás különbségei⁸²⁰

Az I. fejezetben már szóltunk arról, hogy melyek a közigazgatási hatósági eljárás és eljárási jogviszony sajátosságai. A közigazgatási hatóság döntésének bíróság elé kerülésével az eredeti két főszemélyt (hatóság-ügyfél) feltételező eljárásjogi viszony kiegészül a bírósággal, így a jogviszony három pólusúvá válik.

⁸¹⁹ Az alfejezet Vértessy László – Naszladi Georgina – Rothermel Erika írása.

⁸²⁰ A 4.1. számú alfejezet Vértessy László írása.

Tekintsük át röviden, milyen különbségek fedezhetők fel a hatósági és a bírósági eljárás tekintetében:

A hatósági és bírói eljárás összehasonlítása

Jogalkalmazás	Közigazgatási/hatósági	Igazságszolgáltatási/bírói
Hatalmi ág	Végrehajtó	Igazságszolgáltatás/bírói
Feladat, cél	Közzolgáltatás, közfeladat , közcél	Igazságszolgáltatás, jogvédelem
Indul	Hivatalból és kérelemre Adott feltételek esetén folytathatja is	Kérelemre indul (Kp-kereset, Pp-kereset, Be-ügyész, vád)
Kérelemhez kötöttség	Nincs kötve , a hatóság döntése mindenre kiterjed	Kötve van
Szabályozási, jogági élet	Nincs kódex	Önálló, kódex (Kp., Pp., Be.)
Anyagi-eljárási jog sorrendje	Általában az eljárási jog megelőzi az anyagit	Anyagi jog megelőzi az eljárásit
Időpont	Jövőbeli	Múltbeli esemény
Résztevők	Ügyfél, hatóság (ügyintéző)	Kp. felperes, alperes, bíró(i tanács) Pp. felperes, alperes, bíró(i tanács) Be. vádlott, ügyész, bíró(i tanács)
Formája	Nem peres	Peres
Határideje	Pontosan meghatározott	Nem meghatározott
Döntés formája	Döntés: határozat, végzés	Határozat: ítélet, végzés
Jogorvoslati szerv	Közigazgatási hatóság Bíróság	Bíróság
Eljárási kötelezés	A bírói döntés kötelező a közigazgatásra	A közigazgatási szerv döntése nem kötelezi
Végrehajtás	Hivatalból és kérelemre	Jogosult kérelemére

Forrás: Vértessy László: Közigazgatási hatósági eljárás (XII. fejezet) in Temesi István Szerkesztette: Közigazgatási jog. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017.

A **hatalmi ágak rendszerében** közigazgatási hatósági eljárás a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik, ezért **célja** a közérdek, azaz a közzolgáltatás, közfeladat ellátása, megvalósítása és döntéseivel a társadalmi életviszonyok alakítása. A közigazgatásnak elsősorban nem az a feladata, hogy jogbiztonságot adjon, hanem az, hogy valamely közérdekű eredményt a jogrend

korlátai közt elérjen.⁸²¹ Szontagh Vilmos ezt szervi érdekeltségként magyarázta.⁸²² A közérdekeségből következik az **eljárás megindulásának sajátossága** is, azaz hogy a hatósági eljárás nemcsak kérelemre indulhat meg, hanem a jogrendszerben meghatározott közcélok érdekében hivatalból is (*officialitás*), illetve meghatározott esetekben a közigazgatás akkor is folytathatja az eljárást, ha az ügyfél a kérelmet visszavonta. A **kérelemhez kötöttség** szempontjából a közérdek, mint magasabb társadalmi érdek, és a hivatalbóliség is megalapozza, hogy a hatóság nincs kötve a kérelemben foglaltakhoz, a hatóság mindenre kiterjedő döntést hoz, a teljes tényállást fel kell tárnia. Az **átfogó szabályozási technika** is eltérő, mivel a közigazgatás szerteágazó, ezért lehetetlenség egy törvényben, kódexben szabályozni valamennyi eljárási szabályt, ezért az általános rendelkezések mellett az anyagi jog is tartalmaz ágazatspecifikus eljárási előírásokat. A **sorrendiség** esetében a közigazgatási hatósági eljárásban legtöbbször, az esetek túlnyomó részében – engedélyek, bejelentések és okiratok kiállítása esetében – az anyagi jog megelőzi az eljárásjogot, az ellenőrzés az, ahol ez megfordul. Tehát alapvetően a jövőre irányul az eljárás. A **jogalkalmazók száma** következtében döntést a hatóság nevében az ügyintéző hozza, ritka a testületi döntéshozatal. (Testületi döntést hoz a helyi önkormányzat képviselőtestülete, vagy átruházott hatáskörben bizottsága, illetve egyes testületi államigazgatási szervek, mint a Versenytanács vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság) A közigazgatási eljárási szabályok szigorú **határidőket** állapítanak meg az ügyintézésre. A hatóság **döntése** az ügy érdemében határozat, az eljárás során hozott minden egyéb pedig végzés. Ugyanakkor közigazgatási eljárásban nem minden esetben születik határozat, nem mindegyik jogviszony rendezését követi döntés.⁸²³ Az Ákr. fogalomhasználatában a hatóság döntése **végleges**, ha azt a hatóság már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A teljesség érdekében megjegyezzük, hogy a közigazgatás feletti **bírói kontroll** a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon keresztül valósul meg, ahol felperes az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti, alperes, pedig az a közigazgatási szerv, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította. A bírói kontroll további dimenziója az **eljárási kötelezés**, hogy a bíróság döntése kötelező a közigazgatásra, hiszen a döntést hatályon kívül helyezheti, és a hatóságot eljárás lefolytatására kötelezheti. Ne feledjük itt sem, hogy a bíróság főszabályként megváltoztathatja a hatóság döntését, azaz a bírói a végrehajtó hatalmi ág helyett dönthet, annak hatáskörét elvonva. A bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket. A **végrehajtási szakasz** megindítása is történhet kérelemre, illetve hivatalból a közérdek védelme érdekében.

Az eljárási törvény a IX. fejezetben rendezett jogorvoslatokat teljesen új koncepcionális alapokra helyezte. Ebben az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per, amely ily módon a fellebbezés kikezddhetetlennek látszó helyét vette át, illetve mintegy megelőzte azt. Egyetértve a jogalkotó álláspontjával rögzíteni kell, hogy a másodfokú eljárás helyenként valóban csak az ügy végleges időbeli lezárását tolta ki, egyúttal azonban a fellebbezés, mint rendes jogorvoslat biztosításával a végrehajtó hatalom önálló hatalmi ágként való funkcionálását kívánta tiszteletben tartani.

Ugyanakkor az Ákr. a közigazgatási perre nézve csak a hatósági eljárás szempontjából releváns kérdéseket rendez, mivel a jogalkotó az erre vonatkozó részletes szabályokat egy teljesen új kódex, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban Kp.) szabályai között helyezte el, tekintettel arra, hogy ez már egy bírósági eljárás, amelynek

⁸²¹ FLEINER, Fritz (1913): Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen J.C.B. Mohr. 196.

⁸²² SZONTAGH Vilmos (1948): A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda 88-89.

⁸²³ Például, ha a helyszíni ellenőrzés nem állapít meg semmilyen jogsértést, akkor a jegyzőkönyv felvételével le is zárul az ügy.

rendelkezései a hatalmi ágak megosztása okán az igazságszolgáltatás területére tartoznak. A fentiekre tekintettel az Ákr. csak két kérdéskörben tartalmaz előírásokat. Ezek a közigazgatási per, mint jogorvoslati forma igénybevételének lehetőségére vonatkozó szabályok rögzítése, illetve az a kérdés, hogy mit tehet a hatósági döntést meghozó közigazgatási szerv a hozzá beérkező keresetlevél alapján.

Mielőtt az Ákr.-ben és a Kp.-ben rendezett szabályok tanulmányozásába belefognánk, rögzíteni kell, hogy a közigazgatási per, amely az új szabályozás folytán egyre inkább a közigazgatási döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslati rendszer szerves részévé válik, szerepét és súlyát illetően is hosszú fejlődés eredménye. Bár a teljes körű és részletes feldolgozása egy másik, a Közigazgatási jogértékesítési és jogvédelmi ismeretek című tantárgy területére tartozik a közigazgatási eljárási tanulmányok is megkínájk bizonyos előzmények és összefüggések bemutatását.

4.2. A közigazgatási per kialakulásának történelmi előzményei

A feudalizmus idején az egy kézben koncentrálódó hatalommal, a feudális önkénnyel szemben, a XVII. századtól egyre erőteljesebben fogalmazódott meg egy más, a modern társadalomtudomány alapjainak tekinthető alternatíva. Montesquieu ehhez a törekvéshez járult hozzá, amikor kifejtette a hatalmi ágak szétválasztásának szükségességét, megfogalmazta lényegét, gondolatai a mai modern társadalmi berendezkedésű országok működésnek, jogrendszerének az alapjává váltak. A modernizálódó államokban a hatalmi ágak között kialakult és ma is működik egy kölcsönös ellenőrzési mechanizmus a törvényhozó-, a végrehajtó- és az igazságszolgáltató hatalom között. A jogállamiságnak – sok más egyéb mellett – egyik fontos követelménye a közigazgatás cselekvéseinek egy a bíróságok vagy más független szervezet által történő ellenőrizhetősége, amelynek a különböző országokban eltérő módon tettek eleget.

Az angol jogszemlélet a rendes bíróságok feladatává tette a közigazgatási döntés felülvizsgálatát, erre a célra nem hoztak létre elkülönült bírósági szervezetet. A XX. században már árnyaltabbá vált az angolszász típusú szervezetrendszer, az eredeti felfogással azonban nem szakított.

A francia jogfejlődés részben az eltérő filozófiai környezetnek, részben a francia forradalom következményeinek köszönhetően más utat járt be. 1799-ben Napóleon államreformja során felállította az Államtanácsot, amelynek feladatai közé tartozott a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálata. Így, bár a közigazgatás ellenőrzése egy közigazgatási szervre hárult, utóbbi azonban elkülönült szervként és különleges garanciák mellett működött. A francia rendszer esetében is elmondható, hogy alapjaiban máig nem változott. Kiemelendő ugyanakkor, hogy abszolutizálta a hatalommegosztást és nem engedte az bírói hatalmi ágat a végrehajtó hatalmi ág viszonyaiba beavatkozni. Az államtanács típusú közigazgatási bíráskodást ezért a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezte meg, de elkülönülten a közigazgatás operatív rendszerétől, kvázi bíróságként.

A fentiektől eltérő a harmadik útnak tekinthető német-osztrák irányzat, amely az előbbiekhöz képest leginkább hatott a magyar fejlődésre. A német (porosz) megoldás külön bíróságokat állított fel, tehát nem a „rendes” bíróságokra bízta a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálatát. Ezek a bíróságok nem részei a rendes bírósági rendszernek, önálló szervezetként funkcionálnak és kizárólag közigazgatási ügyekre terjed ki hatáskörük.⁸²⁴

A magyar irányzat alapvetően az osztrák megoldást követte, amikor egy, a rendes bírósági szervezettől és a közigazgatástól is elkülönült közigazgatási bíróságot hozott létre. Alapvetően már a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény is

⁸²⁴ Stipta István: Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változatához. In: Közjogi Szemle 2016/4: 10-15. p.

megfogalmazta az **igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválásának** szükségességét,⁸²⁵ de a közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei csak ez után kezdtek kiépülni Magyarországon.⁸²⁶ 1884-ben először csak a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítására került sor, amely bizonyos adó- és illeték tárgyú közigazgatási határozatok ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket bírált el. Ezt követően az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel a kormányzat létrehozta a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot. A bíróság egyfokú volt, megváltoztató jogkörrel bírt, döntése ellen további jogorvoslatnak nem volt helye, így végérvényesen döntött, de csak a jogszabályban taxatív felsorolt közigazgatási jogviták felett. A bíróság szervezete és működése fennállása idején lényegében nem változott, de ügyköre folyamatosan bővült. Ezzel a közigazgatási határozatok törvényességének utólagos kontrollja kikerült a közigazgatás szervezetrendszeréből, és azt a független, pártatlan bíróság hatáskörébe utalta a jogalkotó.⁸²⁷ A közigazgatási bíróság ügyforgalma a második világháborút követően jelentősen visszaesett, majd politikai okokból – jogelméleti és gyakorlati indokokra hivatkozva – az 1949. évi II. törvény megalkotásával a közigazgatási bíróságot és ezzel lényegében a közigazgatási bíráskodást hazánkban megszüntették. 1949-1989 között – kezdetben csak nagyon szűk később egyre bővülő körben – a jogállami elvárásoktól messze elmaradva volt lehetőség a közigazgatás egyes döntései felülvizsgálatára, mely feladatot a rendes bírósági szervezet látta el. Az 1957. évi IV. törvény (Et.) állította vissza a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát öt ügycsoport esetében és szervezetileg a rendes bírósági szervezetben helyezte el a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokat. A közigazgatási határozatok felülvizsgálata azonban épp a szűk körűsége miatt inkább elvi lehetőséget jelentett.

A közigazgatási bíráskodás területén jelentősebb lépésnek a polgári perrendtartás (Pp.) 1973. évi módosítása tekinthető (1972. évi 26. tvr.), mivel ez becsatolta az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp. önálló XX. fejezetébe.⁸²⁸ A felülvizsgálható határozatok köre azonban nem szélesedett 1981-ig, amikor minisztertanácsi rendeletben taxatív sorolták fel azoknak a közigazgatási határozatoknak a körét, amelyekre kiterjedt a bírói kontroll.⁸²⁹

Az 1989. évi alkotmánymódosítás adott alapot a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata újraéledésnek. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata mérőföldkőnek tekinthető, ugyanis megsemmisítette a közigazgatási határozatok korlátozott felülvizsgálatát engedő jogszabályt. Az 1991. évi XXVI. törvény intézményesítette és szinte teljesen általánossá tette a bíróság elé vihető érdemi közigazgatási döntések körét. A jogalkotó azonban – a viták ellenére – a rendes bírósági szervezetnél hagyta a közigazgatási per lefolytatására vonatkozó hatáskört, önálló bíróságot, bírósági szervezetet nem állított fel. A rendes bírósági szervezetrendszerben a klasszikus büntető és polgári mellett lassan a közigazgatási is önálló ügyszakká vált ugyan, de önálló bíróság hiányában a szaknyelv 2013-ig csak a közigazgatási bíráskodás kifejezést használta.⁸³⁰ A 2011-es igazságügyi reform a közigazgatási bíráskodás terén jelentős változást hozott, amelynek folyamányaként 2013. január 1-jétől minden megyében és a fővárosban első fokon ítéleztek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok a közigazgatási perekben.

⁸²⁵ Csiky Kálmán: Magyar közigazgatási jog. Budapest 1899. 73-74. p.

⁸²⁶ Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. In: Jogtudományi Közlöny 1997/3: 119-121. p.

⁸²⁷ Bencsik András – Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái. In: Közjogi Szemle 2013/3: 24-30. p.

⁸²⁸ F. Rozsnyai Krisztina: Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. In: Közjogi Szemle 2016/4: 3. p.

⁸²⁹ Figula Ildikó: A közigazgatási bíráskodás tervezett átalakítása az eljáró bíró szemszögéből. In: Közjogi Szemle 2016/4: 20. p.

⁸³⁰ Boros Anita – Gerencsér Balázs Szabolcs – Gyurita E. Rita – Lapsánszky András – Patyi András – Varga Zs. András Im. Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, 473-474. p.

A 2013-as év azért is jelentős, mert elkezdődött a polgári perjog átfogó felülvizsgálata, és ezzel együtt új polgári perjogi törvénykönyv kidolgozása. Ekkor még kérdéses volt, hogy a közigazgatási perek eljárási szabályai az új polgári perrendtartás különleges perei között, vagy elkülönült önálló törvényben kerüljenek elhelyezésre. A jogalkotó végül a közigazgatási perek eljárási szabályainak új, önálló kódexben való elhelyezése mellett döntött, és az első magyarországi közigazgatási perrendtartási törvény megalkotásáról határozott. Az önálló közigazgatási perjogi kódex megalkotását elsősorban az indokolta, hogy a korábbi szabályozás már nem volt elégséges a közigazgatás cselekvéseivel szembeni teljes jogvédelem biztosítására. Az Országgyűlés elfogadta az új közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban Kp.), amely a kellő felkészülési idő biztosítása céljából 2018. január 1-jén lép hatályba.

Az új közigazgatási perrendtartás nem csupán összegyűjti, rendszerezi és a bírói gyakorlathoz igazítva pontosítja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait, de új koncepcionális alapokra helyezi a közigazgatási bíráskodást.⁸³¹

4.3. A közigazgatási per fogalma

A **közigazgatási bíráskodás** a bírósági felülvizsgálatnál és a közigazgatási pernél szélesebb fogalom, amely alatt a közigazgatási szervek és a közigazgatási döntések meghozatalára feljogosított más jogalanyok döntéseivel szembeni, bármely bíróság által végzett, akár jogorvoslati, akár objektív jogvédelmi természetű törvényességi felülvizsgálati tevékenységet, annak szabályait, továbbá az azt végző bíróságok szervezetére és jogállására vonatkozó rendelkezéseket értjük. Ennél szűkebb fogalom a **bírói felülvizsgálat**, amely alatt a közigazgatási hatósági eljárás rendjén belül intézményesített és szabályozott, a hatósági határozatok és kivételesen egyes végzések törvényességi felülvizsgálata érdekében, kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközt és eljárást értjük.⁸³²

A közigazgatási per meghatározása több szempont alapján lehetséges. Amennyiben más perektól akarjuk elhatárolni, akkor állíthatjuk, hogy **a közigazgatási per az a sajátos pertípus, amelynek tárgya a keresettel megtámadott közigazgatási döntés jogszerűségének megállapítása**. Amennyiben a Kp. fogalomrendszeréből indulunk ki, úgy a meghatározás kiegészül a **közigazgatási jogvita** fogalmával, amelynek **tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdése**, és amely jogvitát a bíróság közigazgatási perben bírálja el. Eszerint a közigazgatási per tulajdonképpen a közigazgatási jogvita lefolytatásának eljárásjogi színtere.

A Kp. tehát a közigazgatási per meghatározásához a **közigazgatási jogvitából** indul ki, és pontosan definiálja, hogy mit értünk közigazgatási jogvita alatt. A közigazgatási jogvita **tárgya** nem más, mint a **közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata**. A közigazgatási tevékenység tehát kulcsfontosságú fogalom, mivel ez alapján tudjuk meghatározni, hogy pontosan milyen ügyek tartozhatnak a közigazgatási jogvita körébe.

A közigazgatási tevékenységnek a Kp. alapján **három** fontos **ismérve** van:

- a közigazgatási tevékenységet **közigazgatási szerv végzi, ide értve a közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerveket is;**
- a közigazgatási tevékenységet a **közigazgatási jog szabályozza;**
- lehet tevőleges, azaz **közigazgatási cselekmény**, de megvalósulhat mulasztással is, ez a **közigazgatási cselekmény elmulasztása**.

A **közigazgatási tevékenység** egyaránt lehet tehát valamely **közigazgatási cselekmény** és a **cselekmény elmulasztása** is. **Közigazgatási cselekménynek** tekinthető az:

- a) egyedi döntés;
- b) a hatósági intézkedés;

⁸³¹ Pribula László: A közigazgatási bíráskodás szervezeti és személyi feltételei. In: Közjogi Szemle 2016/4: 33. p.

⁸³² Boros – Gerencsér – Gyurita – Lapsánszky – Patyi – Varga Zs.: i.m. 474. p.

c) egyedi ügyben alkalmazandó általános rendelkezés (például a köztestület szabályzata);

d) közigazgatási szerződés.⁸³³

A közigazgatási cselekmény olyan közigazgatási aktusokat foglal magában, amelyek valamilyen joghatás kiváltására alkalmasak. Ez a felsorolás azonban a Kp.-ben példálózó jellegű, a közigazgatási cselekmények köre ugyanis nem zárt, a törvény csak a legtipikusabb közigazgatási cselekményeket nevesíti. Ebből az következik, hogy minden olyan cselekmény, amely magán viseli a közigazgatási tevékenység fent említett három ismervét, az közigazgatási jogvita tárgya lehet. A **közigazgatási cselekmény elmulasztása** alatt pedig az ilyen körbe sorolható cselekmények elmulasztását értjük.

A bíróság a közigazgatási jogvitát **közigazgatási perben** bírálja el. A közigazgatási perben a bíróság a **Kp.** szabályai alapján jár el, azonban a Kp. nem tartalmaz a peres eljárás minden mozzanatára kiterjedő részletszabályokat. Vannak a peres eljárásnak ugyanis olyan szabályai, ahol a bíróság a polgári perrendtartást alkalmazza. Fontos azonban, hogy a polgári perrendtartást – mint háttérjogszabályt – csak akkor lehet alkalmazni, ha azt a Kp. kifejezetten előírja. A Kp. tipikusan az úgynevezett eljárás semleges jogintézmények esetében engedi a polgári perrendtartást alkalmazni, tehát akkor, ha nincs jelentősége annak, hogy az adott jogintézményt polgári vagy közigazgatási perben alkalmazzák. Ilyen például a kötelező jogi képviseltre, a nyelvhasználatra, kézbesítésre, idézésre, határidőkre, költségekre stb. vonatkozó szabályok.

Amennyiben a **közigazgatási per közigazgatási eljáráshoz való viszonyát** vizsgáljuk, megállapítható, hogy a közigazgatási per nem része, és nem is folytatása a közigazgatási eljárásnak, bizonyíték erre a Kp. fogalom meghatározása is, amelyik a közigazgatási eljárásról, mint megelőző eljárásról beszél. A **megelőző eljárás** a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás. A megelőző eljárások egyik csoportjába tehát az Ákr. szabályai szerint lefolytatott, valamint annak hatálya alól kivett hatósági eljárások tartoznak, másik csoportjába pedig a közigazgatási jogorvoslati eljárások.

4.4. A közigazgatási per szereplői

4.4.1. *A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok (hatáskör, illetékesség, a bíróság összetétele, feladatai)*

A Kp. 7. §-a meghatározza a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokat, és rögzíti a bírósági eljárásra vonatkozó **hatásköri szabályokat**. A hatásköri szabályok az egyes bírósági szintek, bíróságok közötti munkamegosztásra vonatkoznak. Eljárásjogi szempontból tehát a hatásköri szabályok arra adnak választ, hogy az adott ügyben melyik bíróság jogosult eljárni.

Az első fokon eljáró bíróságok:

- a közigazgatási és munkaügyi bíróság;
- törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria.

Másodfokon eljáró bíróságok:

- a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz tartozó ügyekben a törvényszék;
- a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria jár el.

Felülvizsgálati ügyekben: a Kúria ítélkezik.

⁸³³ A Kp. 4. § (7) bek. 2. pontja szerint közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

A Kp. szerint tehát közigazgatási ügyekben **általános elsőfokú bíróságként a közigazgatási és munkaügyi bíróságok** járnak el, de **törvényi felhatalmazás alapján a törvényszék és a Kúria** is eljárhat elsőfokú bíróságként. A Kp. 12. §-a meghatározza, hogy mely ügyekben jár el a törvényszék és a Kúria elsőfokú bíróságként, és minden más (nem a törvényszék vagy a Kúria elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyet) a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe utal első fokon. A Kp. tehát azt az elvet követi, hogy pontosan meghatározza, milyen ügyek tartoznak a törvényszék és a Kúria hatáskörébe első fokon. A differenciált hatáskör-telepítésnél a jogalkotó figyelembe vette az ügyek súlyát, bonyolultságát és gyakoriságát is. A kiemelt jelentőségű ügyek első fokon magasabb bírói fórumon, a törvényszéken (például önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal, vasúti igazgatási szerv, légiközlekedési hatóság, köztisztület, Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek), kivételesen a Kúrián (helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás, az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárás) indulnak. E hatásköri szabályozás a speciális szakértelemmel, komoly szakmai felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező bírói fórumoktól várja el az ítélezési tevékenység magasabb színvonalú biztosítását.⁸³⁴

A másodfokú bírói fórum mindig az elsőfokú fórumhoz igazodik. Amennyiben a közigazgatási ügyben a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** járt el első fokon, akkor a **törvényszék** jár el másodfokon, míg, ha a **törvényszék** járt el első fokon, akkor a **Kúria** lesz a másodfokú fórum. A Kúria döntése ellen nincs helye további fellebbezésnek, ugyanis a Kúria minden esetben végső jogorvoslati fórumnak tekintendő, így még azokban az esetekben is, amikor első fokon járt el.

A **felülvizsgálati ügyekben** pedig minden esetben a **Kúria** jár el.

A Kp. az eljáró bíróságok tekintetében nemcsak hatásköri, hanem **illetékességi szabályokat** is meghatároz. Az illetékességi szabályok arra adnak választ, hogy **az azonos szintű bíróságok közül** melyik (mely közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási és munkaügyi bíróságok közül, valamint mely törvényszék a törvényszékek közül) jogosult a konkrét ügy elintézésére. Az illetékesség tehát az ügyek megosztását jelenti az azonos hatáskörű bíróságok között. A jogalkotó az illetékességi okok meghatározásánál tekintettel van a peres felek érdekére, a bíróságok közötti munkateher arányos megosztására, de pergazdaságossági szempontokra is.

A Kp. 13. § (1) bekezdése határozza meg az **általános illetékességi szabályt**, amely szerint, ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett **közigazgatási tevékenység megvalósult**. (Ha a vitatott közigazgatási cselekményt többfokú eljárásban valósították meg, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén az elsőfokú közigazgatási cselekmény megvalósult.)

A törvény magyarázó rendelkezése azt is meghatározza,⁸³⁵ hogy adott **közigazgatási tevékenység megvalósulásának helye** alatt mit kell érteni bizonyos tárgykörökben:

a) ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve ingatlanra vonatkozó jogviszony esetében az **ingatlan helye**;

b) tevékenység bejelentése vagy engedélyezése esetében a **tevékenység gyakorlásának helye**, vagy tervezett helye (e két esetkör igazodik az Ákr. 16. § (1) bekezdés a) és b) pontjához, amely ugyanezen az elven határozza meg a hatóság illetékességét);

⁸³⁴ Horváth E. Írisz – Kalas Tibor – Kárpáti Magdolna – Kurucz Krisztina – Marosi Ildikó – Márton Gizella – Mudráné Láng Erzsébet – Petrik Ferenc – Rothermel Erika – Tóth Kincső: A közigazgatási perrendtartás magyarázata (szerk. Petrik Ferenc). Budapest, Hvg-Orac, 2017. 71. p.

⁸³⁵ Kp. 13. § (2) bek.

c) az a)-b) pontban meghatározottak kivételével, az országos illetékességgel eljáró közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége esetében a **felperes lakóhelye, tartózkodási helye** – jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a **szervezet székhelye** – ennek hiányában a **közigazgatási szerv székhelye**;

d) a fővárosi székhelyű, de elsősorban Pest megye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében **Pest megye**;

e) mulasztás esetében – az a)-c) pontban meghatározottak kivételével – a **közigazgatási szerv székhelye**.

A Kp. szabályozási megoldásának sajátossága, hogy **nyolc** közigazgatási és munkaügyi bíróságot **régiós bíróság**ként nevesít, és ezeket teszi az elsőfokú közigazgatási bíráskodás központjaivá, míg a fennmaradó tizenkét közigazgatási és munkaügyi bíróság feladatkörét minimalizálja. A Kp. a közigazgatási pereket regionális szinten, a nyolc közigazgatási és munkaügyi bíróság között osztja szét, amely által e nyolc bíróság hangsúlyos szerepet kap.⁸³⁶

- Ha a közigazgatási tevékenység főváros területén valósult meg, akkor a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Nógrád megye és Pest megye területén valósult meg, akkor a **Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területén valósult meg, akkor a **Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén valósult meg, akkor a **Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Heves megye területén valósult meg, akkor a **Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Baranya megye, Somogy megye és Tolna megye területén valósult meg, akkor a **Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha Bács-Kiskun megye, a Békés megye, és Csongrád megye területén valósult meg, akkor a **Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**;
- ha pedig Fejér megye, Veszprém megye és Zala megye területén valósult meg, akkor a **Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság** az illetékes.⁸³⁷

A Kp. a **Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe** utal minden olyan ügyet, ahol a törvényszék járt el első fokon, továbbá az első fokon eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság döntésével szembeni fellebbezéseket.

A Kp. az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közigazgatási perekben is a **társasbíráskodás elvét** követi, ugyanis főszabályként a bíróság **három hivatásos bíróból álló tanácsban** jár el, amely főszabály alól csak a Kp. eltérő rendelkezése adhat felmentést. Ilyen **kivételes esetre** azonban, amikor tehát a háromtagú tanács helyett **egyesbíró** is eljárhat, **csak első fokon** kerülhet sor. A Kp. ugyanis eltérést nem engedve úgy rendelkezik, hogy a törvényszék **másodfokon** három hivatásos bíróból álló **tanácsban** jár el. A Kúria akár első fokon, akár másodfokon, akár felülvizsgálati eljárásban jár el, három hivatalos bíróból álló tanácsban ítélezik. Abban az esetben, ha az ügy különös bonyolultsága vagy kiemelt társadalmi jelentősége indokolja, a Kúria elrendelheti, hogy az ügyben öt hivatalos bíróból álló tanács járjon el.⁸³⁸

A Kp. alapvető rendelkezései között meghatározza a **bíróság feladatait** a közigazgatási perben.⁸³⁹ A bíróság feladata mindenek előtt, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel

⁸³⁶ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m.

85. p.

⁸³⁷ Kp. 13. § (3) bek.

⁸³⁸ Kp. 8. §.

⁸³⁹ Kp. 2. §.

megvalósított jogsértéssel szemben – arra irányuló megalapozott kérelem esetén – **hatékony jogvédelmet** biztosítson. A jogvédelem biztosítása mindig a közigazgatással, valamely közigazgatási tevékenységgel szemben kell, hogy megvalósuljon. E jogvédelmet a bíróság a közigazgatás rendszerén kívül, a közigazgatási szervezetrendsztől elkülönítve végzi, amely fontos jogállami garancia. A bíróság által végzett jogvédelem kétirányú, ugyanis a bíróság az adott ügyben nemcsak szubjektív, hanem objektív jogvédelmi feladatokat is ellát. Mindez azt jelenti, hogy nemcsak az egyén jogsérelmét (szubjektív jogvédelem) hivatott orvosolni, hanem az egyedi ügyeken keresztül az egész jogrendet (objektív jogvédelem) is védi. A hatékonyság követelménye azt jelenti, hogy a bíróság eljárása nem lehet formális, az elé kerülő jogvitát érdemben, észszerű időn belül kell elbírálnia. További kötelessége a bíróságnak, hogy a közigazgatási jogvitát **tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban** bírálja el. A tisztességes eljárás rendkívül fontos, az Alaptörvényben (XXVIII. cikk) is rögzített olyan jogállami klauzula, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelezettségeit a bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. A bíróság a **perkoncentráció** és az **eljárási igazságosság** érvényesülése érdekében a Kp.-ben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogait gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék. A perkoncentráció célja, hogy a jogvita elbírálása szempontjából jelentős tények a lehető legkorábban, hiánytalanul a bíróság rendelkezésére álljanak. Ha a Kp. másként nem rendelkezik, a bíróság a közigazgatási jogvitát a **kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el**. A bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem **tartalmuk szerint** veszi figyelembe. E követelmény magában foglalja tehát a kérelemhez kötöttség elvét, és a tartalom szerinti elbírálást. A kérelemhez kötöttség alapján a bíróságok csak olyan kérdésekben dönthetnek, amelyre vonatkozóan a felek kérelmet terjesztettek elő. A bíróságnak a kérelmet ki kell mérítenie határozatában, azonban a közigazgatási perben az ügy urai a peres felek, így ők jogosultak meghatározni a per tárgyát, és ezáltal behatárolni a bíróság mozgásterét. A tartalom szerinti elbírálás követelménye – összhangban az Ákr.-rel – azt jelenti, hogy a bíróság az egyes eljárási kérelmeket nem elnevezésük, hanem tartalmuk szerint köteles elbírálni. A Kp. alapján a bíróság törvényben meghatározott esetben **hivatalból vizsgálatot**, illetve **bizonyítást** rendelhet el. A hivatalbóliség ugyan a kérelemhez kötöttség elvének korlátját jelenti, azonban arra csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben kerülhet sor. [Például a Kp. 14. § (1) bekezdése alapján a bíróság hatáskörének és illetékességének hiányát hivatalból veszi figyelembe, a Kp. 78. § (5) bekezdése alapján a bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie, a kiskorú vagy a fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén, vagy ha a törvény így rendelkezik.] A bíróság köteles gondoskodni arról, hogy a **felek** minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot, a bírósághoz benyújtott okiratot, bizonyítékot **megismerhessenek**, és azokra – megfelelő határidőn belül – **nyilatkozhassanak**. E kötelezettsége a bíróságnak nemcsak az általános tájékoztatási kötelezettségeként fogható fel, hanem az a felek közötti úgynevezett fegyveregyenlőség elvét is kifejezésre juttatja. Mindez az jelenti, hogy a bíróságnak a perben valamennyi fél számára azonos feltételeket kell biztosítania, a bíróság mulasztása miatt egyik fél sem kerülhet hátrányosabb helyzetbe. A bíróság köteles továbbá a **jogi képviselő nélkül eljáró felet** perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeiről **tájékoztatással** ellátni. E tájékoztatási kötelezettség azt a célját szolgálja, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró fél ne kerüljön emiatt hátrányos helyzetbe, ezért eljárási jogairól és kötelezettségeiről kellő információval kell ellátni.⁸⁴⁰

⁸⁴⁰ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 46-51. p.

4.4.2. A felek és az érdekelt

A közigazgatási perben egyfelől az ellenérdekű **felek (felperes és alperes)** vesznek részt, másfelől megjelenhetnek a per során úgynevezett **érdekeltek** is.

A Kp. meghatározza azokat a feltételeket,⁸⁴¹ amelyek alapján valaki a közigazgatási perben félként szerepelhet. A perben **fél az lehet**, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint **jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek**, továbbá az a **közigazgatási szerv, amely önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik**. Jogokkal és kötelezettségekkel a természetes személy (ember) és a jogi személyek rendelkeznek (beleértve az államot is), továbbá fél lehet az is, aki a közigazgatási jogviszony alanya lehet, a közigazgatási szervek közül pedig azok, amelyek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A Kp. szerint a perben **személyesen vagy meghatalmazottja útján az járhat el**, aki a polgári perrendtartás szabályai szerint **perbeli cselekvőképességgel**⁸⁴² rendelkezik, vagy a közigazgatási pert **megelőző eljárásban személyesen eljárhatott**. Ha a fél nem természetes személy, akkor nevében a törvényes képviselője jár el.

A **felperes** az a személy, aki a perindításra jogosult. A Kp. 17. §-a szerint a per megindítására az jogosult, akinek a jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység **közvetlenül érinti**. Főszabályként tehát a közigazgatási per megindítására az ügyfél jogosult, azaz az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek jogát jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak. Az Ákr. 10.§-a további felhatalmazó rendelkezést tartalmaz, miszerint törvény vagy kormányrendelet az ügyféli kört bővítheti. A Kp. ennél részletesebben szabályoz, amikor listázza a per indításra jogosult **felpereseket**. A Kp. 17.§-a a klasszikus ügyféli fogalmon túl nevesíti az ügyészséget, a *quasi* ügyfélnek tekinthető közigazgatási szervet, a szerződő közigazgatási szervet, a civil szervezeteket és az érdek-képviselői szervet, köztestületet, mint lehetséges felperest, azonban e szervek csak pontosan körülírt feltételek teljesülése esetén indíthatnak pert.

A per **alperese** a jogvita tárgyát képező **közigazgatási tevékenységet megvalósító szerv**. A Kp. 18. §-a alapján, ha törvény eltérően nem rendelkezik, a pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította. (Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a közigazgatási cselekmény megvalósítója az utolsó fokon eljáró közigazgatási szerv.) A törvény taxatív felsorolásban határozza meg,⁸⁴³ hogy mely szervek tartoznak a **közigazgatási szerv** fogalmába:

- az államigazgatási szerv, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege;
- a helyi önkormányzat képviselőtestülete és annak szerve;
- a nemzeti önkormányzat testülete és szerve; 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.

⁸⁴¹ Kp. 16. § (1) bek.

⁸⁴² A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) 34. §-a szerint a perben mint fél **személyesen vagy meghatalmazottja útján az járhat el**, aki a) a polgári jog szabályai szerint teljes cselekvőképességgel rendelkezik, b) olyan, cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, akinek a polgári jog szabályai szerinti cselekvőképessége a per tárgyára, illetve a perbeli eljárási cselekményekre kiterjedő hatállyal nincs korlátozva, vagy c) a per tárgyáról a polgári jog szabályai szerint érvényesen rendelkezhet. A perben **a fél nevében törvényes képviselője jár el**, ha a) a félnek nincs perbeli cselekvőképessége, b) a fél részére a cselekvőképessége érintése nélkül rendelték törvényes képviselőt, kivéve, ha a fél személyesen vagy meghatalmazottja útján fellép, vagy c) a fél nem természetes személy.

⁸⁴³ Kp. 4. § (7) bek. 1. pont.

Akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, a mások között folyamatban lévő perbe **érdekeltként** beléphet. A perbe érdekeltként beléphet az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt. Az érdekelt tehát a felperes és az alperes között már folyamatban lévő perbe léphet be. A közigazgatási perben az érdekeltet – a Kp. eltérő rendelkezésének hiányában – a féllel azonos eljárási jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. A perbelépés lehetőségéről az ismert érdekeltet a bíróság értesíti.

A feleket a közigazgatási perben általános eljárási követelményként meghatározott **kötelezettségek** terhelik. A felek mindenképp előtt kötelesek **jóhiszeműen eljárni**, és az eljárás koncentrált befejezése érdekében a bírósággal **együttműködni**. A jóhiszemű pervitel magában foglalja az együttműködési, az igazmondási, a peranyag-szolgáltatási és a koncentrált pervitelre vonatkozó kötelezettségeket. A felek ugyanis kötelesek tartózkodni az olyan magatartásoktól, amelyek a per elhúzódtatását, felesleges többletköltséget vagy egyéb eljárási nehézséget eredményeznek. E kötelezettség megszegése maga után vonhatja a bíróság által megállapított jogkövetkezményeket (például figyelmeztetés, pénzbírság). A felek együttműködési kötelezettsége a per koncentrált befejezését segíti elő. Az együttműködési kötelezettségnek azonban nem a felek közötti viszonyban, hanem a felek és a bíróság relációjában kell érvényesülnie. A felek közötti együttműködés reálisan nem is várható el, mivel azzal a céllal fordultak a bírósághoz, hogy az a köztük fennálló közigazgatási jogvitát döntse el. A felek tényállításaikat és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a **valóságnak megfelelően** kötelesek **előadni**. Ez az igazmondási kötelezettség a felek tényállításaira és egyéb tényekre vonatkozó nyilatkozataikra vonatkozik. Az igazmondási kötelezettség azt is megköveteli, hogy a felek nem állíthatnak a másik félről olyan tényeket, amelyek valótlanúsága ismert előttük. A jogvita elbírálásához szükséges **tények feltárása**, az alátámasztásukra szolgáló **adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása** főszabály szerint a feleket terheli. Ez a peranyag-szolgáltatási kötelezettség a kérelemhez kötöttség elvéből következik, mert ezáltal biztosítható a felek önrendelkezési joga a per folyamán. Mindez komoly felelősséget jelent a felek szempontjából, ugyanis a bíróság a rendelkezésére álló tények és bizonyítékok alapján dönt a jogvitában. A feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a **jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbíráható legyen**. Ez a per koncentrált lefolytatása szempontjából fontos követelmény, és egyben azt a célt szolgálja, hogy a jogvita minél előbb lezárulhasson.⁸⁴⁴

A közigazgatási perben a felek az egyes perbeli cselekményekre, vagy az egész peres eljárásra képviselőjük ellátásával más személyt megbízhatnak, sőt, több személy számára is adhatnak **meghatalmazást**.⁸⁴⁵ A **perbeli képviselő** esetében a képviselő a képviselt személy helyett, annak nevében jár el. A Kp. a törvényszék és a Kúria előtti eljárásban, továbbá a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perekben **kötelezővé teszi a jogi képviselőt**. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a per első fokon a törvényszéken vagy a Kúrián folyik, akkor a felek kizárólag jogi képviselővel járhatnak el. Ha a közigazgatási per első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróságon zajlik, akkor az első fokú eljárásban ugyan nem kötelező a jogi képviselő, de a fellebbezés folytán másodfokon eljáró törvényszék vagy Kúria előtt már igen. A törvényszék és a Kúria előtt ügyvédjelölt és jogi előadó nem járhat el, kivéve az iratokba való betekintést, az iratmásolat-kérést, valamint az iratmásolat-készítést. Amennyiben a jogi képviselő kötelező, arról a feleket a bíróság tájékoztatja. Kötelező jogi képviselő az ügyvéd, ügyvédi iroda, a jogtanácsos, és a törvényben meghatározott jogi szakvizsgával rendelkezők lehetnek.⁸⁴⁶

⁸⁴⁴ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 51-53. p.

⁸⁴⁵ Új Pp. 64. §.

⁸⁴⁶ Kp. 26-27.§, új Pp. 73. §.

4.5. A közigazgatási per megindítása

A közigazgatási per lehetősége: az ügyfél saját elhatározásából, tehát az általa tett indítvány alapján (kérelmére) veheti igénybe az igazságszolgáltatás közreműködését, kezdeményezhet pert. Ez olyan szuverén joga, amelyet semmi nem ír felül, saját akaratnyilvánítása kell hozzá. Jó példa erre az a helyzet, amikor az ügyfél már a közigazgatási eljárásban ügye vitelére képviselőt bízott meg, különösen akkor, ha a képviselőt ügyvéd látta el. Az ügyvédnek ugyanis minden fórumot igénybe kell vennie, hogy ügyfele érdekeit érvényesítse, de pert a saját meggyőződése alapján mégsem indíthat, szükséges ehhez megbízója kifejezett akarata.

A jogalkotó a közigazgatási per kezdeményezése tekintetében a **véglegessé vált döntésről** szól, amellyel tulajdonképpen a jogerő szempontjából behatárolja a bíróság elé vihető ügyek körét. A döntés „véglegessége” kifejezés okán – bár az Ákr. 82. §-ához kapcsolódó tananyag részben erről már volt szó – mint látjuk itt sem kerülhető meg a jogerő fogalma. A jogerő a jogbiztonság iránti igény kifejeződése, fogalmának megjelenése visszavezethető a római joghoz, mely bizonyos perekben a per lezárásához az „**ítélt dolog**” (*res iudicata*) következményt társította. Ez azt jelentette, hogy mind a jogorvoslat, mind a per megismétlése kizárt, a döntés nem vitatható. A jogerő akkor ért el fejlődése egyik igazán figyelemreméltó mozzanatához, amikor a jogtudomány – hosszú vita lezárásaként – 1902-ben a közigazgatási jogerő létezését is elismerte, bár továbbra is kérdésként merült fel, hogy a közigazgatási döntések tekintetében alaki jogerő, vagy anyagi jogerő létezéséről lehet szó, esetleg mindkettőről. Tomcsányi Móric (Jogerő a közigazgatási jogban) csak az alaki jogerő létezését ismerte el, álláspontját a per jog szabályaira építette, azt állítva, hogy a kettő valójában egyszerre következik be. Az alaki jogerőt sem a régi, sem az új Pp. nem nevesíti, a döntés megváltoztathatatlanságát, az anyagi jogerőt azonban megfogalmazza. Az új Pp. 360.§ (1) bekezdése kimondja, hogy „a keresettel és az ellenkövetelés fennállása tekintetében érdemben elbírált beszámítással érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ugyanazon felek – ideértve azok jogutódait is – egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tehessék” (anyagi jogerő). Az Ákr. azonban szakít a közigazgatási jogerő fogalmával, és osztja a német közigazgatás-tudomány álláspontját, amely különbséget tesz a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó befejezett (végleges) jogi állapot között. E szerint az anyagi jogerő, amely a döntés megtámadhatatlanságával és megváltoztathatatlanságával azonos kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat. A törvény tehát a véglegesség fogalom tartalmát, mint az alaki jogerőt ragadja meg, a 82.§-hoz fűzött indokolás szerint a döntés véglegessége a korábbi alaki jogerőt váltja fel. A jogalkotó által az ennek tulajdonított hatás abban áll, hogy a hatósági eljárás befejeződött, a hatóság döntését már nem módosíthatja, feladatát betöltve döntési jogkörét kimerítette. A döntés következményei a közléssel beállnak, az előírt jogok, kötelezettségek – a végrehajtás folytán – mintegy testet ölhetnek. A fellebbezés háttérbe szorulása összefügg azzal is, hogy a Ket. rendelkezései alapján a fellebbezett döntések jelentős részében az ügyfél a bírói utat is igénybe vette, tehát az ügy nagy valószínűséggel mindenképpen a bíróság elé került.

A jogalkotó a közigazgatási per kezdeményezése vonatkozásában is különbséget tesz határozat és a végzés között. A határozat – amennyiben nem fellebbezhető, végleges – a benne foglalt döntés közigazgatási per kezdeményezésével megtámadható. A végzés – amennyiben nem fellebbezhető, szintén végleges – a benne foglalt döntés közigazgatási per kezdeményezésével azonban nem támadható meg. A jogalkotó a végzésbe foglalt döntés súlyát és az ügy érdeméhez való viszonyát, jelentőségét figyelembe véve adja meg a fellebbezés jogát. Amennyiben nem lát indokot a fellebbezés, mint jogintézmény biztosítására egyben kizárja a bírósági felülvizsgálatot is. A végzés esetében tehát per csak akkor kezdeményezhető, ha az adott elsőfokú végzés ellen a jogalkotó biztosította a fellebbezés lehetőségét, és annak nyomán

másodfokú végzés született. Ilyen esetben a bíróság – arra irányuló kérelem benyújtása esetén – ezt a másodfokú végzést fogja vizsgálni. A jogszabály ennek kapcsán fogalmazza meg a per indítás egyik klasszikusnak mondható feltételét, amikor kimondja, hogy amennyiben a döntés fellebbezhető, közigazgatási per csak akkor indítható, ha a fellebbezést kimerítették. Utóbbi azt jelenti, hogy a döntés – legyen az akár fellebbezhető határozat, akár fellebbezhető végzés – ellen az arra jogosultak valamelyike fellebbezést nyújtott be, és a fellebbezést a másodfokú közigazgatási szerv érdemben elbírált. E feltétel jól példázza a hatalmi ágak szétválasztásának filozófiáját. Amennyiben ugyanis a jogalkotó a közigazgatási szervhez telepíti az elsődleges jogorvoslatot, azaz fellebbezési jogot biztosít, lehetőséget teremt arra, hogy külső szerv bevonása nélkül, mintegy „házon belül” rendezze a vitát, és csak akkor kerüljön sor bírói útra, ha az ügyfél még mindig elégedetlen. Ha a fellebbezési joggal a jogosultak nem élnek lemondanak mindennemű jogorvoslatról, így a bírói útról is. A fellebbezés elmulasztásával, kihagyásával nincs mód megkerülni a közigazgatási szervet és egyenesen a bírósághoz fordulni. A bíróság az ilyen kezdeményezést érdemi vizsgálat nélkül – a Kp. szóhasználatával élve – **visszautasítja**.

Az Ákr. a perindításra jogosultak közül az ügyfél mellett **az ügyészt** nevezi meg. Az ügyész ugyanis, mint a jogorvoslatok fejezetből kitűnik, felhívással élhet, sikertelen felhívás esetén felléphet [Ütv. 26.§]. A hatóság ennek nyomán az ügyész által kifogásolt döntést korlátozás nélkül módosíthatja, (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) [Ákr.122.§.]. Abban az esetben azonban, ha az ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el, a közigazgatási szerv a felhívásban foglaltaknak nem tett eleget, felléphet, azaz közigazgatási pert indíthat. A perindítási határidőt ez esetben az ügyészi felhívásban megjelölt határidő leteltétől kell számítani.

Az ügyész, az előbbiekhöz hasonlóan csak olyan *végleges* döntést támadhat meg, amelyet a bíróság érdemben még vizsgált, arról döntést nem hozott. Új, és a közérdek védelmét tovább erősítő lehetőség, hogy az ügyész felhívást bocsáthat ki, felléphet, mulasztási pert kezdeményezhet a bíróság előtt [Kp.128.§ (1)b)].

4.5.1. A keresetlevél és a kereset

A pert a **keresetlevéllel** kell megindítani, amely tehát a perindítás eljárásjogi kelléke. A felperes a keresetlevél benyújtásával fordul a bírósághoz jogvédelemért. A **kereset** és a keresetlevél nem azonos fogalmak. A keresetlevél a beadvány, amely tartalmazza a keresetet és a per megindításához szükséges egyéb adatokat. A kereset **alanya** a felperes, aki a per megindítására jogosult, **tárgya** az érvényesíteni kívánt jog, jogviszony, **tartalma** pedig a felperes határozott kérelme arra vonatkozóan, hogy milyen jogvédelmet kér a bíróságtól.⁸⁴⁷

A keresetlevélnek a Kp. alapján kötelező tartalmi elemei vannak.⁸⁴⁸ A keresetlevélnek tartalmaznia kell:

- az eljáró **bíróság** megjelölését;
- a **felperes adatait**: nevét, cégjegyzékszámát vagy más nyilvántartásba-vételi számát, lakcímét vagy székhelyét, adóazonosító számát és perbeli állását, továbbá képviselője nevét, lakcímét vagy székhelyét, illetve – ha ilyennel rendelkezik – egyéb elérhetőségét;
- az **alperes adatait**: nevét, székhelyét és perbeli állását, továbbá – ha ismert – képviselője nevét, lakcímét vagy székhelyét;
- a vitatott **közigazgatási tevékenység** és az arról való **tudomásszerzés módjának és idejének** azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatot;
- azokat az **adatokat**, amelyekből a **bíróság hatásköre és illetékessége** megállapítható;
- a közigazgatási tevékenységgel **okozott jogsérelmet**, az annak alapjául szolgáló **tények**, illetve azok **bizonyítékai** előadásával; valamint

⁸⁴⁷ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 182. p.

⁸⁴⁸ Kp. 37. §.

- bíróság döntésére irányuló **határozott kérelmet**.

A keresetlevélhez csatolni kell továbbá azt az okiratot, vagy annak másolatát, amelyre a felperes bizonyítékként hivatkozik, amely a képviselővel való eljárás esetén a képviseleti jogosultságot igazolja, illetve, amely a bíróság által hivatalból figyelembe veendő tény igazolásához szükséges. Ha a felperes jogi képviselővel jár el, a keresetlevél tartalmazza a felperes jogi képviselőjének nevét, székhelyét, ügyvédi iroda esetén az ügyintéző nevét, több jogi képviselő esetén a hivatalos iratok kézbesítésére kijelölt jogi képviselő megjelölését, telefonos, illetve elektronikus elérhetőségét.

A pert tehát a keresetlevél benyújtásával kell megindítani, amelynek a fentiek szerint szigorú formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie. A Kp. a perhatékonyságot szem előtt tartva elvárja, hogy a pert kezdeményező fél (felperes) – legyen az természetes vagy jogi személy – minden adatot a bíróság rendelkezésére bocsásson, amely az eléréséhez, pervesztessége esetén a végrehajtáshoz szükséges lehet. Ugyancsak követelmény, hogy a felperes minden adatot, indítványt előadjon, amely a jogsérelemben mibenlétét megvilágítja, a per menetét előreviszi, lehetővé téve, hogy a közigazgatási per egy tárgyaláson befejezhető legyen. Kiemelten fontos a **határozott kereseti kérelem**, amely irányulhat a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezésére, megsemmisítésére vagy megváltoztatására, a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítására, közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltására stb. A keresetindítási határidő szempontjából elengedhetetlen, hogy a felperes közölje, mikor szerzett tudomást a közigazgatási tevékenységről, amennyiben képviselővel jár el, igazolnia kell a képviseleti jogot.

A közigazgatási per megindítására a jogalkotó időbeli korlátot határozott meg, amelynek elsődleges oka, hogy a jogorvoslat igénybevételenek lehetősége nem lehet parttalan, az ügy mielőbbi végleges lezárása közérdek. **A keresetlevelet a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül** kell benyújtani a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez. Amennyiben a közigazgatási cselekményt nem kellett közölni, akkor a keresetlevelet a cselekményről való **tudomásszerzéstől számított harminc napon belül**, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított **egy éven belül** kell benyújtani. Törvény – mindkét esetben – más határidőt is megállapíthat a keresetlevél benyújtására. (Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az első fokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.)

A további feltétel – ahogy arról már volt szó – hogy **csak jogsértésre** hivatkozással lehet pert kezdeményezni. Általános szabályként azt mondhatjuk, hogy a fél keresetében akár anyagi jogi, akár eljárási jogi sérelmet is felhozhat. Kifogásolhatja, hogy a közigazgatási szerv nem vett figyelembe valamely, az ügy szempontjából fontos jogszabályt, azt tévesen értelmezte stb. A Kp. – kiindulva a tartalom szerinti elbírálás elvéből – a jogszabálysértés helyett a jogsérelem fogalmát használja, kifejezve, hogy a jogi helyzet pontos körülírása helyettesítheti a konkrétan megsértett jogszabályhely megjelölését.

A perindítás feltétele még a vitatott döntés végleges volta, és az, hogy – amennyiben van ilyen – a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslati jogot az arra jogosultak valamelyike kimerítse.

4.5.2. A keresetlevél hatálya, a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján

A keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs, azaz nem akadályozza meg a végrehajtást. Ez a Ket. hatálya idején érvényes korábbi eljárási szabályokkal szinte azonos, célja továbbra is az, hogy a felperes ne a közigazgatási cselekmény végrehajtásának késleltetése érdekében forduljon a bírósághoz. A törvény lehetővé teszi, hogy más törvények a keresetindításnak halasztó hatályt tulajdonítsanak. A végrehajtás felfüggesztésének intézménye természetesen némiképp átalakítva továbbra is fennmaradt. A Kp. kimondja, hogyha a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya, a

bíróság kérelemre elrendelheti a halasztó hatályt, azaz a keresetlevélben ezt a kérelmet már elő lehet terjeszteni. Erről a bíróság dönt, azonban a végrehajtás foganatosítására feljogosított szerv az ilyen kérelemről szerzett tudomástól annak elbírálásáig nem hajthat végre.

A döntés **módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján** nem új, már az Áe.-ben is meg volt a jogszabályi előzmény, de ott a jogalkotó a határozat saját hatáskörben való módosítását vagy visszavonását az eredményből kiindulva egységes eljárásjogi lehetőségnek tekintette, nem tett különbséget a fellebbezés alapján és a hivatalból hozott ilyen döntések között. A Ket. finomított az Áe. felfogásán, mert megkülönböztette a két eltérő kiindulópontot, a két jogintézményt szerkezetileg is elkülönítette. A Ket.-ben már a saját hatáskörben, de a fellebbezés alapján hozott döntés előzménye az ügyfél fellebbezési kérelme volt, tehát nem vitásan a kérelemre indult jogorvoslatok között volt a helye. Amikor azonban a döntés módosításának, visszavonásának előzménye az volt, hogy a hatóság ismerte fel döntése jogszabálysértő már maga a felülvizsgálat kezdeményezése is hivatalból történt, ezért került a Ket. 114.§-ában szabályozott jogintézmény a hivatalból történő döntés-felülvizsgálatok közé.

Az Ákr.-ben is megmaradt ez a lehetőség, a fellebbezés kapcsán már foglalkoztunk vele. A jogalkotó azonban éppen a közigazgatási per előtérbe kerülése miatt, illetve abból következően, hogy a keresetlevél a hagyományos fellebbezés bizonyos funkcióit is betölti, biztosította a hatóság számára ezt a korrekciós lehetőséget, mivel éppen az ügyfél által benyújtott keresetlevél világíthat rá arra, hogy a döntést hozó szerv a döntés meghozatala során jogszabályt sértett. Ilyen esetben indokolatlan lenne a már általa is jogsértőnek értékelt döntését fenntartani, és a bíróságra hárítani a jogsértés megállapítását. Az eljárás azáltal, hogy a hatóság saját maga orvosolhatja a jogsértést sokkal rövidebb, gazdaságosabb lehet. A döntést hozó hatóság a jogszabálysértés jellege és súlyát figyelembe véve döntését módosítja vagy visszavonja. A saját hatáskörben történő új döntés bár kérelemre születik és kiinduló pontja a keresetlevél a hatóság döntése meghozatalánál még sincs ahhoz kötve. Amennyiben a hatóság jogsértőnek értékelte eredeti döntését az új döntést csak a jogszabályok figyelembevételével hozhat.

A döntést hozó hatóságnak arra is van lehetősége, hogy a keresetlevél alapján újra felülvizsgálja az egyébként jogszerű döntését is. Ebben az esetben valójában a keresetlevélben felhozott indokok hatására felülmérlegeli korábbi döntését, természetesen szem előtt tartva az általa képviselt közérdeket. A fenti eljárásra csak két, együttesen megvalósuló feltétel esetén van lehetőség, úgymint a hatóság egyetért az ügyféllel és nincs ellenérdekű fél. A feltételek teljesülése esetén nincs semmilyen jogszerűségi kockázat, miután a módosítás vagy visszavonás az ügyfél keresetlevelében foglaltak alapján történik, az ő érdekét tükrözi és ellenérdekű fél hiányában nem sérti más érdekét, jogát.

A jogalkotó – hasonlóan a Ket. szabályaihoz – lehetővé tette, hogy amennyiben a keresetlevél alapján a szakhatóság megállapítja, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, úgy módosíthassa azt. Ugyancsak lehetősége nyílt a szakhatóságnak arra, hogy a nem jogsértő állásfoglalását a keresetlevélben foglaltak szerint módosítsa, feltéve hogy az abban kifejtett érvekkel egyetért és nincs ellenérdekű fél. Ezekben az esetekben nyilvánvalóan visszavonásra nem kerülhet sor, hiszen a szakhatósági állásfoglalás elengedhetetlen eleme a döntésnek, az eredeti megkeresés köti a szakhatóságot csak korábbi állásfoglalásának módosítására van lehetősége. A szakhatóság módosító döntése értelemszerűen kihat a fellebbezéssel támadott döntésre, így attól függetlenül, hogy a döntést hozó hatóság miként vélekedik a keresetlevélről a módosított állásfoglalásnak megfelelően vagy módosítani kell saját döntését, vagy vissza kell vonnia azt.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy erre az önkorrekciós mechanizmusra ugyanabban az ügyben csak egy ízben kerülhet sor, hiszen éppen a jogorvoslás gyorsítása és nem annak elhúzása a cél. Ez a korlátozás elkerülhetővé teszi, hogy a hatóság a többszöri módosítás vagy visszavonás alkalmazásával akadályozza az ügy végleges befejezését, vagy a bírói út

igénybevételét. A módosító vagy visszavonó döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyen a visszavont, illetve módosított döntés ellen volt. Éppen ezért a hatóság által a keresetlevél nyomán hozott új döntést értelemszerűen közölni kell a pert kezdeményező ügyféllel, továbbá mindazokkal, akikkel a megtámadott döntést közölték. Amennyiben a keresetlevelet benyújtó fél keresetét az új döntés ismeretében is fenntartja a hatóságnak ezt az új döntését is fel kell terjesztenie a bírósághoz, a per tárgya már ez a döntés lesz. A konkrét közigazgatási eljárásnak lehetnek olyan szereplői is, akik – bár volt perindítási joguk – a korábbi döntést nem támadták, az új azonban sérti őket. Számukra az új döntés közlésével nyílik meg újra a jogorvoslati jog.

4.5.3. A védirat

A közigazgatási perben a bíróság a közigazgatási jogvitát bírálja el, amelyet megelőzi a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek jogszerűségét a felperes vitatja. A közigazgatási per alperesi pozíciójában – ahogy az korábban már kifejtésre került – a megelőző eljárásban eljáró, a közigazgatási cselekményt megvalósító, vagy közigazgatási cselekményt elmulasztó közigazgatási szerv áll. Az alperesnek a Kp alapján lehetősége van, hogy közigazgatási tevékenységét – figyelemmel a kereseti kérelemben előadottakra – megvédje, azt iratban megfogalmazza és ismertesse a bírósággal, valamint a felperessel. A **védirat** az **alperesnek** a keresetlevélben foglaltakra tett **nyilatkozata**, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. A védiratban elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait. A védirat előterjesztésének időpontja a keresetlevél továbbításához kapcsolódik. Mivel a keresetlevelet az alperesnél kell benyújtani, ezért az alperes feladata a keresetlevél továbbítása a bíróságnak. Az alperes a keresetlevél továbbításakor az ügy irataival együtt terjesztheti a védiratot a bíróság elé. Így a bíróság egyszerre kapja meg a felperes keresetlevelét és az alperes védiratát, vagyis azokat egy időben meg tudja vizsgálni.⁸⁴⁹

4.5.4. Keresetváltoztatás

A Kp. 43. § (1) bekezdése alapján a keresetet a felperes **legfeljebb az első tárgyaláson** változtathatja meg, később erre nincsen módja. E szabállyal a jogalkotó az indokolatlan perelhúzó magatartás megakadályozását célozza.

4.6. Azonnali jogvédelem

A Kp. lehetőséget teremt arra,⁸⁵⁰ hogy akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti,

- a) a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása;
- b) b) a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése; illetve
- c) c) a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól az eljárás során bármikor **azonnali jogvédelmet** kérhet.

Az azonnali jogvédelem célja a közigazgatás jogsértő cselekményeivel szemben igénybe vehető bírói jogvédelem biztosítása már **a jogerős ítélet meghozatala előtt**. Előfordulhatnak ugyanis olyan esetek, amikor az ítélet meghozataláig visszafordíthatatlan helyzet állna elő, ha nem kerülne sor azonnali jogvédelem nyújtására. Mivel a keresetlevél benyújtásának főszabály szerint nincs halasztó hatálya, és a bíróság ítéletének jogerőre emelkedését követően az eredeti állapot már nem feltétlenül állítható helyre vagy az aránytalan

⁸⁴⁹ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 195-196. p.

⁸⁵⁰ Kp. 50-55. §.

nehézséget okozna, az azonnali jogvédelem lehetősége nélkül a bírói jogvédelem adott esetben kiüresedhetne. Az azonnali jogvédelem lehetőségével tehát a jogalkotó időben előre hozza a közigazgatási bíróság által biztosítható jogvédelmet. Az azonnali jogvédelem iránti kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell. A kérelmet megalapozó tényeket ugyan bizonyítani nem, de valószínűsíteni kell. Azonnali jogvédelem keretében kérhető

- a) **halasztó hatály elrendelése;**
- b) **halasztó hatály feloldása;**
- c) **ideiglenes intézkedés;**
- d) **előzetes bizonyítás elrendelése.**

Halasztó hatály elrendelése esetén a közigazgatási cselekmény nem hajtható végre, annak alapján jogosultság nem gyakorolható, és egyéb módon sem hatályosulhat. A **halasztó hatály feloldása** akkor kérhető, ha a keresetlevélnek a főszabálytól eltérően, törvényi rendelkezés alapján halasztó hatálya volt. Ha a halasztó hatály elrendelése vagy feloldása az azonnali jogvédelem biztosítására nem alkalmas, a bíróság – a perben hozandó határozat, illetve a törvény keretei között – bármely, a jogvédelem **azonnali** biztosításához szükséges **intézkedést** megtehet. A bíróság továbbá **előzetes bizonyítást** rendelhet el, ha valószínűsíthető, hogy a bizonyítás a per folyamán vagy annak későbbi szakában már nem lenne sikeresen lefolytatható, illetve jelentős nehézséggel járna, vagy a bizonyítás előzetes lefolytatása elősegíti a per észszerű időn belül történő befejezését. A bíróság az azonnali jogvédelem iránti kérelemről tizenöt napon belül dönt, és elbírálásakor elsősorban azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna.⁸⁵¹

4.7. Egyezség és közvetítés

A jogalkotó a közigazgatási perben is célként tűzte ki, hogy amennyiben lehetséges, a bíróság mozdítsa előre a felek megegyezését, mivel az egyrészt a jogvita megoldásának ideális módja lehet, másrészt az időbeli hatékonyságot is szolgálja. Ezért a felek közötti **egyezség** létrehozásának megkísérlése a per bármely szakaszában indokolt lehet. A bíróság a felek közötti egyezség létrehozását ugyanakkor csak akkor kísérelheti meg, ha azt a jogvita tárgya lehetővé teszi és azt jogszabály nem zárja ki, valamint ha erre az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutatkozik. Az egyezségben a felek megállapodhatnak a közigazgatási jogvita vagy valamely vitás kérdés számukra megfelelő lezárásának módjában, ha az nem ütközik jogszabályba. Az egyezségben a felek továbbá a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának módjában is megállapodhatnak.⁸⁵²

Az egyezség létrehozása történhet bírósági **közvetítéssel** is. Ha ugyanis a felek és az érdekelték hozzájárulnak, a bíróság közvetítést rendel el. A közvetítés során a felek és az érdekelték bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését.⁸⁵³

4.8. A közigazgatási per mozzanatai, a tárgyalás, és a bizonyítás

A per a **keresetlevél benyújtásával** indul, amelyet főszabályként:

- A vitatott cselekményt megvalósító szervnél kell benyújtani: a közigazgatási szerv a hozzá érkezett keresetlevelet az ügy irataival és a védírral együtt tizenöt napon belül továbbítja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.

⁸⁵¹ Kp. 51. §.

⁸⁵² Kp. 65. §.

⁸⁵³ Kp. 69. §.

- Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén az első fokon eljárt közigazgatási szervnél kell a keresetlevelet benyújtani: a többfokú eljárás esetén az elsőfokú szerv öt napon belül továbbítja a keresetlevelet és az iratokat a másodfokú szervhez, amely azokat – kiegészítve a védíráttal – huszonegy napon belül küldi meg a bíróságnak.

A **bíróság megvizsgálja a keresetlevelet** és annak megfelelőségét, illetve tartalmát figyelembe véve intézkedik (hiánypótlás, áttétel stb. iránt).

Az érdemi elbírálásra alkalmas keresetlevélben foglaltak alapján **előkészíti a pert**, és – a tárgyalás tartására irányuló kifejezett kérelem esetén – kitűzi a tárgyalást, annak hiányában tárgyaláson kívül bírálja el a keresetet.

A **tárgyalás** a bíróság ülése, ahol a felek és az érdekelték által történnek azok a perbeli cselekmények, amelyek a bírósági eljárás alapjául szolgálnak, és amelyek elvezetnek a bíróság döntéséhez. Ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek, a bíróság az ügy érdemében **tárgyaláson kívül** határoz. A tárgyalás tartását egyébként a felperes a keresetlevélben, míg az alperes a védíratban kérheti. A közigazgatási perben tehát mivel csak **kifejezett kérelem esetén** kerül sor tárgyalás tartására, főszabály a tárgyaláson kívüli elbírálás. A tárgyaláson kívüli elbírálás adott esetben a hatékonyságot szolgálja, mivel hozzájárulhat az időszzerű elbíráláshoz, és egyben költségtakarékosabb megoldás is.

A **bizonyítás**⁸⁵⁴ a feleknek, az érdekeltnek és a bíróságnak az a tevékenysége, amelynek célja, hogy valamely tény fennállásáról vagy fenn nem állásáról, illetőleg valamely tényállítás valóságáról vagy valótlanságáról az ítéletet hozó bíróság meggyőződése kialakuljon. A bizonyítás célja tehát a bírói meggyőződés, a bírói bizonyosság kialakulása.⁸⁵⁵

A bíróság a bizonyítékokat **egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli**. A közigazgatási perben azért nincs szükség a tényállás tisztázására, mert a pert megelőző közigazgatási eljárásban a közigazgatási szerv feladata, hogy a tényállást megállapítsa. A jogalkotó éppen ezért igyekezett azt elkerülni, hogy a közigazgatási per a megelőző eljárás megismétlése legyen, ne a perben történjen a tényállás tisztázása. Éppen ezért a megelőző eljárásban elfogadott tényállás tekintetében csak korlátozottan van helye új bizonyítékokra hivatkozásnak. A megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha:

- a) azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe;
- b) azt önhibáján kívül nem ismerte; illetve
- c) arra önhibáján kívül nem hivatkozott.

A bizonyítás, – amennyiben szükséges – elsődlegesen a felperest terheli, aki legkésőbb az első tárgyaláson terjesztheti elő bizonyítási indítványát. Azért a felperest terheli elsődlegesen annak kötelezettsége, hogy a jogvita elbírálásához szükséges bizonyítékokat beszerezze és a bíróság rendelkezésére bocsássa, mert elsősorban az ő érdeke, hogy a keresetlevélben megfogalmazott állítását a bíróság igaznak fogadja el.⁸⁵⁶ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az alperes a perben bizonyítási indítvánnyal ne élhetne. Sőt a jogalkotó a **bizonyítási kötelezettség** fogalmának bevezetésével bizonyos esetekben a bizonyítás terhet az alperesre hárítja. Ha ugyanis a **megelőző eljárás hivatalból** indult, és a fél az abban megállapított **tényállás**

⁸⁵⁴ Kp. 78-79. §.

⁸⁵⁵ Németh János – Kiss Daisy (szerk.): A polgári perrendtartás magyarázata. Complex, Budapest, 2007. 817. p.

⁸⁵⁶ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 270-274. p.

megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valóságának bizonyítására kötelezi.⁸⁵⁷

A bíróság **hivatalból** is elrendelhet bizonyítást:

- a) az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie;
- b) a kiskorú vagy fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén; vagy
- c) ha törvény így rendelkezik.

A bíróság a bizonyítás hivatalbóli elrendeléséről a feleket tájékoztatja, és felhívja őket észrevételeik, és az ezekre vonatkozó – vagy a bíróság által meghatározott – bizonyítékok előterjesztésére.⁸⁵⁸ A hivatalbóli bizonyítás azonban nem kötelezettsége a bíróságnak, arra a törvény csupán lehetőséget ad.

4.9. A bíróság határozatai

A bíróság a per érdemében **ítélettel**, a per során felmerült minden más kérdésben **végzéssel** dönt. A Kp. kizárólag ezt a két határozatfajtát nevesíti. Az ítélet az ügyfelet érintő döntés szempontjából lehet: keresetet elutasító vagy keresetnek helyt adó.

A bíróság a **keresetet elutasítja**, ha:

- a) az alaptalan;
- b) a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg;
- c) olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.

A bíróság a keresetet akkor találja alaptalannak, ha azt érdemben megvizsgálta, és azt állapítja meg, hogy a közigazgatási eljárásban nem történt jogszabálysértés. A felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme a felperesnek a jogvitában való érdekeltiségére vonatkozik, amelynek hiányában a bíróság a keresetet elutasítja. Olyan eljárási szabálysértések, amelyek valójában súlyuknál fogva nem hatnak ki érdemben a jogvitára szintén a kereset elutasításához vezetnek.

A bíróság, amennyiben megállapítja a jogsértést, tehát **helyt ad a keresetnek**:

- a) a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, vagy hatályon kívül helyezi;
- b) utóbbi két esetben szükség esetén a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi;
- c) a közigazgatási szervet marasztalja.⁸⁵⁹

A bíróságnak joga van tehát a jogsértő közigazgatási cselekményt **megváltoztatnia**, de csak akkor, ha az ügy természete azt lehetővé teszi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita eldönthető véglegesen.⁸⁶⁰ Ezt nevezzük a bíróság közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos **reformatórius** jogkörének.

A bíróság a közigazgatási cselekményt a közlésre visszamenőleges hatállyal akkor **semmisíti meg**, ha:

⁸⁵⁷ Azért csak a hivatalból indult eljárások esetében állhat fenn az alperes bizonyítási kötelezettsége, mert ezekben az eljárásokban a releváns tények mindegyikének a hatóság köteles utána járni, valóságtartalmát alátámasztani. A kérelemre indult eljárásokban viszont már jelentős szerepe van az ügyfél együttműködésének, kérelmében célszerű hivatkoznia a szükséges bizonyítékokra, amelyeket lehetőleg a kérelemhez csatolnia is kell.

⁸⁵⁸ Kp. 78. § (5)-(6) bekezdés.

⁸⁵⁹ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 305. p.

⁸⁶⁰ Kp. 90. §. A Kp. kifejezetten is meghatároz azonban olyan eseteket, amikor nincs helye a megváltoztatásnak: a) egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés esetén (például köztestület szabályzata), b) méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén, c) mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén, illetve ha d) azt a törvény kizárja.

- a közigazgatási cselekmény semmis⁸⁶¹ vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen,⁸⁶² vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved,⁸⁶³ amely miatt nem létezőnek kell tekinteni;
- megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható; vagy
- a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.

A bíróság a közigazgatási cselekményt a hatályvesztés időpontjának (visszamenőleges – *ex tunc*, bíróság ítéletétől számított – *ex nunc*, jövőbeni – *pro futuro*) pontos megjelölésével **hatályon kívül helyezi**, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy az ítélettel érintett személyek különösen fontos érdeke indokolja. A hatályon kívül helyezés tehát minden olyan jogsértés orvoslását szolgálja, amely kívül esik a megsemmisítés három taxatív lehetőségén. Mind a megsemmisítés, mind a hatályon kívül helyezés a bíróság **kasszációs** jogköréhez tartozik.

Fontos korlát a bíróság számára, hogy a közigazgatási tevékenység jogszerűségét **a kereseti kérelem korláta**i között és – ha törvény eltérően nem rendelkezik – **a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján** vizsgálja.⁸⁶⁴ A bíróság tehát a kérelemhez kötöttség elve alapján kötve van a felperes keresetéhez. A bíróságnak ítéletében a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemről döntést kell hoznia.⁸⁶⁵

4.10. A Perorvoslatok

A jogalkotó a közigazgatási perben is lehetőséget teremt a jogorvoslathoz való jogra, és **általános perorvoslatként** nevesíti a **fellebbezést**, valamint **rendkívüli jogorvoslatként** a **felülvizsgálatot** és a **perújítást**. A Kp. külön szabályozza az ítélet (ügy érdemében hozott határozat) és a végzés (per során felmerült minden más kérdésben hozott döntés) kapcsán gyakorolható perorvoslatot. A Kp. szerint fellebbezést – ha törvény lehetővé teszi – az elsőfokú ítélet ellen lehet előterjeszteni [Kp. 99. § (1) bekezdés]. A törvényszék által hozott elsőfokú ítélet ellen fellebbezés akkor nyújtható be, ha törvény eltérően nem rendelkezik [Kp. 99. § (2) bekezdés]. Végzések esetében azonban csak Kp.-ben meghatározott esetekben van helye fellebbezésnek.

4.10.1. A fellebbezés

A Kp. 99. §-a alapján, **ha** azt a **törvény lehetővé teszi**, az elsőfokú **ítélet ellen jogszabálysértésre hivatkozással** fellebbezéssel élhet a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz. A fellebbezés lehetőségét tehát a jogalkotó oly módon korlátozta, hogy azt csak törvény teheti lehetővé. Abban az esetben azonban, ha a törvényszék járt el első fokon, akkor főszabályként fellebbezésnek van helye, arra csak akkor nincs lehetőség, ha arról a törvény eltérően rendelkezik. Vagyis, ha:

- első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság járt el: fellebbezés, ha a törvény lehetővé teszi
- első fokon a törvényszék járt el: fellebbezés, ha törvény eltérően nem rendelkezik.⁸⁶⁶

⁸⁶¹ Ehhez az esetkörhöz támpontul szolgálnak az Ákr. 123. §-ában szabályozott esetek: például hatáskörhiány, szakhatóság mellőzése, nem megfelelően alakított testület stb.).

⁸⁶² Ilyenkor tehát fontos, hogy nem a bíróság, hanem a jogszabály minősíti a jogszabályt érvényetelenné.

⁸⁶³ Itt érdemes felidézni az Ákr. 81. § (1) bekezdését, amely rögzíti a döntés kötelező tartalmi elemeit. Azonban csak a lényeges alaki hiányosság vezethet a közigazgatási cselekmény megsemmisítésére.

⁸⁶⁴ Kp. 85. § (1)-(2) bek.

⁸⁶⁵ Kp. 86. § (1) bek.

⁸⁶⁶ A jogorvoslati fórumok e fejezet 4.4.1. pontjában már meghatározásra kerültek a közigazgatási bíróság hatásköreinek elemzése körében. Említést kell tenni ugyanakkor az **ugró fellebbezés** intézményéről. A Kp. 101.

Fellebbezésre jogosult a fél, az érdekelt, valamint olyan személy is, akik félként vagy érdekeltként ugyan nem vettek részt a perben, de az ítélet rá nézve rendelkezést tartalmaz. A fellebbezést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az **ítélet közlésétől számított tizenöt napon belül** az elsőfokú bíróságnál kell benyújtani.

A fellebbezésnek **tartalmaznia** kell a beadványokra vonatkozó általános szabályokon túlmenően:

- a fellebbezéssel támadott ítélet számát;
- a fellebbezést megalapozó jogszabálysértést, a jogszabályhely pontos megjelölésével; valamint
- a másodfokú bíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet.

A fellebbezésben, a per elhúzódásának elkerülése érdekében, új tények és bizonyítékok előterjesztésére ugyanakkor csak meghatározott feltételekkel kerülhet sor. Arra egyrészt akkor van lehetőség, ha az az elsőfokú ítélet meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására, és elbírálása esetén rá kedvezőbb határozatot eredményezett volna, másrészt akkor is előadható, illetve az elsőfokú bíróság által mellőzött bizonyítás akkor is indítványozható, ha az az elsőfokú ítélet jogszabálysértő voltának alátámasztására irányul.

Törvény eltérő rendelkezése hiányában a fellebbezésnek az ítélet hatályosulására **halasztó hatálya van**. A fellebbezéssel egyidejűleg azonban **azonnali jogvédelem** iránti kérelem is **előterjeszthető**.⁸⁶⁷

A fellebbezést előterjesztő fél ellenfele és az érdekelt a fellebbezés közlésétől számított nyolc napon belül **fellebbezési ellenkérelmet** vagy **csatlakozó fellebbezést** terjeszthet elő. A fellebbezési ellenkérelemben a fellebbezést benyújtó fél ellenfele (hasonlóan a védíráthoz), a fellebbezés aaptalanságára hivatkozva kéri, hogy a másodfokú bíróság ne adjon helyt a fellebbezésben foglaltaknak. A csatlakozó fellebbezési kérelemre a fellebbezésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Tehát mind a fellebbezési ellenkérelem, mind pedig a csatlakozó fellebbezés járulékos jellegű, azaz azok előterjesztésére csak akkor van mód, ha fellebbezés benyújtásra került.⁸⁶⁸

Tárgyalás tartására a fellebbezési eljárásban is kizárólag akkor kerül sor, ha a fél a fellebbezésben vagy a fellebbezési ellenkérelemben azt kifejezetten kérte.⁸⁶⁹

A fellebbezés során is érvényesül a **kérelemhez kötöttség** elve, ugyanis a másodfokú bíróság az ítéletet csak a fellebbezés, csatlakozó fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem kereti között vizsgálhatja felül.⁸⁷⁰

A másodfokú bíróság az ügy érdemét illetően a megtámadott elsőfokú ítéletet **helyben hagyja**, ha:

- a fellebbezéssel támadott ítélet a jogszabályoknak megfelel; vagy
- olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki.

Jogszabálysértés esetén a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét egészben vagy részben – az ítélet egyes rendelkezéseinek helyben hagyása vagy hatályon kívül helyezése mellett –

§-a alapján, ha a határozatot elsőfokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság hozta, **a felek** a határozat elleni fellebbezéshez mellékelte **közös kérelemben** indítványozhatják, hogy az anyagi jogszabály megsértésére alapított fellebbezést **közvetlenül a Kúria** bírálja el. Az ugró fellebbezést a Kúria csak akkor fogadja be, ha a fellebbezés olyan anyagi jogsértésen alapul, amely a joggyakorlat egységének biztosítása szempontjából alapvető jelentőségű. Ha a Kúria az ugró fellebbezést nem fogadja be, azt a másodfokú bíróságnak küldi meg elbírálásra. A jogalkotó célja az ugró fellebbezés bevezetésével az volt, hogy elsősegítse a Kúria mint legfőbb bírói fórum feladatának teljesítését, vagyis a jogalkalmazás egységének biztosítását, valamint, hogy a felek ügyüket akkor is a Kúria elé vihessék, ha a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat az ügyben nem lehetséges, mert vagy nincs meg annak a jogszabályi alapja, vagy pedig kizárt.

⁸⁶⁷ Kp. 100. §.

⁸⁶⁸ Kp. 105. §.

⁸⁶⁹ Kp. 107. §.

⁸⁷⁰ Kp. 108. §.

megváltoztatja.⁸⁷¹ Megváltoztató ítéletet tehát akkor hozhat a másodfokú bíróság, ha azt állapítja meg, hogy az elsőfokú ítélet részben vagy egészben nem helyes, jogszabálysértő. Ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet csak részben változtatja meg, akkor értelemszerűen rendelkeznie kell a részbeni megváltoztatás mellett arról is, hogy az elsőfokú ítélet egyebekben helyben hagyja.⁸⁷²

A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet – a fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési kérelem, illetve a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül – **végzéssel hatályon kívül helyezi**, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, ha:

- az elsőfokú bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva,
- az ítélet meghozatalában olyan bíró vett részt, akivel szemben kizáró ok állt fenn, vagy
- az ítélet olyan orvosolhatatlan formai hiányosságban szenved, amely miatt érdemi felülbírálatra alkalmatlan.

Ezek olyan abszolút hatályon kívül helyezési okok, amelyek esetén az elsőfokú bíróság cselekményei érvényesen meg sem történhettek. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet végzéssel hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, ha az elsőfokú eljárás lényeges szabályainak megszegése a per érdemi eldöntésére a másodfokú eljárásban nem orvosolható módon kihatással volt. Ez a hatályon kívül helyezési ok annyiban különbözik az előzőtől, hogy erre csak fellebbezési, a csatlakozó fellebbezési, és a fellebbezési ellenkérelem kereti között kerülhet sor.⁸⁷³

Az elsőfokú bíróság **végzése ellen** – a Kp.-ben meghatározott esetben – fellebbezéssel élhet a fél, az érdekelt, továbbá az, akire a végzés rendelkezést tartalmaz, a rendelkezés rá vonatkozó része ellen. A jogalkotó az elsőfokú bíróság végzése (tehát nem érdemi döntése) ellen is lehetővé teszi a fellebbezést annak, akire nézve a végzés rendelkezést tartalmaz. Erre azonban csak a Kp.-ban kifejezetten meghatározott esetekben kerülhet sor.⁸⁷⁴

A fellebbezést a másodfokú bíróság **tárgyaláson kívül bírálja el**, szükség esetén a feleket meghallgathatja.

A másodfokú bíróság a jogszabálysértő végzést:

- **megváltoztatja** vagy
- **hatályon kívül helyezi**,

ha a végzésben foglalt eljárási cselekményt mellőzni kell.

Ha a megváltoztatáshoz szükséges adatok nem állnak rendelkezésre, a másodfokú bíróság a végzést hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot **új végzés hozatalára** utasítja.

Ha a másodfokú bíróság az elsőfokú végzést annak indokai alapján **hagyja helyben**, az indokolásában kizárólag erre a körülményre kell utalni.⁸⁷⁵

4.10.2. Rendkívüli perorvoslatok

4.10.2.1. A felülvizsgálat

A Kp. 115. §-a alapján a jogerős ítélet, továbbá a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen jogszabálysértésre hivatkozással felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

A felülvizsgálati kérelemről minden esetben a **Kúria** dönt.

A felülvizsgálat **tárgya** tehát:

a) jogerős ítélet;

⁸⁷¹ Kp. 109. §.

⁸⁷² Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 349. p.

⁸⁷³ Horváth – Kalas – Kárpáti – Kurucz – Marosi – Márton – Mudráné Láng – Petrik – Rothermel – Tóth: i.m. 350. p.

⁸⁷⁴ Kp. 112. §.

⁸⁷⁵ Kp. 114. §.

b) a keresetlevelet visszautasító jogerős végzés;

c) az eljárást megszüntető jogerős végzés.

A Kp. azt is meghatározza, hogy mely határozatok ellen **nincs helye felülvizsgálatnak**:

- Az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen (tehát amely ellen nem éltek fellebbezéssel), kivéve, ha a fellebbezést törvény zárta ki.
- Ha a fél a fellebbezési jogával nem élt és a másik fél fellebbezése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyta (aki tehát az elsőfokú határozat ellen nem fellebbezett, az a másodfokú határozatot nem támadhatja meg felülvizsgálattal).
- A jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, a perköltségre, a teljesítési határidőre vagy a részletfizetésre vonatkozó rendelkezései ellen.
- A Kúria határozata ellen (azok ellen a jogerős ítéletek és jogerős végzések ellen, amelyeket a Kúria hozott, nincs lehetőség felülvizsgálatra, mivel a Kúria korábbi döntése ellen értelemszerűen nem lehet a Kúriához fordulni).
- Ha azt törvény különösen indokolt esetben kizárja. (A taxáció tehát nem zárt, a felülvizsgálat lehetőségét a törvény különösen indokolt esetekben kizárhatja.)⁸⁷⁶

A felülvizsgálat kezdeményezésére jogosultak, tehát a felülvizsgálat **alanyai**:

a) fél;

b) az érdekelt, továbbá a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az;

c) akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

A felülvizsgálati kérelmet **az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál** a jogerős határozat közlésétől számított **harminc napon belül** kell **jogi képviselő** útján benyújtani. A felülvizsgálati kérelemben nem lehet hivatkozni új jogalapra és olyan új tényre, körülményre, amely nem volt sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárás tárgya.⁸⁷⁷

A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket azonban csak a törvényben meghatározott esetekben **fogadja be**, ha:

- a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása;
- a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége;
- az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége; vagy
- a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés

miatt indokolt.⁸⁷⁸

A befogadási szempontok rögzítésével a jogalkotó behatárolta a Kúria szerepét a közigazgatási bírósági eljárásban, amely összhangban van a Kúria alkotmányos rendeltetésével. A befogadásra vonatkozó szabályozásból következően a jogerő feloldásához valamilyen igazságszolgáltatási közérdek is szükséges. A Kúria tehát felülvizsgálati eljárásában csak akkor vizsgálja a jogerős bírói döntés jogszerűségét, ha arra a befogadási szempontok alapján a joggyakorlat egységesítése, fejlesztése, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, vagy az ügy különleges súlya miatt szükséges. A Kúria a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha a jogerős ítélet olyan elvi jelentőségű jogkérdést vet fel, amellyel kapcsolatban a Kúria még nem foglalt állást, feltéve, hogy a bírói gyakorlat nem egységes. A joggyakorlat továbbfejlesztésének szükségességére figyelemmel, a felülvizsgálati kérelem pedig akkor fogadható be, ha a jogerős ítélet által felvetett elvi jelentőségű jogkérdésben a bírói gyakorlat már kialakult és egységes, annak követése azonban a körülmények változására tekintettel nem támogatható. A felvetett jogkérdés különleges súlyára figyelemmel a felülvizsgálati kérelem különösen abban az esetben fogadható be, ha a jogkérdés nagy számban előforduló új típusú ügyben merült fel, a felvetett jogkérdés társadalmi

⁸⁷⁶ Kp. 116. §.

⁸⁷⁷ Kp. 117. §.

⁸⁷⁸ Kp. 118. §.

jelentőségére figyelemmel pedig akkor, ha az adott ügy a jogalanyok széles körét érinti.⁸⁷⁹

A Kúria kizárólag a befogadási szempontok vizsgálatát követően, és abban az esetben dönt az ügy érdemében, ha a valamelyik befogadási szempont a felülvizsgálati kérelem alapján beigazolódik.

A felülvizsgálati kérelem **érdemében** a Kúria a következő döntéseket hozhatja:

- Ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, a Kúria a jogerős határozatot egészben vagy részben **hatályon kívül helyezi**, és **szükség esetén** az ügyben eljárt elsőfokú vagy másodfokú **bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja**.
- Ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, a Kúria a megtámadott ítéletet **hatályában fenntartja**.⁸⁸⁰

A Kúriának azonban a Kp. szabályai alapján **nincs** megváltoztatási, azaz **reformatórius jogköre**, így a felülvizsgált bírói döntés megváltoztatására nem jogosult.

4.10.2.2. A perújítás

A Kp. a jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen, rendkívüli jogorvoslatként **perújítást** is lehetővé tesz. Erre különösen akkor van lehetőség, ha a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna.⁸⁸¹ A perújítást **az első fokon eljárt bíróságnál** kell írásban benyújtani. A perújítási kérelemben meg kell jelölni azt az ítéletet, amely ellen a perújítás irányul, ennek megváltoztatása iránt határozott kérelmet kell előterjeszteni, meg kell nevezni a perújítás alapjául szolgáló tényeket és bizonyítékokat, valamint csatolni kell az erre vonatkozó okiratokat is.

4.11. Különös közigazgatási perek

A Kp. az általános perjogi szabályok mellett négy különös közigazgatási pertípust is nevesít, amelyekre a Kp.-ben meghatározott speciális perjogi szabályok vonatkoznak:

- a) az egyszerűsített per;
- b) a mulasztási per;
- c) a marasztalási per; valamint
- d) a köztestületi felügyeleti per.

A bíróság **egyszerűsített perben** jár el a hatósági igazolvánnyal, a hatósági bizonyítvánnyal, valamint – az ingatlan-nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perekben; kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perekben; hatósági végzéssel kapcsolatos perekben; a felosztatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perekben. A bíróság egyszerűsített perben bírálhatja el a pert, ha a felperes ezt a keresetlevélben kéri, és az alperes a védiratban nem ellenzi. Egyszerűsített perben a bíróság a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályai szerint jár el.⁸⁸²

Mulasztási per alatt a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása miatti pert értjük. A mulasztási per megindítására jogosult az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti; valamint az ügyészség és a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el. A bíróság mulasztást állapít meg, ha a

⁸⁷⁹ Részletesebben ld. a Kúria 2/2017. (XI. 13.) PK véleményét a felülvizsgálat engedélyezésével kapcsolatos egyes kérdésekről.

⁸⁸⁰ Kp. 121. §.

⁸⁸¹ Új Pp. 393. § a) pont.

⁸⁸² Kp. 124. §.

közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget. Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.⁸⁸³

Ha a keresetlevél marasztalási kereseti kérelmet tartalmaz, akkor a Kp. **marasztalási perre** vonatkozó szabályait is alkalmazni kell az általános perjogi szabályok mellett.. Ilyen marasztalási kereseti kérelem:

- a) a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása;
- b) a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés; illetve
- c) a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés.

Ha a bíróság a marasztalási kereseti kérelemnek helyt ad, ítéletében a közigazgatási szervet a jogszabályi keretek között marasztalja.⁸⁸⁴

A **köztisztviselési felügyeleti pernek** a köztisztviselés felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy ügyészség által az eredménytelen törvényességi felhívást követően indított pert nevezzük, amelyre a Kp. speciális perjogi szabályokat határoz meg.⁸⁸⁵

További speciális perjogi szabályokat határoz meg a Kp. arra az esetre, ha **nem közigazgatási szerv ellen indul a közigazgatási per**. Erre akkor kerülhet sor, ha maga a közigazgatási szerv indítja a pert, és így érvényesíti a közigazgatási szerződéssel vagy közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igényét. A pert ilyenkor az ellen a természetes- vagy közigazgatási szervnek nem minősülő jogi személy ellen kell megindítani, akivel szemben a közigazgatási szerv az igényét kívánja érvényesíteni.⁸⁸⁶

⁸⁸³ Kp. 127-129. §.

⁸⁸⁴ Kp. 130-133. §.

⁸⁸⁵ Kp. 136-138. §.

⁸⁸⁶ Kp. 134-135. §.

X. FEJEZET

VÉRTESY LÁSZLÓ – ELJÁRÁSI KÖLTSÉG, AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG ELŐLEGEZÉSE ÉS VISELÉSE

Az Ákr. 124-130. §-a az **eljárási költséggel kapcsolatos szabályokat** tartalmazza: az eljárási költség viselése, az eljárási költség előlegezése, a döntés az eljárási költség viseléséről és a költségmentesség.

1. Az eljárási költségre vonatkozó általános szabályok

Az Ákr. alapelvei között szerepel a **hatékonyság elve**. Ennek számos dimenziója értelmezhető, a X. fejezet ezek közül a pénzügy hatékonyságra fókuszál, az ügyfelet, az egyéb résztvevőt és a hatóságot, valójában végső soron az államot terhelő eljárási kiadásokat szabályozza. Cél ugyanis, hogy a gyorsaság, tisztességes és ügyfélbarát ügyintézés finanszírozhatósága is észszerű legyen. Az alapelv értelmében a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, továbbá – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.⁸⁸⁷ A beadványok, kérelmek intézése, az eljárás lefolytatása jelentős idő-, anyag-, és munkaráfordítást igényel. Ezen intézkedések a közigazgatási szervek költségeit növelik, amelyek ugyanúgy fennállnak a kérelem elutasítása vagy annak visszavonása, az eljárás megszüntetése, valamint a kérelemnek helyt adó vagy egyezséget jóváhagyó döntés esetén. Erre tekintettel az eljárási költség megfizetésének, viselésének kötelezettsége függetlenül a döntés vagy az eljárás érdemétől fennáll. Másfelől az ügyfelek számára is kiadást jelent az eljárás megindítása, amely legtöbb esetben nem fedezi az eljárás teljes összegét. Tehát mindkét oldalon az államigazgatási vagy önkormányzati költségvetés aktív szerepvállalója a költségviselésnek. Ezért a hatékonyság célja valójában a költségek társadalomszintű minimalizálása.

A törvény definíciója szerint eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.

A jogalkotó az Ákr.-ben azonban nem rögzíti tételesen (taxatíván), hogy mely költségfajták tartoznak ebbe a körbe. A törvény címében is szereplő általánosság itt is érvényesül, ugyanis a szerteágazó szakigazgatás miatt a részletes meghatározás nem indokolt, illetve túlzottan kazuisztikus szabályozást eredményezne. Az egyes, eljárási specialitásokhoz igazodó költségek megállapítása, kötelezően figyelembeveendő szempontok meghatározása – mint különös eljárási szabály – az ágazati joganyag terrénuma.⁸⁸⁸

A 469/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről azonban részletes, kimerítő, taxatív felsorolásban rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban eljárási költség:

1. az eljárási illeték;
2. az igazgatási szolgáltatási díj;
3. az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség;

⁸⁸⁷ Ákr. 4. §.

⁸⁸⁸ Indoklás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 124. §-hoz.

4. az ügyfél képviselőjében eljáró személy megjelenésével kapcsolatos költség;
5. a tanú és a hatósági tanú költségtérítése;
6. a szakértői díj;
7. az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség;
8. a fordítási költség;
9. a tolmácsolási költség;
10. az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség;
11. a végrehajtási költség;
12. az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség;
13. a szemle, a zár alá vétel, valamint a szakértői eljárás jogszerű lefolytatásával összefüggésben felmerülő kártalanítás összege;
14. a tényállás tisztázásához szükséges, az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat azon költsége, amelyet az illeték vagy az igazgatási szolgáltatási díj nem tartalmaz;
15. az egyes hatósági intézkedésekkel kapcsolatban felmerült költség;
16. egyéb, az eljárással összefüggésben felmerült pénzkiadás.

További magyarázat, hogy a végrehajtási eljárásban való rendőri közreműködés jogszabályban meghatározott költségtérítésének összege végrehajtási költség.

Az eljárási költségek két csoportra oszthatók: egyfelől elsődlegesen az eljárási illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, másfelől az egyéb eljárási költségek.

Az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat a szűk értelemben vett hatósági ügyintézési tevékenységért eljárásért fizetendő átalányösszeg, az egyéb eljárási költség pedig mindaz az eljárás során felmerülő és igazolt költség, amely az ügyfél, a képviselő, a tanú, a szakértő, a tolmács részéről, illetve tevékenységükkel összefüggésben felmerül.

Ide tartozik például:

- az ügyfél megjelenésével, az anyanyelv használatával, az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség;
- a képviselő, a hatósági közvetítő költsége;
- a tanú és a hatósági tanú költségtérítése;
- a szakértői díj és költségtérítés;
- a fordítási, a levelezési és dokumentumtovábbítási költség; a végrehajtási költség és költségátalány;
- az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség;
- a helyszíni szemlével, valamint a szakértői tevékenységgel jogszerűen okozott kárért járó kártalanítás;
- az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat költsége.

Az **illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény** (Itv.) állapítja meg az állami és társadalmi feladatokhoz való arányos hozzájárulás, valamint az önkormányzatok saját bevételi forrásának gyarapítása érdekében az illetékek alapvető szabályait, továbbá az igazgatási és bírósági szolgáltatások díját megállapítsa. A kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárásért főszabály szerint illetéket kell fizetni. Jogszabály azonban rendelkezhet úgy, hogy valamely kérelemre induló hatósági eljárásért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. **Az eljárási illeték és az igazgatási szolgáltatási díj** (a továbbiakban együtt: díj) az eljárásért fizetendő átalányösszeg.⁸⁸⁹ Az öröklés, ajándékozás és visszerhes vagyonátruházás esetén

⁸⁸⁹ Indokolás az 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről 1. §-hoz.

vagyonyszerzési illetéket, a közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért eljárási illetéket vagy a törvényben meghatározott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat, a cégbíróságok törvényességi felügyeleti tevékenységéért felügyeleti illetéket kell fizetni. Jogszabály előírhatja, hogy **igazgatási szolgáltatási pótdíjat** kell az Itv.-ben megállapított illetéken felül fizetni, ha az illetékfizetéshez kötött hatósági eljárást a hatóság az ügyfél kérelmére – közigazgatási szolgáltatásként – a hatóság hivatali munkaidején túli időtartamban meghatározott munkarendben eljárva, vagy a hatóság székhelyén kívül szervezett szolgáltató helyen a hatósági eljáráshoz szükséges eszközök biztosítása mellett azonnal, vagy soron kívüli, sürgősségi vagy azonnali eljárás keretében folytatja le.⁸⁹⁰ Tehát a közigazgatási hatósági eljárás során főszabályként eljárási illeték, eltérő rendelkezés esetén igazgatási szolgáltatási díj megfizetésének kötelezettsége áll fenn. E kétféle kötelezettség (illeték vagy díj) egymást kizáróan érvényesül, ugyanis a díj fizetéséhez kötött eljárásban nem követelhető egyidejűleg illeték is.⁸⁹¹

A közigazgatási hatósági eljárásért a törvényben megállapított **illetéket** kell fizetni. Az eljárási illetékkötelezettség az eljárás megindítása iránti kérelem előterjesztésekor keletkezik. Az illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat akkor is meg kell fizetni, ha ugyanabban az ügyben kérelemre új eljárás indul. Az illetékfizetési kötelezettség akkor is fennáll, ha a hatóság:

- a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, vagy azt elutasítja (kivéve az érdemi vizsgálat nélkül történő elutasítást);
- az eljárást megszünteti (ide nem értve az illeték meg nem fizetése címén történő megszüntetést), valamint ha az eljárás megszüntetésének oka az, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, vagy az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, és törvény nem biztosít lehetőséget az eljárás felfüggesztésére;
- az eljárást egyezséget jóváhagyó határozattal zárja le.

Az egyes illetékek vagy igazgatási szolgáltatási díjak szakigazgatási ágazonként eltérőek, az Itv. alapján azonban az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárásért főszabályként **általános tételű eljárási illetéket**, azaz 3000 forintot kell fizetni.⁸⁹² Az illeték mértéke az általános mértékű illetéktől eltérhet, ha arról az Itv. melléklete⁸⁹³ vagy külön jogszabály⁸⁹⁴ így rendelkezik. A külön nevesített eljárásokon kívül azonban valamennyi elsőfokú eljárás esetén az általános tételű illetéket kell megfizetni. Az értékhez igazodó közigazgatási hatósági eljárási

⁸⁹⁰ Itv. 1. § (1).

⁸⁹¹ Indokolás az 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről 1. §-hoz.

⁸⁹² Itv. 29. § (1).

⁸⁹³ Itv. Mellékletében található eljárások, ahol nem az általános mértékű eljárási illeték mértéke irányadó: I. A szabálysértési eljárás, II. Az állampolgársággal kapcsolatos eljárás, III. Jogszabályról és joggyakorlatról kiállított bizonyítvány, IV. A másolat és kivonat, V. A fordítás, VI. A hitelesítés, VII. A levéltár által készített másolat, VIII. Az iskolai, tanfolyami bizonyítványmásolat, másolat, IX. Egyes okmányok kiadásával kapcsolatos eljárások, X. Anyakönyvi és névváltoztatási eljárás, XI. A külön jogszabály szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő hatósági eljárások, XIII. Egyes környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi hatósági eljárás, XIV. A felszámolói névjegyzékbe vétel, XV. Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárás, XVIII. A külkereskedelemmel kapcsolatos eljárások, XIX. A külön jogszabályban meghatározott eljárásokhoz szükséges adó- és értékbizonyítvány kiállítása iránti eljárás, XX. Külföldiek ingatlanszerzéséhez szükséges engedély, XXI. A hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás, XXII. A vízgazdálkodással kapcsolatos helyi önkormányzati hatósági eljárások, XXIII. A haditechnikai termékek gyártása és a haditechnikai szolgáltatások nyújtása engedélyezése, XXIV. A településrendezéssel kapcsolatos kártalanítási eljárás, Természetes személyek adósságrendezési eljárásában az adósságrendezési nyilvántartásba történő bejegyzés törlésére irányuló kérelem.

⁸⁹⁴ Például 1996. évi LXXXV. törvény az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonlap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról (Díjtörvény).

illeték alapja az eljárás tárgyának az eljárás megindítása időpontjában fennálló értéke.⁸⁹⁵ Az elsőfokú közigazgatási határozat elleni **fellebbezés illetéke** főszabályként – eltérő rendelkezés hiányában, és a fellebbezés tárgyának értéke pénzben megállapítható – a fellebbezéssel érintett vagy vitatott összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500 000 forint. Ha a fellebbezés tárgyának értéke pénzben nem állapítható meg, a fellebbezés illetéke 5000 forint. A gazdálkodó szervezet – ide nem értve az egyéni vállalkozót – által az adóhatóságnál, illetve a vámhatóságnál kezdeményezett fizetési könnyítésre, adómérséklésre irányuló fellebbezés illetéke a fellebbezéssel érintett vagy vitatott összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 400 forint, de legalább 15 000 forint, legfeljebb 500 000 forint, ha a fellebbezés tárgyának értéke pénzben nem állapítható meg, a fellebbezés illetéke 15 000 forint.

Az **igazgatási szolgáltatási díjak az ágazati anyagi jogszabályokban** találhatók. Az egyéb eljárási költségek közül az Itv. nevesíti, hogy az eljáró hatóság által készített fordítás illetéke oldalanként 1000 forint. Az államigazgatási eljárásban készített hitelesített vagy hitelesítetlen másolat, illetőleg kivonat illetéke oldalanként magyar nyelvű másolat esetében 100 forint, idegen nyelvű másolat esetében 300 forint. Az eljáró hatóság által végzett hitelesítés illetéke, másolat, kivonat vagy fordítás után oldalanként 100 forint, iraton levő aláírás után aláírásonként 500 forint.

A közigazgatási hatósági **eljárási illeték és az eljárási költség megfizetése** az eljárás megindításakor történhet:

- készpénzáttutalási megbízás útján;
- ha a hatóságnál erre lehetőség van – a technikai feltételek megléte esetén – elektronikus fizetési és elszámolási rendszeren keresztül, bankkártyával, házipénztárba készpénzzel;
- a hatóságnál az összeg hatósági letétbe helyezésével; illetve
- az illeték esetében az eljárást kezdeményező iraton illetékbélyeggel.

Az áttutalás közleményrovatában az ügyfél neve, lakcíme vagy székhelye, valamint – az eljáró hatóság felhívására esetén – az ügyszám feltüntetésével az eljárás kezdeményezését megelőzően vagy az eljáró hatóság felhívására történik. Ha az ügyfél az eljárás megindítása nélkül fizetett illetéket, akkor a készpénz-átutalási megbízás feladóvevényével az állami adóhatóságnál kérheti az illeték visszatérítését. Ha az ügyfél a kérelmet az illeték megfizetése nélkül nyújtja be, az eljáró hatóság nyolc napon belül felhívja az ügyfelet a kérelemhez kapcsolódó ügyszám és a fizetendő illeték összegének megjelölésével az illeték megfizetésére. Ezzel egyidejűleg figyelmezteti arra, hogy amennyiben az illeték megfizetését elmulasztja és a hatóság az eljárást az illetéktérítés kötelezettség elmulasztására tekintettel végzéssel nem szüntette meg, az ügyfélnek a mulasztási bírságot is meg kell fizetnie.

Ha az ügyfél az előírt eljárási költségnél – az illeték és az igazgatási szolgáltatási díj kivételével – többet fizetett meg, akkor a többletet az eljáró hatóság visszatéríti.

2. Az eljárási költség viselése

Az **eljárási költség viselésének általános szabályai** értelmében az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Ez alapján kell az eljárási költségviselésről dönteni, mert ez a szabály nem az eljárási költség viselésére, hanem az eljárási költség viseléséről szóló döntésre vonatkozik.⁸⁹⁶ Tekintettel arra, hogy a költségek előlegezésére, illetve viselésére köteles személy eltérhet egymástól, az előlegezésre kötelezett személy érdekeinek védelme érdekében az eljárási költségek viseléséről a hatóságnak a költség felmerülésekor, vagy a viselésére köteles személy ismertté válásakor kell döntsön.⁸⁹⁷

⁸⁹⁵ Itv. 30. § (1).

⁸⁹⁶ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

⁸⁹⁷ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

Az eljárási költséget értelemszerűen **az eljárás szereplői viselik**: az ügyfél, a hatóság, illetve az eljárás egyéb résztvevője. Általánosságban azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.⁸⁹⁸

Alapvetően az **ügyfél viseli** az eljárási illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj összegét. A **kérelemre indult eljárásban**, ahol nincs ellenérdekű fél a jogszabály alapján másra nem hárítandó eljárási költségeket a kérelmező ügyfél viseli, hiszen az eljárás lefolytatása az ő érdekét szolgálja.

Az ügyfél **hivatalból indult vagy folytatott eljárásban** csupán a vele szemben megállapított kötelezettség alapjául szolgáló jogszabálysértés bizonyításával összefüggésben felmerült eljárási költség viselésére köteles. Ha az ügyfél **jogellenes magatartására** visszavezethetően vált szükségessé valamely eljárási cselekmény megismétlése, a hatóság az ezzel kapcsolatos többletköltség megfizetésére kötelezi a jogellenes magatartást tanúsító személyt.⁸⁹⁹

A **magyar nyelvet nem ismerő ügyfél** – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.⁹⁰⁰ A **több azonos érdekű ügyfél** esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség viseléséért, azaz bármelyikük megfizetheti, illetve annak teljesítése bármelyiküktől követelhető.⁹⁰¹ Megszűnik az egyetemlegesség, ha a közigazgatási hatóság mindegyik ügyfélre nézve külön döntést hoz.⁹⁰² Ha azonban az eljárásban több ügyfél vesz részt és az eljárás jellege kizárja azt, hogy az egyes ügyfelekkel szemben különböző határozat keletkezzen, csak annyi illetéket kell fizetni, mint amennyi abban az esetben járna, ha az eljárás csak egy ügyfél ügyében folya.⁹⁰³ Az eljárási illeték nem okirati illeték, tehát ha egy beadványban **több kérelem** kerül előterjesztésre, az eljárási illetéket kérelmenként kell megfizetni.⁹⁰⁴ A közigazgatásban bár ritka, hogy a hatósági eljárásra ellenérdekű ügyfelek között kerül sor (például birtokvita, adásvétel, csere). Az ilyen, úgynevezett **jogvita eljárásban** a hatóság az eljárási költségek viselésére kötelezi a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet. Tehát ha az eljárásban ellenérdekű ügyfelek is részt vesznek, az eljárási költségek – ezen belül az eljárásért megfizetett, illetve fizetendő díj – viselése az ügy érdemi elbírálásától, a hatósági eljárás kimenetelétől függ, a költségviselést az alapozza meg, hogy az adott közigazgatási ügyben „ki a nyertes és ki a vesztes.”⁹⁰⁵ A **kérelemnek részben helytadó határozatban**, a hatóság az eljárási költség arányos viselésére kötelezi a kérelmező ügyfelet és az ellenérdekű ügyfelet. A jogvita eljárás megszüntetése esetén az egyes eljárási költségeket az az ügyfél viseli, akinek eljárási cselekménye folytán az adott költség felmerült. Ha a hatóság a megállapított tényállás alapján a költségviselés megosztása tekintetében nem tud az ügyfelek között különbséget tenni, a nem azonos érdekű ügyfeleket egyenlő arányban kell az érintett eljárási költségek megfizetésére köteleznie.⁹⁰⁶ A közigazgatási hatósági eljárás során megtartott

⁸⁹⁸ Ákr. 77. § (1) bek.

⁸⁹⁹ Kilenyi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 441. p.

⁹⁰⁰ Ákr. 21. § (2) bek.

⁹⁰¹ A Ptk. 6:29. § [Egyetemleges kötelezettség] (1) Ha többen tartoznak egy nem osztható szolgáltatással, a teljesítés bármelyik kötelezettől követelhető. Egyetemleges a kötelezettség abban az esetben is, ha többen úgy tartoznak egy osztható szolgáltatással, hogy a jogosult bármelyik kötelezettől követelheti a teljesítést. (2) Egyetemleges kötelezettség esetén minden kötelezett az egész szolgáltatással tartozik, de ha bármelyikük teljesít, a jogosulttal szemben a teljesített rész erejéig a többiek kötelezettsége is megszűnik. A kötelezettek egymás szerződésszegéséért is felelnek.

⁹⁰² Itv. 31. § (2) bek.

⁹⁰³ Itv. 31. § (5) bek.

⁹⁰⁴ Itv. 31. § (3) bek.

⁹⁰⁵ Kilenyi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 438. p.

⁹⁰⁶ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

tárgyaláson a hatóság megkísérli az ellenérdekű ügyfelek között *egyezség* létrehozását, amely jóváhagyásának egyik feltétele az is, hogy a felek az eljárási költségek viselésének kérdésében is egyezsége jussanak.⁹⁰⁷

A hatóság viseli azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető. Az eljárási költség viselésére akkor is az eljáró hatóság köteles, ha az ügyfél részére a költségmentességet engedélyezett. A **megkeresett szerv vagy személy** eljárása során felmerült eljárási költséget a megkereső hatóság megtéríti. Az osztott hatáskör esetében a szakhatóság és az állásfoglalás költségeit az eljárási illeték tartalmazza. A **mulasztás** miatt kijelölt közigazgatási hatóság eljárásában felmerült és az általános szabályok szerint a kijelölt hatóság által viselendő egyéb eljárási költségeket a mulasztó hatóság téríti meg. Az eljáró hatóság viseli a **nyelvhasználat** alapján felmerült fordítási és tolmácsolási költségét, ha a hatóság nem magyar állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz.⁹⁰⁸ (A hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.)

A főszabály között szerepel, hogy az **eljárás résztvevője viseli** a jogellenes magatartásával okozott költségeket. Ha az eljárás egyéb résztvevőjének **jogellenes magatartására** visszavezethetően vált szükségessé valamely eljárási cselekmény megismétlése, a hatóság az ezzel kapcsolatos többletköltség megfizetésére kötelezi a jogellenes magatartást tanúsító személyt.⁹⁰⁹ A **megsemmisítés költségei** a zár alá vett dolog tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terhelik.⁹¹⁰ Önálló egyéb eljárási költség az **iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség**, amelyet minden esetben az iratbetekintést kérő személyre terhel.

A **végrehajtási eljárás** jellegzetességére tekintettel az köteles a végrehajtási eljárásban felmerülő eljárási költséget viselni, aki a végrehajtás megindítására és foganatosítására okot adott. Így például a végrehajtási eljárásban eljárási bírsággal sújtott végrehajtást kérőt az okozott többletköltségekben marasztalni kell annak ellenére, hogy a végrehajtás megindítására és foganatosítására jellemzően nem ő adott okot.

3. Az eljárási költség előlegezése

Az eljárási költség megelőlegezése – hasonlóan az eljárás költség viseléséhez – az **érdekeltségi körhöz** igazodik, azaz az eljárás költséget az előlegezi meg, akinél, akinek érdekében azok felmerültek. Fontos megjegyezni, hogy az eljárási költség megelőlegezése nem eredményezi automatikusan, hogy az illető is fogja viselni az eljárási költséget. Mivel az eljárási költség számos elemből áll, ezért az eljárás elején még számos eleme ismeretlen, bizonytalan. Az illeték és az igazgatási szolgáltatási díj összege már az eljárását megelőzően, az eljárás megindításakor is viszonylag egyszerűen meghatározható, mivel az Itv. vagy más anyagi jogszabályok rendezik. Ugyanakkor az egyéb eljárási költségekkel (szakértői díj, idézési költségek) a legtöbb esetben ekkor még nem lehet összecszerően számolni, ezek megelőlegezésére mindig akkor kerül sor, amikor felmerülnek, esedékesek.

Az Ákr. általánosan rendezi a költségek megelőlegezését, így a *hatóság állapítja meg*, figyelemmel arra, hogy egyes költségelemeknél – különösen jogvitás ügyekben – az eljárás folyamán az eljárási költségek viselésére köteles személy kiléte általában a hatóság érdemi döntésétől, vagy az eljárás megszüntetésétől függ. Az előlegezésről a hatóság végzéssel dönt a költségek felmerülésekor. Két esetet mégis egyértelműen szabályoz: a **bizonyítási eljárással**

⁹⁰⁷ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 39. p.

⁹⁰⁸ Ákr 21. § (1) bek.

⁹⁰⁹ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 441. p.

⁹¹⁰ Ákr. 110. § (4).

járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél előlegezi; a **rendőrség** igénybevételével kapcsolatos költséget az igénybevételért kérő hatóság előlegezi. A bizonyítási költség viselése attól függ, hogy az eljárást lezáró hatósági határozat az indítványnak megfelelő bizonyítási eszközön alapul-e, vagy sem.⁹¹¹

Kivételesen, amennyiben a felmerülő költségek jelentősebb összeget érnek el, vagy más körülmény ezt indokolttá teszi, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe. A **hatósági letétbe** helyezésnek teljesítés céljából van helye (teljesítési letét). Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hatósági letét után őrzési díj vagy kezelési költség nem számítható fel, a hatóság a pénzbeli letétet más pénzeszközektől elkülönítetten, letéti számlán kezeli.⁹¹²

Az eljárási költség megelőlegezése alapvetően attól függ, az eljárás **kérelemre vagy hivatalból indult**. A **szakhatósági eljárásért** fizetendő illetéket – az alapeljárás illetékével (igazgatási szolgáltatási díjával) egyidejűleg – annak kell előzetesen megfizetnie, akinek érdekében az eljárás indul. Az előzetes szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat a szakhatósági eljárás kezdeményezésekor kell megfizetni.⁹¹³ Az Ákr. értelmében nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás csatolását kérni,⁹¹⁴ mert ebben az esetben az eljáró hatóság köteles megkeresni a szakhatóságot, és kérni az állásfoglalását.⁹¹⁵

A **kérelemre indult eljárásban** az eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Az Itv. főszabályként rendelkezik arról, hogy a közigazgatási hatósági eljárási illetéket az eljárás kezdeményezésekor az köteles megfizetni, aki az eljárás megindítását kéri.⁹¹⁶ A **több azonos érdekű ügyfél** esetén az ügyfelek egyetemlegesen felelősek az eljárási költség előlegezéséért, tehát azt bármelyikük megfizetheti, illetve bármelyikük kötelezhető arra. Az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet a díj tartalmaz, ugyanis az illeték költségátalány, tehát magába foglalja a legtipikusabb eljárási költségeket. A hatósági eljárásért fizetendő díjat megállapító jogszabály – az egyéb eljárási költségek tételes megjelölésével – rendelkezhet úgy, hogy a díj mértékébe egyes vagy valamennyi eljárási költség beleszámít.⁹¹⁷ Ebben az esetben értelemszerűen az érintett eljárási költségeket a hatóság nem előlegeztetheti meg újra az ügyféllel, hiszen az a (költség)hatékonyság elvét is sértene.

A **hivatalból indult vagy folytatott eljárásban** az eljárási költséget a hatóság előlegezi, tekintettel arra, hogy az ügyfél kötelezése fogalmilag kizárt, hiszen azok az eljáró hatóság vonatkozásában merültek fel. Ez alól kivétel az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség, az ügyfél képviseletében eljáró személy költsége, a nem hatóság által viselendő fordítási költség, és az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség, amelyet az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője előlegez meg. Ebben az esetben az eljárási költségek viselése attól függ, hogy az ügyfél számára kedvező vagy kedvezőtlen döntéssel zárul a hivatalbóli eljárás. Ha az eljárást lezáró hatósági határozat az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, a felmerült egyéb eljárási költség viselésére az ügyfelet kell kötelezni. Viszont, ha az eljárást lezáró hatósági határozat az ügyfélre nézve nem állapít meg kötelezettséget, az egyéb eljárási költségek viselését a költségeket megelőlegező hatóság nem háríthatja át, maga köteles azokat viselni.⁹¹⁸

⁹¹¹ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 441. p.

⁹¹² 40/2009. (IX. 15.) IRM rendelet a hatósági letétről és a lefoglalt dolgok tárolásának és értékesítésének részletes szabályairól.

⁹¹³ Itv. 31.§ (8) bek.

⁹¹⁴ Ákr. 36. § (2) bek.

⁹¹⁵ Az 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről magyarázat. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017

⁹¹⁶ Itv. 31. § (1) bek.

⁹¹⁷ Itv. 67. § (3a) bek.

⁹¹⁸ Kilényi Géza Im. A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, 441. p.

Az eljárás megszüntetése az eljárási költség megelőlegezésének hiányában is attól függ, hogy az eljárás kérelemre vagy hivatalból indult. Az eljáró hatóság a kérelemre indult eljárást megszünteti, ha az ügyfél nem tesz eleget eljárási költségelőlegezési kötelezettségének.⁹¹⁹ A hivatalbóli eljárásokban azonban nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárási költség előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget,⁹²⁰ tekintettel arra, hogy azok az eljáró hatóság vonatkozásában merültek fel.

4. Döntés az eljárási költség viseléséről

Az eljáró hatóság **hivatalból köteles dönteni** az eljárási költség viseléséről, amely valamennyi kiadást, illetve az esetleges indokolatlan kifizetéseket tartalmazza, egyértelműen megjelölve azok kötelezettjeit, jogosultjait. Az eljárási költséget a hatóság összezszerűen határozza meg, és dönt a költség viseléséről, illetve – abban az esetben, ha az érintett eljárási költséget nem az előlegezte, akit annak viselésére kötelezett – a megelőlegezett eljárási költség visszatérítéséről. Amennyiben az eljárási költség tárgyában a hatóság az eljárás során nem dönt, kérelemre vagy hivatalból, a döntés kiegészítésének van helye.⁹²¹

Az eljárási költség összegét az **alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével** kell megállapítani. Ilyen bizonyítás hiányában ugyanakkor a hatóságnak az összezszerűsége vonatkozó bizonyítást hivatalból is le kell folytatnia.⁹²² Az egyéb eljárási költség összegét általában az érintett által bemutatott bizonyíték alapján, ha pedig ez nem lehetséges, az érintett írásbeli nyilatkozata alapján állapítja meg hatóság, illetve téríti vissza a jogosultnak. Mérlegelési jogkörében pedig a hatóság az indokolatlanul magas eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapít meg.

Az eljárási költség tárgyában hozott **döntés**, vagy az ügy érdemében hozott egybefoglalt határozatban, vagy végzésben jelenik meg. A döntés, megjelenési formájától függetlenül önállóan fellebbezhető, egybefoglalt határozat esetén azonban, ha a fellebbezésre jogosult a határozati és az eljárási költség tárgyában hozott rendelkezések ellen is jogorvoslattal él, a jogorvoslati eljárást egyben, a határozat elleni jogorvoslatra vonatkozó szabályok szerint kell lefolytatni. Önálló fellebbezésnek van helye az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen.⁹²³

Egyes esetekben az eljárási költség, különösen az **illeték visszajár**. Az Ákr-ben szabályozott eset, hogy a **függő hatályú döntésben** a hatóság rendelkezik arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, továbbá a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. Tehát a hatóság visszatéríti az addigi eljárási költségeket, ha a függő hatályú döntésében meghatározott határidőn belül a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást sem szüntette meg. A függő hatályú döntés véglegessé válásáról a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik a megfizetett, meg előlegezett eljárási költség összegének visszatérítése iránt.⁹²⁴ Az **Itv. szabályai** alapján hatóság jogorvoslati eljárásban megfizetett valamennyi illetéket az ügyfél részére köteles visszatéríteni, ha a közigazgatási hatóság vagy a bíróság által felülvizsgált közigazgatási hatósági döntés vagy intézkedés az ügyfél hátrányára

⁹¹⁹ Ákr. 47. § (1) bek. d) pont.

⁹²⁰ Ákr. 103. (2) bek.

⁹²¹ Ákr. 91. §.

⁹²² A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról magyarázata. Complex Jogtár, Complex Kiadó, 2017.

⁹²³ Ákr. 116. §.

⁹²⁴ Ákr. 43. § (10).

részben vagy egészben jogszabálysértőnek bizonyult.⁹²⁵ Ezen kívül az Itv. további esetekben is lehetővé teszi a közigazgatási eljárási illeték visszatérítését, ha:⁹²⁶

- az illetékfizetésre kötelezett számítási hiba vagy jogszabály téves értelmezése folytán a szabályszerű illetéknél többet fizetett;
- az illetéket vagy az illetékalapot hibásan számították ki, vagy az illeték kiszabása nem a fizetésre kötelezett terhére történt, továbbá ismételt kiszabás esetén;
- az eljárás illetékmentes, vagy az illeték mérséklésének van helye, de az illetéket megfizették, vagy nagyobb összegben fizették meg;
- a hatóság a természetes személy ügyfél számára az eljárás során költségmentességet engedélyez,
- a hatóság hatásköre az ügy elbírálása alatt megszűnt, és az ügy elbírálására nincs hatáskörrel rendelkező más hatóság;
- a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül utasítja el, vagy ha az eljárás megszüntetésének oka az, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye;
- a hatóság arról rendelkezik, hogy a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól.

5. Költségmentesség

A jogállamban mindenki számára biztosítani kell, hogy jogait gyakorolhassa, ebből még jövedelmi viszonyok alapján sem lehet senkit kizárni, vagy korlátozni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül – intézzék.⁹²⁷ Ennek érdekében a hatóság teljes vagy részleges **költségmentességet** engedélyezhet jogai érvényesítésének megkönnyítésére, vagy törvényben meghatározott más fontos okból, annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni. A költségmentesség csak a természetes személy ügyfelet illeti meg, jogi személyek, más szervezetek esetében nem alkalmazható. Ennek elhatárolása olykor azért nehéz, mert a természetes személy, mint egyéni vállalkozó vagy östermelő szintén folytathat gazdasági tevékenységet, és ennek következtében kedvezőbb helyzetbe kerülhet, mint egy mikrovállalkozás (betéti társaság), amely jogi személy.

A költségmentesség igénylésére arra irányuló **kérelem** előterjesztésével nyílik lehetőség, amelyre az eljárás bármely szakaszában sor kerülhet. A hatóság előlegezi az ügyfél első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelme benyújtásától az arról szóló döntés véglegessé válásáig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné.

A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve **az eljárás egész tartamára** és a végrehajtási eljárásra terjed ki, feltéve, ha a hatóság az engedélyt időközben nem vonja vissza. A költségmentesség nem terjed ki a jogellenes magatartással okozott költségek viselésére. Ez esetben a hatóság – a költségmentesség tényétől függetlenül – a költségek felmerülésekor dönt az eljárási költség viseléséről. Ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyfél a költségmentesség iránti kérelemben rosszhiszeműen valótlan adatot szolgáltatott, vagy a hatóságot más módon megtévesztette, a költségmentességet engedélyező végzését az eljárás megindulására visszamenő hatállyal visszavonja vagy módosítja, és ugyanilyen hatállyal dönt az eljárás során eddig felmerült eljárási költség előlegezéséről és viseléséről. Ebben az esetben a hatóság az eljárási bírság kiszabásáról az e bekezdés szerinti végzésében is dönthet.⁹²⁸

⁹²⁵ Itv. 32. § (1).

⁹²⁶ Itv. 80. §.

⁹²⁷ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bek.

⁹²⁸ A 180/2005. (IX. 9.) Kormányrendelet a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról 8. § (3) bekezdés.

Az eljáró hatóság **mérlegelési jogkörében** eljárva állapítja meg, hogy a költségmentesség igénye megalapozott-e. A költségmentesség az eljárási költség előlegezése és viselése alóli **teljes vagy részleges mentességet** jelent. Teljes költségmentesség alapján az eljárás minden eljárási költség alól mentességet élvez az arra jogosult személy, míg részleges illetékmentesség esetén, vagy valamely eljárási költségfajta, vagy az eljárási költségek meghatározott százalékának viselése alól mentesíti.

A költségmentesség engedélyezéséről, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról végzéssel dönt. Tekintettel arra, hogy az Ákr. nem határoz meg konkrét határidőt a költségmentesség engedélyezésére, illetve az arra irányuló kérelem elutasítására, a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. A költségmentességet engedélyező, a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzést a hatóság közli az eljárásban részt vevő azon hatóságokkal, amelyek eljárása illeték- vagy díjfizetési kötelezettség alá esik.

A **költségmentesség típusai** szerint törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározhat személyes költségmentességet, valamint tárgyi költségmentességet, azaz olyan ügyfajtát, amelyben az ügyfelet – nem személyes vagyoni viszonyára, hanem az ügy tárgyára tekintettel – költségmentesség illeti meg.

A **személyes költségmentesség** alapján nem kötelezhető illeték fizetésére az, akit a hatóság külön jogszabály alapján költségmentességben részesített.⁹²⁹ Az illeték fizetésére egyébként kötelezett mentessége (személyes illetékmentesség) esetén az illetéket a mentes féltől nem lehet követelni.⁹³⁰ A 18. életévét be nem töltött személy mentesül az általános tételű eljárási illeték megfizetése alól. A **természetes személy ügyfél** esetében a 469/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költség térítéséről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről tartalmazza a részletszabályokat. A hatóság a természetes személy ügyfél kérelmére engedélyezi a teljes vagy részleges költségmentességet. A teljes költségmentesség akkor engedélyezhető, ha az ügyfél és a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozók egy főre jutó havi nettó jövedelme (nyugdíja) nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és ingatlan tulajdonnal nem, vagy kizárólag a lakóhelyüél szolgáló ingatlan tulajdonával rendelkezik. Költségmentességben lehet részesíteni – jövedelmi és vagyoni helyzetének vizsgálata nélkül – azt a felet is, aki a kérelem benyújtásakor aktív korúak ellátására jogosult, időskorúak járadékában, ápolási díjban, vakok személyi járadékában, fogyatékosági támogatásban részesül, pénzellátásban részesülő hadigondozott és nemzeti gondozott, hajléktalan személy, menekült, menedékes. A részleges költségmentesség az ügyfelet valamely eljárási költségfajta vagy az eljárási költség meghatározott százalékának viselése alól mentesíti. Részleges költségmentesség akkor engedélyezhető, ha az ügyfél és a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozók egy főre jutó havi nettó jövedelme (nyugdíja) nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át, és ingatlan tulajdonnal nem, vagy kizárólag a lakóhelyüél szolgáló ingatlan tulajdonával rendelkezik. Különös méltánylást érdemlő esetben – különösen, ha az ügyfél és az általa eltartott személyek létfenntartása veszélyeztetett – a teljes költségmentesség feltételeinek hiányában, de a részleges költségmentesség feltételeinek fennállása esetén teljes költségmentesség; a részleges költségmentesség feltételeinek hiányában is részleges költségmentesség engedélyezhető.

A költségmentesség engedélyezésére irányuló kérelem benyújtásakor igazolni kell az ügyfél és a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozó vagyoni és jövedelmi helyzetének megítéléséhez szükséges körülményeket. Ezek alapján az ügyfélnek a személyes költségmentesség engedélyezésére irányuló kérelméhez csatolnia kell a költségmentességet megalapozó okiratokat. Ilyen okirat különösen a saját és a vele közös háztartásban élő közeli

⁹²⁹ Itv. 33. § (1) bek.

⁹³⁰ Itv. 4. § (1) bek.

hozzátartozónak a harminc napnál nem régebbi munkáltatói jövedelemigazolás, nyugdíjas esetén az utolsó havi nyugdíjszelvény vagy az utolsó havi fizetési számlakivonat, vagy ezek hiányában az ügyfél nyilatkozata.⁹³¹

Az eljárási költség előlegezése és viselése alóli költségmentesség a költségmentesség alapjául szolgáló feltételeknek az eljárás folyamán történő bekövetkezése esetén is engedélyezhető. Az ügyfél a költségmentesség alapjául szolgáló feltételek megváltozását a változás bekövetkezésétől számított öt napon belül köteles a hatóságnak bejelenteni. Ha az ügyfél a feltételek megváltozására vonatkozó bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy a költségmentesség engedélyezésére irányuló kérelemben valótlan adatokat szolgáltat, a hatóság a költségmentességet engedélyező végzés módosításával vagy visszavonásával egyidejűleg dönt az eljárási költség előlegezéséről és viseléséről. A hatóság az ügyfelet a költségmentességet engedélyező végzésében tájékoztatja a bejelentés elmulasztásának és a valótlan adatszolgáltatás jogkövetkezményeiről.

Az Itv. továbbá taxatív felsorolja azokat a – tipikusan állami – szerveket, amelyek teljes személyes illetékmentességben részesülnek. Ilyen például a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok és azok társulásai, a költségvetési szerv, az egyesület, a köztisztviselő, az egyházi jogi személy, az alapítvány, közalapítvány, vízgazdálkodási társulat, az egészségbiztosítási szerv, a központi nyugdíjbiztosítási szerv, a Magyar Nemzeti Bank, közszolgálati médiumok, közhasznú nonprofit gazdasági társaság, egyes elkülönített állami pénzalapok.⁹³²

A **tárgyi költségmentesség** alapján bizonyos eljárásokért nem kell például illetéket fizetni. Természetesen azonban itt is felmerülhet egyéb eljárási költség. Egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetve kötelezettségek teljesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében az Itv. melléklete és a külön ágazati jogszabályok meghatároznak tárgyi illetékmentességet. Az Itv. 33. §-a e cél érdekében közel hetven illetékmentes eljárást nevesít. Ilyen például a választással és a népszavazással kapcsolatos eljárás, a közérdekű bejelentés, javaslat és a panasz elbírálása; az anyakönyvi kivonat; a házassági név megváltoztatása; a gyámhatósági eljárások; a holtnak nyilvánítás; a köznevelési és tankötelezettséggel, valamint a középfokú és felsőoktatással kapcsolatos eljárás; a Magyar igazolvány és a Magyar hozzátartozói igazolvány, foglalkoztatáspolitikai körébe tartozó juttatások, áldozatsegítő támogatások, lakcím, egyenlő bánásmód, fogyasztóvédelmi eljárás. Továbbá egyes hatósági igazolványok, bizonyítványok: hatósági erkölcsi bizonyítvány (évente négy alkalommal), eltulajdonított okmányok pótlása, oktatási igazolvány, népművészeti és népi iparművészeti igazolvány kiállítása is illetékmentes eljárás. Értelemszerűen ebbe a felsorolásba tartozik a költségmentesség engedélyezése iránti eljárás, valamint a költségmentesség feltételei fennállásának igazolásához kiállított irat.

⁹³¹ A 180/2005. (IX. 9.) Kormányrendelet a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról 3. §.

⁹³² Itv. 5. § (1) bek.

XI. FEJEZET

BALLA ZOLTÁN – A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS

1. Végrehajtás a közigazgatási eljárásban

Az Ákr. a **végrehajtási eljárást ultima ratióként** (végső eszközként, végső megoldási kísérletként, utolsó döntésként) biztosítja a közigazgatási szervek számára a jogerős határozatukban foglalt kötelezettség érvényesítését, **az állami akarat esetleges legitim kényszerrel** történő realizálását. A végrehajtás a közigazgatási eljárás alap- és jogorvoslati szakaszaihoz képest **harmadik, önálló és nem szükségképpen alkalmazandó szakasza**. Amennyiben mégis alkalmaznia kell a közigazgatási szervnek, úgy az e szakaszon belüli jogintézmények hivatottak biztosítani a hatóság jogerős döntésének megvalósulását.

Természetesen nem minden hatósági döntést lehet végrehajtással kikényszeríteni. Így logikailag kizárt, hogy valamely **ügyfél által kérelmezett jogot** (például építési engedélyezéshez) megadó hatósági döntést állami kényszerrel, illetve végrehajtással lehessen életre hívni. A jogot szerző ügyfél ugyanis az általa kezdeményezett eljárás kapcsán megszerzett jogát (például az építkezésre) magával szemben nem kényszerítheti ki, vagyis saját elhatározásából vagy él a jogával (tehát építkezni kezd) vagy nem.

Ezzel szemben a **kötelezettséget megállapító** (például adóbírság befizetése) vagy bármely tilalmat kimondó (például vadász lőfegyver további használata) határozatban foglaltak nem teljesítése, vagyis ha a kötelezett önként nem teljesíti a határozatban megállapított kötelezettségét, akkor a teljesítési határidő letelte után a hatóság alkalmazza az Ákr. végrehajtásról szóló XI. fejezetében foglaltakat.

A közigazgatási végrehajtás:

- a közigazgatási szerv döntésében előírt
- konkrét pénzfizetési kötelezettség,
- vagy egy adott magatartás teljesítésének
- a kötelezett általi önkéntes teljesítésének elmaradása esetén történő
- állami erőszak útján megvalósuló érvényesítése.

Leegyszerűsítve úgyis mondhatjuk, hogy a végrehajtás:

- a végleges döntésben megállapított
- kötelezettség önkéntes teljesítésének hiányában
- alkalmazandó hatósági eljárás.⁹³³

Az **önkéntes teljesítés hiányát**, illetve a végrehajtás elrendelését akkor lehet megállapítani, ha:

- a hatóság pénzfizetésre, meghatározott cselekményre, magatartásra irányuló valamilyen kötelezettséget állapított meg jogerősen és a teljesítésre nyitva álló határidőben a teljesítés elmaradt;
- a hatóság tűrésre, vagy valamely cselekménytől, illetve magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget jogerősen megállapított és a kötelezett az előírt kötelezettségét megszegte;
- a hatóság azonnali végrehajtás vagy biztosítási intézkedést rendelt el;
- a hatóság teljesítési határidőt nem tartalmazó döntése véglegessé vált.

⁹³³ Boros Anita Im. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, 235. p.

A fentiekben a végrehajtást a „kötelezett” személyéhez kötöttük. Ez a **kötelezett többségében maga az ügyfél**, de lehet az eljárás bármelyik egyéb résztvevője (tanú, szakértő, tolmács stb.).

Hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási **végrehajtás leggyakrabban a hatóság döntésében**, vagyis a határozatban vagy a végzésben foglaltak érvényesítésére szolgál. Ugyanakkor **végrehajtási eljárásnak lehet helye még** a következő esetekben is:

- a hatóság által jóváhagyott, egyezségben vállalt;
- a hatósági szerződésben vállalt, vagy a szerződés megszegése esetén a szerződés szerinti és az ügyfél által igénybe vett támogatás, egyéb kedvezmény visszatérítése iránti;
- a jogsegély keretében határozatban foglalt

kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

A végrehajtás során sor kerülhet **állami kényszerre**. Ez az állami kényszer elsősorban az ügyfél vagyoni jogait érinti, de kivételesen sor kerülhet a **személyiségi jogainak korlátozására** is. Vagyis a kötelezettség kikényszerítése, érvényesítése főszabályként vagyoni végrehajtás útján történik, és csak ritkábban kerül sor személyi végrehajtásra. Ez utóbbi kizárólag rendőrségi közreműködéssel történhet, mivel ilyenkor a kötelezettel szemben kényszerintézkedést kell alkalmazni, amelyre csak az egyenruhás rendőr jogosult. Ezeket a **reálcselekményeket** a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szabályozza.

Az Ákr. a végrehajtható döntések meghatározására **generálklauzulát ad**, amely szerint „Ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, az végrehajtható.” Ez az egyszerűsített mondat a tartalmában arról szól tehát, hogy a hatósági döntés végrehajthatóságának három feltétele van:

- a hatóságnak kötelezettséget tartalmazó végleges döntést kell hoznia,
- amelyet a kötelezett önként nem teljesített,
- és ha a végrehajtási jog még nem évült el.

A végrehajtásról szóló fejezet mindjárt az elején rögzíti, hogy a törvény rendelkezéseit a végrehajtás során az Ákr. végrehajtásról szóló szabályaiban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Rögzíti továbbá azt is, hogy **ha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, akkor ennek hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) használatos azzal a megszorítással, hogy ahol a Vht.:**

- bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot;
- végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet;
- végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést;
- adóst, azon kötelezettet

kell érteni.

Továbbá, ahol a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, ott a végrehajtást foganatosító szerv számlájára kell teljesíteni.

Kiemelendő a Vht. és az Ákr. viszonylatában, hogy a végrehajtási eljárás során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint a végrehajtási eljárásban eljárási bírság kiszabására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Már itt kiemeljük, hogy amennyiben a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, úgy az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályait nem kell alkalmazni.

2. A végrehajtás folyamata, eljárási szabályai

A végrehajtás folyamata **három** egymástól viszonylag jól elválasztható **részből áll**:

- **a végrehajtás elrendelése,**
- **a végrehajtás foganatosítása.**

A végrehajtás elrendelését főszabályként annak realizálása követi, vagyis a pénzfizetési vagy egyéb magatartási kötelezettség állami kikényszerítése az adott végrehajtási cselekmények fogantatásának alkalmazásával. A végrehajtást a fogantatást megelőzően – esetleg annak folyamatában – törvényi esetekben fel kell, illetve fel lehet függeszteni. A végrehajtási eljárás értelem szerűen és automatikusan megszűnik, ha a fogantatás eredményre vezetett. Az Ákr. a végrehajtás megszüntetésére a későbbiekben részletezendő mérlegelési eseteket is megad.

2.1. A végrehajtás elrendelése

A végrehajtás elrendelését a hatóság tárgyra irányuló **ellenőrzése előzi meg**, amelynek során feltárássra kerül, hogy a kötelezett önként teljesítette-e a határozatban foglaltakat. Így például befizette-e az ügyfél a közigazgatási bírságot, lebontotta-e a túlépített épületrészt. Ezt az ellenőrzést az elsőfokú hatóság végzi hivatalból való eljárásban *hivatalból*, kérelemre indult eljárásban *az ügyfél kérelmére*, illetve ha a kérelemre indult eljárásban az ügyfél erre irányuló kérelmet nem terjesztett elő, a hatóság azonban hivatalból az eljárást folytathatja, akkor az elsőfokú szerv mérlegelése alapján vizsgálhatja a végrehajtandó döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését.

A végrehajtást a **döntést hozó hatóság**, illetve ha **másodfokú döntés született, akkor** az elsőfokú hatóság rendeli el (törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének hiányában):

- **hivatalból vagy**
- **ügyféli kérelem alapján.**

Ügyféli kérelemre indult eljárásban a végrehajtás elrendelésére többnyire olyan esetekben kerül sor, amelyekben **ellenérdekű ügyfél** vagy ügyfelek is szerepelnek és a jogerős határozatban megállapított valamely kötelezettséget a jogosult ügyfél felé kell teljesíteni.

A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló jogosult kérelem beérkezésétől számított **öt napon belül** rendeli el a végrehajtást és a döntést közli a végrehajtást fogantató szervvel is.

Az Ákr. nem szabályozza külön a végrehajtás elrendelésének végzéshez kötöttségét. Álláspontunk szerint, amennyiben az elsőfokú hatóság nem azonos a fogantató hatósággal – és az alább kifejtettek szerint – úgy a végrehajtást végzésben kell elrendelni. Ha pedig a másodfokú döntést követi a végrehajtás, úgy az mindig végzéssel rendelő el.

A **végzésben** a stereotip vagy szokásos adatok mellett a következőket kell **rögzíteni**:

- a végrehajtási eljárásban érvényesítendő kötelezettség pontos tartalmát;
- a végrehajtáshoz szükséges adatokat;
- amennyiben pénzfizetési kötelezettség teljesítésére irányul a végrehajtás, úgy a késedelmi pótlék mértékét.

A végzés ellen törvény kifejezett felhatalmazása esetén van **fellebbezésnek** helye, ennek hiányában – amennyiben a végzés törvénytelenséget tartalmaz – közigazgatási per indítható. Ha a végrehajtásra hatósági szerződésben foglalt valamely kötelezettség megszegése miatt kerül sor, úgy a tárgybeli végzés ellen – mivel az Ákr. kizárja a fellebbezést – csak közigazgatási per indítható.

2.2. A végrehajtás fogantatása

A végrehajtást fő szabály szerint az **állami adóhatóság fogantatója**. Vagyis az adóhatóság által fogantató végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Ave.) vonatkozik a közigazgatási szerv által hozott végrehajtandó döntésekre. Kivételt ez alól:

- **törvény,**
- **kormányrendelet vagy**
- **önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzati rendelet**

eltérő rendelkezése állapíthat meg.

Amennyiben az Ave. nem rendelkezik eltérően, úgy az állami adóhatóság által foganatosított végrehajtási eljárásban az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény (Air.) és az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) normáit kell alkalmazni.

Ha valamely kérdésben az Ave., továbbá az Air. és az Art. nem állapít meg szabályt, úgy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályait kell alkalmazni (a jegyzőkönyvezésre vonatkozó egyes részletszabályok kivételével).

Az Ave. egyes fontosabb szabályai:

a) A jegyzőkönyv

A végrehajtás során a jegyzőkönyv háromféle lehet:

- általános
- foglalási
- árverési

Bármelyik felvételére kerüljön is sor, abban következő elemeknek szerepelnie kell:

- az adós (jelenlevő más érdekelt) neve, lakóhelye, természetes személyazonosító adatai, eljárásjogi helyzete (elnevezése), jogi személy esetében nyilvántartási száma, székhelye és a végrehajtás azonosításához szükséges adatok;
- az eljárás helye, ideje, a végrehajtandó követelés jogcíme, összege;
- a behajtást kérő megnevezése;
- az eljárási cselekmény leírása;
- foglalási és árverési jegyzőkönyv esetén a Vht. szerinti egyéb adatok;
- a végrehajtó és az eljárási cselekmény foganatosításakor jelenlevő felek, más érdekeltk aláírása, ennek esetleges elmaradásának oka.

b) Az ügygondnok

Amennyiben az adósnak van lefoglalható vagyontárgya, de ismeretlen helyen tartózkodik, külföldön lakik vagy ott hosszabb ideje tartózkodik, illetve a székhelye ismeretlen úgy az adóhatóság az adós részére ügygondnokot jelöl ki. Továbbá akkor, ha a nem természetes személy adósnak van lefoglalható vagyontárgya, viszont nincs törvényes képviselője.

Természetesen nincs szükség ügygondnokra, ha az adósnak van képviselője.

c) A végrehajtási eljárás szünetelése

A végrehajtási eljárás szünetel:

- a fizetési kedvezmény iránti kérelem adóhatósághoz történő érkezési naptól, annak végleges döntésének napjáig, ha az adós a kérelmét a tartozás esedékességét követő 8 napon belül nyújtotta be;
- a fizetési halasztást (vagy részletfizetést) engedélyező végleges döntés napjától a tartozás döntésben foglalt teljesítéséig, ha az adós kérelmére fizetési halasztás vagy részletfizetést engedélyeztek;
- a halasztó hatály elrendelése iránti kérelemnek az adóhatóság tudomására jutása napját követő naptól a kérelem jogerős elbírálásáig, ha az adóhatóság döntése ellen indított közigazgatási per során az első alkalommal előterjesztett halasztó hatály elrendelése iránti kérelmet jogerősen még nem bírálták el;
- a felszámolás elrendelésétől, annak jogerős befejezéséig, ha a gazdálkodó szervezet adótartozásának megfizetésére a helytállni köteles tag (részvényes), vezető tisztségviselő kötelezésére került sor;
- ha a törvény így rendelkezik.

d) Az eljárási bírság

Ha a kötelezett a végrehajtási eljárásban elmulasztja:

- a megjelenési
- vagy az együttműködési

kötelezettségét, illetve, ha az eljárást más módon akadályozza, úgy természetes személy esetében 200 000 forintig, szervezet esetében 500 000 forintig terjedő eljárási bírság szabható ki.

A fenti jogsértések bármelyikének ismételt elkövetése esetén az eljárási bírság természetes személy esetén 500 000 forintig, míg szervezet esetében 1.000 000 forintig terjedhet.

e) A fizetési felszólítás és a végrehajtási eljárás megindítása

Az adóhatóság **mérlegelése** alapján az adóst felhívhatja a **tartozás megfizetésére**. Ennek eredménytelensége esetén vagy, ha mérlegelése alapján célszerűtlennek ítéli a felhívás kitűzését, úgy **megindítja a végrehajtást**. A végrehajtási eljárás mindig az első eljárási cselekmény fogantatásával indul.

A végrehajtást fogantató szerv saját döntése alapján **közigazgatási szerződést köthet** önálló bírósági végrehajtóval a végrehajtás teljesítésére. Fontos szabály, hogy a végrehajtás során a végrehajtást elrendelő szerv jogosult továbbra is végzést hozni.

Az önálló bírósági végrehajtóval kötött közigazgatási szerződés a Ptk. általános szabályai szerint történik. Így szerepelnie kell az okiratban a szerződő felek pontos megnevezésének, adatainak, a szerződés tárgyának, a tárgy időtartamának, a díjazásra vonatkozó megállapításoknak és egyéb vonatkozó feltételeknek.

2.3. A végrehajtás módjai

A végrehajtás fogantatása a végrehajtható döntés teljesítését célozza, amelynek során olyan eljárási cselekmények alkalmazására kerülhet sor, amely a teljesítést kikényszerítheti. A kényszerítő eszközök alkalmazása attól függ, hogy milyen típusú a kötelezettség, illetve annak mi a tárgya.

Ennek tükrében a végrehajtásnak két módját különböztethetjük meg:

- **pénzfizetési kötelezettség végrehajtása,**
- **meghatározott cselekmény végrehajtása**⁹³⁴.

A végrehajtás fogantatásának nevezett két módozatát, ezek részletes szabályait a Vht. határozza meg, az Ákr. e tárgykörben semmilyen szabályt nem tartalmaz. Ennek tükrében, a továbbiakban a pénzfizetési kötelezettség és a meghatározott cselekmény végrehajtását a Vht. alapján ismertetjük.

2.3.1. A pénzfizetési kötelezettség végrehajtása

A közigazgatási hatósági eljárásban a végrehajtás **leggyakoribb esete** a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére irányul, mint például közigazgatási bírságot megállapító adó- vagy illetékfizetési kötelezettségről rendelkező, díjfizetési kötelezettséget előíró határozatok esetében. De pénzfizetési kötelezettséget meghatározott cselekmény végrehajtása, illetőleg ingóság kiadására is meg lehet állapítani.

A közigazgatási végrehajtás során a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására az alábbi **sorrendiséget** kell alkalmazni:

- ha volt biztosítási intézkedés, akkor elsősorban az így lefoglalt összegből, ha nem volt ilyen aktus a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegből kell a pénzfizetési kötelezettséget realizálni;
- ha a természetes személy kötelezett nem rendelkezik pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeggel, vagy ha rendelkezik, de az összeg a követelést nem vagy csak részben fedezi, akkor a kötelezett munkabérét kell végrehajtás alá vonni;
- ha a fenti két végrehajtás nem vezet eredményre, akkor a kötelezett bármely lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható, kivéve az ingatlan vagyont,

⁹³⁴ Közigazgatási jog, általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó. Szerk.: Fazekas Marianna 242. p.

illetve meghatározott szigorú feltételek esetén akár ezt a vagyontárgyat is érintheti a végrehajtás.

A pénzforgalmi szolgáltatónál nyilvántartott összeg alatt leegyszerűsítve a bankszámla szerződés szerint kezelt, illetve a Ptk. szerinti betétszerződés és takarékbetét szerződés alapján takarékbetétkönyvben kezelt összeget kell érteni. A végrehajtás alá vonás átutalási megbízással vagy átutalási végzéssel történik. A pénzforgalmi szolgáltató, ha az átutalási megbízást vagy az átutalási végzést nem teljesíti, úgy polgárjogi felelősséggel tartozik.

Amennyiben a pénzfizetési kötelezettség végrehajtása a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeg tekintetében eredménytelen, úgy a kötelezett munkabérére kell a végrehajtást elrendelni. Ez a kötelezett munkabéréből az adott összeg letiltását jelenti. A letiltásban a foganatosító szerv felszólítja a kötelezett munkáltatóját, hogy annak munkabéréből a letiltásban feltüntetett összeget vonja le és fizesse ki a végrehajtást kérőnek, kivételesen utalja át a végrehajtást foganatosító szerv vagy más számlájára.

A végrehajtás során a **munkabérből történő levonásnál** azt az összeget kell alapul venni, amely a munkabért terhelő:

- adónak,
- egészségbiztosítási járuléknak,
- nyugdíjjáruléknak,
- egyéb járuléknak

a levonása után fennmarad (nettó munkabér).

A fenti levonás után fennmaradt összegből általában legfeljebb 33%-ot, de kivételesen legfeljebb 50%-ot lehet levonni. A munkabérből levonás során mentes a végrehajtás alól a havonta kifizetett munkabérnek azon része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ez az összeg 2008-tól jelen jegyzet írásáig 28.500 forint.

A munkabérre vezetett végrehajtásért a **munkáltató felel**. Amennyiben a köteletségét megszegi, úgy a le nem vont összeg erejéig a készfizető kezesség szabályai szerint kell helytállnia a munkáltatónak. Ha a munkabérre vezetett végrehajtásra vonatkozó köteleiséget a munkáltató alkalmazottja szándékosan szegte meg és a munkáltatótól a levont összeget nem lehetett behajtani, úgy a be nem hajtott összeg erejéig az alkalmazott készfizető kezességként felel a végrehajtást kérőnek.

Ha a pénzügyi szolgáltató intézmény által kezelt pénzösszegre vagy a munkabérre vezetett végrehajtás nem vezetett vagy aránytalanul hosszú idő múlva vezetne eredményre, akkor a kötelezett **bármely lefoglalható** vagyontárgya végrehajtás alá vonható, kivéve az ingatlan vagyont. Elsősorban az a vagyontárgy (például gépkocsi, értékesebb festmény, ékszer stb.) vonható végrehajtás alá, amelyre biztosítási intézkedést rendeltek el. Lefoglalni a kötelezett birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy a kötelezett tulajdonában van. Nem lehet lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből, vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az nem az adós tulajdona. Vagyis a törvény nem ír elő a foganatosító szerv számára bizonyítási kötelezettséget, elegendő, ha a körülményekből kétséget nem fakasztóan az állapítható meg, hogy a kérdéses ingó a kötelezetté. A házassági vagyonközösség élettartama alatt a házastársnak vagy bármelyiküknek a vagyontárgyát bármelyik házastárs ellen külön vezetett végrehajtás során le lehet foglalni, kivéve, ha a házastárs, aki ellen a végrehajtás nem irányul kétséget kizáróan igazolja, hogy az adott ingó az ő külön vagyona.

Mentesek a végrehajtás alól többek között a következő ingóságok:

- az olyan eszköz, amely nélkül a kötelezett foglalkozásának gyakorlása lehetetlenné válik (például szerszám, műszer, szállító eszköz);
- a rendszeres tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen eszközök (tankönyv, hangszer stb.);

- felsőruházatból három felsőruha, egy felöltő, egy télikabát, három pár cipő;
- személyenként egy-egy ágy, szék, hűtőgép, mosógép;
- szükséges fűtő és világító eszköz;
- az okirattal igazolt kitüntetés;
- betegség miatt szükséges gyógyszer;
- egy hónapra szükséges élelmiszer és három hónapra szükséges tüzelőanyag;
- a be nem takarított termés, gyümölcs.

A végrehajtó a foglaláskor **becsléssel állapítja meg** a lefoglalt ingóság értékét. A becsérték megállapításánál a végrehajtás foganatosítója a forgalmi árat veszi alapul. Ebben a kérdésben a felek megegyezhetnek. Szükség esetén szakértőt kell igénybe venni.

Ingatlan végrehajtásnak csak akkor van helye, ha a pénzzolgáltatónál kezelt összegből, illetve munkabérből vagy az ingó árveréséből a követelést nem lehet kiegyenlíteni. Ilyenkor a végrehajtás foganatosítója a végrehajtási jogot az ingatlan-nyilvántartásba elsőként bejegyezteti, majd ezt követi a becsérték megállapítása. Ezután a jogosultat értesítik, illetve az értékesítés folyamán befolyt összegből kielégítik.

2.3.2. Meghatározott cselekmény végrehajtása

Meghatározott cselekmény végrehajtása azt jelenti, hogy a kötelezett:

- **valamilyen magatartást kell, tanúsítson (például vezetékJog gyakorlásának túrése),**
- **valamilyen cselekményt, tevékenységet el kell végeznie (például épület lebontása),**
- **valamely cselekvéstől tartózkodni köteles vagy adott cselekvést abba kell hagynia (például környezetszennyező tevékenység abbahagyása).**

A végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó okiratot azzal a felhívással küldi meg a jogosultnak, hogy az önkéntes teljesítésre kitűzött határidő eltelte után a teljesítés vagy elmaradását közölje a foganatosító szervvel.

Amennyiben a teljesítés elmarad, úgy erről a végrehajtást foganatosító szerv haladéktalanul értesíti a végrehajtást elrendelő szervet.

Ezt követően a végrehajtást elrendelő szerv végzéssel határoz a végrehajtás módjáról, így:

- a kötelezettet a meghatározott cselekmény pénzegyenértékének megfizetésére kötelezheti;
- feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse, egyúttal a kötelezettet az előre látható felmerülő költség előlegezésére kötelezheti;
- a kötelezettel szemben 500 000 forintig terjedő pénzbírságot szabhat ki;
- a rendőrség közreműködésével kikényszerítheti a meghatározott cselekményt.

Ha a kötelezett jogi személy, úgy a fenti pénzbírságot mind a jogi személlyel szemben, mind pedig annak vezetőjével szemben is egyidejűleg ki lehet szabni. Ha pedig a kötelezett jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, úgy a pénzbírságot a szervezet vezetőjével szemben és az intézkedésre köteles tagjával szemben is egyidejűleg ki lehet szabni. Ha a kötelezett a pénzbírságot kiszabó végzésben megállapított határidő alatt sem teljesítette a kötelezettségét, a pénzbírság ismételtén kiszabható.

A végzést a végrehajtást elrendelő szervezet hozza, amely ellen az ismert szabályok szerint lehet jogorvoslatot előterjeszteni.

2.4. A végrehajtás felfüggesztése

A végrehajtás foganatosítása során előfordulhat, hogy olyan ok merül fel, amely alapján a végrehajtást **vagy fel kell, vagy fel lehet** függeszteni. A felfüggesztés elsődleges

jogkövetkezménye az, hogy a végrehajtást elrendelő szerv erről szóló végzésétől a felfüggesztés megszüntetéséig a végrehajtás foganatosítását nem lehet tovább folytatni. A végrehajtást az azt elrendelő hatóság vagy a másodfokú hatóság is felfüggesztheti. Az adott felfüggesztési okról, illetve a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást foganatosító szerv értesíti az elrendelő hatóságot.

A végrehajtás felfüggesztésének tehát két alrendszerét különböztethetjük meg, nevezetesen a felfüggesztés kötelezőn eseteit, a felfüggesztés a hatóság mérlegelésén alapuló esetektől.

A végrehajtást **fel kell függeszteni**, ha:

- 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;
- kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik;
- a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig;
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza;
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges; vagy
- azt jogszabály elrendeli.

A végrehajtás felfüggesztésének **egy mérlegelési lehetősége** van az Ákr. szerint, így az elrendelő hatóság:

- a kötelezett kérelmére;
- kivételesen;
- a felfüggesztésre okot adó és méltányolható körülmény igazolása esetén;
- ha a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal, akkor a közigazgatási szerv dönthet úgy, hogy teljesíti a kötelezeti kérelmet.

Mint arról szó volt, a végrehajtás felfüggesztésének jogkövetkezménye, hogy újabb végrehajtási cselekmény nem végezhető.

További vagy másodlagos jogkövetkezmény:

- késedelmi pótlék nem számítható fel;
- a végrehajtási eljárási határidők megszakadnak és a felfüggesztés megszüntetése után újrakezdődnek;
- továbbá nyugszik a végrehajtás elévülése.

Az Ákr. a végrehajtás felfüggesztésének időtartamát nem határozza meg. Ehhez képest úgy rendelkezik, hogy amennyiben a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnik, úgy a végrehajtást elrendelő hatóság dönt a végrehajtás folytatásáról.

2.5. A végrehajtás megszüntetése

A végrehajtási eljárás a tárgybeli jogerős határozatban foglalt kötelezettség teljesítésével automatikusan megszűnik, és erről nem kell külön végzésben rendelkezni.

A végrehajtás megszüntetéséről akkor kell külön végzésben rendelkezni, ha a végrehajtást anélkül kell befejezni, hogy a kötelezett eleget tett volna a jogerős határozatban kimondott kötelezettségének. Az Ákr. a végrehajtást elrendelő hatóság mérlegelésére bízta ezen eseteket. Ezt a következő normaszöveg mutatja: „A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást akkor is megszüntetheti (...)”. Vagyis látható, hogy itt nem kogens jogalkalmazói magatartásról van szó.

Akkor szüntethető meg a végrehajtás, ha:

- a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri 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 foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti.

2.6. A végrehajtás elévülése

A végrehajtás elévülése a kikényszeríthetőség megszűntét jelenti, vagyis azt, hogy a jogerős határozatban megállapított kötelezettség teljesítését az elévülési határidőn túl többé már **állami kényszerrel sem lehet** érvényesíteni.

A végrehajtási jog elévülését a teljesítési határidő utolsó napjától kell számítani, ettől kezdve **három év** elteltével a végrehajtási jog elévül. Hangsúlyozandó, hogy a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakíthatja. Az elévülés megszakadásával az elévülési határidő újrakezdődik. Ennek értelmében, ha az elévülési határidőn belül bármilyen végrehajtási cselekmény történik (például végrehajtási bírságot szab ki a hatóság), a teljesítés kikényszerítésére nyitva álló három éves elévülési határidő a megszakítás napjától ismét elkezdődik.

A három éves elévülési határidőhöz képest az Ákr. megállapít egy olyan végső határidőt, amelynek elteltével már a határozat egyáltalán nem hajtható végre. Ez az időtartam **hat év**. Ez egy olyan objektív határidő tehát, amelynek értelmében a teljesítési határidő utolsó napjától számítottan hat év elteltével nincs helye a végrehajtásnak.

Az Ákr. rendelkezik a végrehajtás elévülésének **nyugvásáról** is. Nyugszik az elévülés:

- **a végrehajtás felfüggesztése,**
- **a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény és**
- **a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.**

A végrehajtás elévülésének nyugvása azt jelenti, hogy a nyugvási időtartam alatt az elévülési idő folyása szünetel, amelynek értelmében azt az időtartamot, amely alatt a nyugvási ok fennáll, az elévülés időtartamának számítása során ezt az időtartamot figyelmen kívül kell hagyni. Másként a nyugvási időtartammal meghosszabbodik az elévülési határidő.

2.7. Fizetési kedvezmény pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során

A kötelezett kérelmére sor kerülhet méltányosságból a fizetési kedvezmény engedélyezésére. Ennek során a kötelezettnek be kell mutatnia az engedélyező hatóságnak azokat a bizonyítékokat, amelyek okot adhatnak a számára pozitív döntésre. Így mindenképpen ki kell térnie arra, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, továbbá rajta kívül álló ok vagy okok lehetetlenné teszik a határidőre való teljesítést, esetleg ez neki aránytalan nehézséget jelentene. A hatóság tiltó jogszabály hiányában végzésben engedélyezheti a fizetési kedvezményt.

A fizetési kedvezmény kérése kiterjedhet késedelmi pótléokra is. Ennek értelmében az vagy elengedhető, vagy mérsékelhető.

A fizetési kedvezményt megállapító végzésben az engedélyező hatóság feltételeket határozhat meg. Ennek megszegésének az a következménye, hogy a végrehajtást a foganatosító szerv a hátralék teljes összegére folytatja a késedelmi pótlék visszamenő felszámolásával.

A fizetési kedvezményt megállapító végzés ellen a jogorvoslat az ismert szabályok szerint alkalmazandó.

2.8. Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban

A végrehajtási eljárásban kétféle jogorvoslati eszköz vehető igénybe:

- **tipikusan a végrehajtási kifogás,**
- **atipikusan fellebbezés.**

a) A végrehajtási kifogás

A végrehajtási eljárás során végrehajtási kifogást terjeszthet elő:

- az adós,
- a behajtást kérő,
- a behajtást kérő hatóság, illetve
- bárki, akinek a végrehajtás jogát vagy jogos érdekét sérti.

A végrehajtási kifogást az **adóhatóság**, továbbá, amennyiben a végrehajtásba **önálló bírósági végrehajtó** kerül bevonásra, úgy az ő törvénysértő intézkedése, vagy ennek elmulasztása ellene lehet benyújtani a tudomásra jutástól számított **tizenöt napon** belül. A kifogás benyújtásának **jogvesztő határideje hat hónap**, vagyis a sérelmezett intézkedés vagy annak elmaradásától számított határidőn túl a kifogás előterjesztésének nincs helye.

A kifogást mindig a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál kell előterjeszteni. Ebben mindig **meg kell jelölni** a sérelmezett intézkedést, továbbá azt, hogy a kifogást előterjesztő milyen okból kívánja a sérelmezett intézkedés megváltoztatását, esetleg megsemmisítését.

Amennyiben a kifogást **nem a jogosult** terjeszti be vagy az elkésett, továbbá ha az intézkedés megsemmisítésének vagy megváltoztatásának okát **nem tartalmazza** a kérelem, úgy azt az elsőfokú adóhatóság **visszautasítja**.

A benyújtott kifogást az elsőfokú hatóság **megvizsgálja**, amennyiben az abban foglaltaknak **helyt ad**, úgy erről az előterjesztőt tájékoztatja és az értelemszerű intézkedést megteszi. Egyet nem értés esetén a kifogást és az ügy összes iratait a beérkezéstől számított **tizenöt napon belül** felterjeszti a felettes adóhatósághoz. A felettes szerv **tizenöt napon belül** köteles döntést hozni, amely tartalmában:

- **helybenhagyó,**
- **reformatórikus (megváltoztató),**
- **kasszációs (megsemmisítő), vagy**
- **megfelelő határidő tűzésével az adóhatóságot az elmulasztott intézkedés megtételére kötelező lehet.**

A végrehajtási kifogásnak a további végrehajtási cselekményekre **nincs halasztó hatálya**. Kivétel ez alól az árverés kitűzését követően benyújtott és annak jogszerűségét vitató első alkalommal benyújtott kifogás.

b) A fellebbezés

Önálló fellebbezésnek **egyes**, a végrehajtás során hozott **végzés** ellen van helye. Így

- **a végrehajtási kifogást elbíráló,**
- **a végrehajtási kifogást visszautasító,**
- **a végrehajtási kifogás előterjesztési határidejének elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, illetve**
- **az adóhatóság végrehajtási eljárása során az Ave. vagy a Vht. alapján hozott végzések esetében.**

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar

www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Császár-Biró Anna

978-615-5057-87-8 (PDF)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1.-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE