

Gyurita E. Rita — Hulkó Gábor — Józsa Fábián
— Lapsánszky András — Varga Zs. András

A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
VI. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG JOGINTÉZMÉNYEI

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
VI. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei

Szerkesztette: Patyi András

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Fábián Adrián

Szerzők:

Gyurita E. Rita (IV., V., XI., XIV. fejezet)

Hulkó Gábor (I., VIII., XV. fejezet)

Józsa Fábián (II., III. fejezet)

Lapsánszky András (VI., IX., X., XII. fejezet)

Varga Zs. András (VII., XIII. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© A szerzők, 2019

© A szerkesztő, 2019

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

TARTALOM

I. A HATÓSÁGI ÜGY FOGALMA ÉS A TÖRVÉNY HATÁLYA	19
1. A hatósági eljárási jogviszony tárgya: a hatósági ügy, valamint az általános és különös eljárási szabályok	23
1.1. A hatósági ügy fogalma	23
1.2. Az általános és különös eljárási szabályok	26
2. A hatósági eljárási jogviszony alanyai: a törvény szervi és személyi hatálya	29
2.1. Az Ákr. szervi hatálya: a hatóság	29
2.1.1. Az államigazgatási szervek mint hatóságok	30
2.1.2. Az önkormányzati szervek mint hatóságok	31
2.1.3. A hatósági ügy intézésére feljogosított más szervek	32
2.2. Az Ákr. személyi hatálya: az ügyfél	32
2.3. Az eljárási képesség és ügyfélképesség	34
2.4. Jogutódlás a hatósági eljárásban	35
Felhasznált irodalom	37
II. A HATÓSÁG AZ ELJÁRÁSBAN	39
1. A joghatóság kérdése	43
1.1. A joghatóságról általában	43
1.2. Főbb joghatósági rendező elvek	45
2. A hatáskör és az illetékesség	49
2.1. Hatáskör, hatósági jogkör, kiadmányozás	49
2.2. Hatáskör-telepítés	57
2.3. A hatáskörrelvonás és a hatáskör-átruházás tilalma	58
2.4. Az illetékesség	60
2.5. Az illetékességi okok	66

2.6. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata, áttétel, ideiglenes intézkedés	69
2.7. Hatásköri és illetékességi összeütközés	73
2.8. Az eljárási kényszer érvényesülése	76
3. Az ügyintézési határidő	81
3.1. Az ügyintézési határidőről általában	81
3.2. Az ügyintézési határidő szabályozása az Ákr.-ben	84
3.3. A hatóság hallgatása	91
3.4. Eltérés az általános eljárási feltételektől: eljárás az illetékességi területen kívül	94
4. A megkeresés	97
5. A kizárás	103
5.1. A kizárásról általában	103
5.2. Kizárási okok	107
5.3. A kizárási ok bejelentése, döntés a kizárásról	113
6. A szakhatóság közreműködése az eljárásban	119
6.1. A szakhatóságról általában	119
6.2. A hatóság és a szakhatóság közös eljárása	121
6.3. A szakhatósági döntés és joghatásai	123
Felhasznált irodalom	127
III. AZ ÜGYFÉL ÉS AZ ELJÁRÁS MÁS RÉSZTVEVŐI (ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK)	129
1. Az ügyfél képviselete	133
1.1. Az ügyfél személyes eljárása és a képviselet	133
1.2. Törvényes képviselet	137
1.3. Meghatalmazotti képviselet	143
1.4. Ügygondnoki képviselet	146
1.5. A képviseleti jogosultság vizsgálata és a képviselő visszautasítása	148

2. Eljárási védelem a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy számára	153
3. A támogató	159
4. Az eljárási cselekmények határideje: a határidők számítása	163
5. Az igazolási kérelem	169
5.1. Az igazolási kérelem jelentősége és előterjesztésének szabályai	169
5.2. Az igazolási kérelem elfogadásának joghatásai	173
6. Az iratbetekintés	177
6.1. Az iratbetekintési jog jelentősége	177
6.2. Az iratbetekintés korlátai	180
7. Az idézés szabályai	187
7.1. Az idézés kötelező tartalma és a közlésére vonatkozó rendelkezések	187
7.2. A megjelenési kötelezettség és a megjelenés elmulasztásának jogkövetkezmenyei	192
8. Értesítés az eljárási cselekményről	197
9. Jogkövetkezmenyek az eljárás akadályozása esetén	199
Felhasznált irodalom	203
IV. A KÉRELEMRE INDULÓ HATÓSÁGI ELJÁRÁS	205
1. A hatósági eljárás szakaszai	207
2. A kérelem	211
2.1. A kérelem fogalma, fajtái	211
2.2. A kérelem tartalma és mellékletei	213
2.3. A kérelem előterjesztése és az eljárás megindulása, a kérelem tartalom szerinti elbírálása	214
3. A hiánypótlás	217
4. Az eljárás fajtái	219
4.1. Automatikus döntéshozatali eljárás	220

4.2. Sommás eljárás	221
4.3. Teljes eljárás	222
5. Fügő hatályú döntés	225
6. A kapcsolódó eljárás	229
7. A kérelem visszautasítása	231
8. Az eljárás megszüntetése	233
9. Az eljárás felfüggesztése, szünetelése	235
9.1. Az eljárás felfüggesztése	235
9.2. Az eljárás szünetelése	236
Felhasznált irodalom	238
V. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA ÉS A BIZONYÍTÁS	239
1. A tényállás tisztázása	241
2. A bizonyítás	245
2.1. A bizonyítás fogalma, célja	245
2.2. A bizonyítási rendszerek	246
2.3. A bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher	248
2.4. A bizonyítandó tények, a bizonyítási eszközök és a bizonyítékok	250
3. Az ügyfél nyilatkozata	253
4. Az irat	257
4.1. Az irat beszerzése	257
4.2. Az irat fajtái	258
4.3. A külföldön kiállított közokirat, valamint a nem magyar nyelven kiállított irat	262
5. A tanú	265
5.1. A tanú fogalma és kötelezettségei	265
5.2. A kizáró okok	266
5.3. A tanú meghallgatása	268
6. A szemle	271
6.1. A szemle fogalma, fajtái	271
6.2. Értesítés a szemléről és a szemle lefolytatása	271

TARTALOM

7. A szakértő	273
7.1. A szakértő kirendelése	273
7.2. A szakértői vizsgálatra vonatkozó általános szabályok	274
8. A tolmács	277
9. A tárgyalás és az egyezségi kísérlet	279
9.1. A tárgyalás	279
9.2. Az egyezségi kísérlet	280
10. A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel	283
11. Az eljárási cselekmények rögzítése	285
12. Az eljárás akadályozásának következményei	287
13. A hatósági tanú	289
Felhasznált irodalom	291
VI. A HATÓSÁGI DÖNTÉSEK	293
1. A hatósági döntés elméleti alapjai és eljárásjogi összefüggései	295
1.1. A hatósági döntés összefüggése a közigazgatási eljárások fogalmával	296
1.2. A hatósági döntés tartalma, jogi hatása a közigazgatási jogviszonyok szempontjából	297
1.2.1. A hatósági határozat összefüggése az anyagi jogviszonyokkal	299
1.2.2. A határozatok anyagi jogi hatása – anyagi jogviszonyok	300
1.2.3. A végzés összefüggése a közigazgatási jogviszonyokkal	303
1.3. A hatósági döntés helye a közigazgatási cselekmények (aktusok) rendszerében	304
2. A hatósági döntés jogi kötöttsége	307
2.1. A jogilag teljesen kötött, kategorikus döntés	308
2.2. Mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntés	309
2.3. Méltányosság	312

3. A hatósági döntés formája, alaki kellékei, szerkezete és főbb tartalmi elemei	313
3.1. A határozat alaki kellékei és csoportjai	315
3.1.1. Az alakszerű határozat	315
3.1.1.1. A teljes (alakszerű) határozat	316
3.1.2. Az egyszerűsített határozat	318
3.1.3. A nem alakszerű (alakszerűtlen) határozat	320
3.2. A végzés alaki kellékei és csoportjai	322
3.2.1. Alakszerű végzés	322
3.2.2. A nem alakszerű végzés	323
3.3. A végzések csoportosítása a jogorvoslat szempontjából	324
4. A hatósági szerződés	325
4.1. A hatósági szerződés létrejötte	328
4.2. A hatósági szerződés alanyai	329
4.3. A hatósági szerződés tartalma	329
4.4. A hatósági szerződés módosítása	330
4.5. A szerződésszegés	331
4.6. A szerződés érvénytelensége, a szerződés megszűnése teljesítés nélkül	333
4.7. A polgári jog szabályainak alkalmazása	334
VII. A SEMMISSÉG	335
1. Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban	337
1.1. A semmisségi szabályok jogi természete	337
1.2. A semmisségi okok	340
1.3. A semmisségi okok jogkövetkezménye és időbeli alkalmazhatósága	347
Felhasznált irodalom	352

VIII. HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS; A DÖNTÉSEK KÖZLÉSE	353
1. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás közös szabályai	355
2. Hatósági bizonyítvány	359
3. Hatósági igazolvány	363
4. Hatósági nyilvántartás	367
5. A döntések közzlése	373
5.1. A közzlés általános szabályai, a közzlés módja és a közzlés napja	373
5.2. Szóbeli közzlés	375
5.3. Írásbeli közzlés	375
5.3.1. Postai úton történő kézbesítés	375
5.3.2. A kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közzlés	382
5.3.3. Hatósági kézbesítő útján történő közzlés	383
5.3.4. Hirdetményi úton történő közzlés	384
5.3.5. Közhírré tétel	385
5.4. Elektronikus úton történő kapcsolattartás	386
6. A döntés kijavítása és kiegészítése	391
6.1. A döntés kijavítása	391
6.2. A döntés kiegészítése	392
Felhasznált irodalom	393
IX. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS	395
1. A hivatalbóli eljárás elméleti alapjai, az „önálló fejezet” indokai, okai	397
1.1. Garanciális szempontok	397
1.2. Jogérvényesülés – hivatalbóli eljárások	398
1.3. A hivatalbóli eljárások alaptípusa: a hatósági felügyelet	402

2. A hivatalbóliság elve és a hivatalbóli eljárások	405
3. A hivatalbóli eljárásra vonatkozó alapvető rendelkezések, keretszabályok az Ákr.-ben	407
3.1. Az ügyfél alanyi jogait garantáló alapvető rendelkezések	408
3.2. A hatósági jogérvényesítést elősegítő, annak hatékonyságát, eredményességét és gyorsaságát biztosító, alapvető rendelkezések	410
4. A hivatalbóli eljárások hatásköri alapja és megindítása	413
4.1. Az eljárás hivatalbóli megindításának keretjellegű, „generális” rendelkezései az Ákr.-ben	414
4.2. Az eljárás hivatalbóli megindításának egyedi, konkrét okai az Ákr.-ben	416
4.3. Az eljárásindítás alapvető kérdései	416
5. Értesítés az eljárás megindításáról	423
6. A hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások összefüggése, kapcsolódása az Ákr.-ben	425
7. Az automatikus döntéshozatali eljárás és feltételei a hivatalbóli eljárásban	429
8. Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége	431
X. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS	433
1. A hatósági ellenőrzés közigazgatás-tudományi, elméleti és eljárásjogi alapjai	435
1.1. A hatósági ellenőrzés a közigazgatási felügyelet és ellenőrzés rendszerében	435
1.1.1. Közigazgatási felügyelet	436
1.1.2. Közigazgatási ellenőrzés	438
1.2. A közigazgatási ellenőrzési tevékenység típusai	439
1.2.1. Hierarchikus vagy irányítási ellenőrzés	439
1.2.2. A szervezetek közötti felügyeleti ellenőrzés	440
1.2.3. Belső ellenőrzés	443
1.2.4. Hatósági ellenőrzés	443

TARTALOM

1.3.	A hatósági ellenőrzés a jogérvényesülés rendjében	445
1.3.1.	Önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés: hatósági ellenőrzés	445
1.3.2.	Jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés: hatósági ellenőrzési jogviszony	448
1.3.3.	A hatósági döntések érvényesülésének („teljesítésének”) hatósági ellenőrzése	449
1.3.4.	Jogérvényesülés: hatósági ellenőrzés (összefoglalás)	450
1.4.	A hatósági ellenőrzés és a hatósági jogalkalmazási eljárás különbségei	452
1.5.	A hatósági ellenőrzés hatálya alá tartozó hatósági döntéstípusok	454
1.6.	A hatósági ellenőrzés hatályán kívül eső hatósági döntéstípusok	457
1.7.	A hatósági ellenőrzés típusai a hatósági felügyelet keretében	458
1.7.1.	Általános jellegű hatósági felügyelet: hatósági ellenőrzés	459
2.	A hatósági ellenőrzés fogalmi elemei, céljai, alapvető szabályai	463
2.1.	Fogalmi elemek	463
2.2.	A hatósági ellenőrzés alapvető céljai	464
2.3.	Az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó alapvető szabályai	465
3.	A hatósági ellenőrzés megindítása hivatalból	467
4.	A hatósági ellenőrzés kérelemre történő megindulása	473
5.	A hatósági ellenőrzés eszközrendszere	475
5.1.	A helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle elhatárolása	478
6.	A hatósági ellenőrzés lezárása	479
6.1.	A lezárás esetei: az ellenőrzés nem tár fel jogszabálysértést	479

6.2. A lezárás esetei: az ellenőrzés jogszabálysértést tár fel	481
6.2.1. A hatósági eljárás megindítása	481
6.2.2. A hatósági eljárás egyszerűsített, azonnali lezárása	481
6.2.3. Eljárást kezdeményező aktus	482
6.2.4. A felhívás	483
6.2.5. Hatósági intézkedés	485
Felhasznált irodalom	488
XI. A KÉRELEMRE INDULÓ JOGORVOSLATI ELJÁRÁS	489
1. A jogorvoslatok	491
1.1. A jogorvoslathoz való jog	491
1.2. A jogorvoslati eljárások fajtái	492
1.3. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások fajtái	493
1.4. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások jellemzői	495
2. A fellebbezés	499
2.1. A fellebbezéssel megtámadható döntések	499
2.2. A fellebbezésre jogosultak, lemondás a fellebbezési jogról, a fellebbezés visszavonása	504
2.3. A fellebbezési határidő és a fellebbezés előterjesztése	505
2.4. A fellebbezés benyújtásának joghatása	505
2.5. Intézkedések a fellebbezés alapján, önkorrekció	506
2.6. A fellebbezés elbírálása	508
2.7. A másodfokú (fellebbezés elbírálására jogosult) hatóságok	510
2.7.1. Államigazgatási szervek	510
2.7.2. A helyi önkormányzat szervei	512
2.7.3. Közttestületek	513
2.7.4. Egyéb szerv, szervezet, személy	513
3. A közigazgatási per	515
3.1. A közigazgatási per szabályozása	515
3.2. A közigazgatási per szabályozása az Ákr.-ben	516

3.2.1. A közigazgatási per lehetősége	516
3.2.2. Önkorrekció a keresetlevél alapján	517
Felhasznált irodalom	518
XII. HIVATALBÓL INDULÓ JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK	519
1. A hivatalbóli jogorvoslatok (jogorvoslás)	
elméleti alapkérdései	521
2. A döntés módosítása vagy visszavonása	523
2.1. Hivatalbóli módosítás-visszavonás, valamint a keresetlevél és a fellebbezés alapján történő módosítás-visszavonás összefüggései	523
2.2. A hivatalbóli módosítás-visszavonás és az anyagi jogi visszavonás-módosítás elhatárolása	525
2.3. A visszavonás-módosítás alapvető jellemzői	526
2.4. A módosításra, visszavonásra irányuló eljárás	527
2.5. A módosítás, visszavonás típusai	529
2.6. A visszavonás, módosítás feltételrendszere	530
2.7. A módosításra-visszavonásra irányuló eljárás eredményeként hozható aktusok és a jogorvoslat	532
3. A felügyeleti eljárás	537
3.1. A hatósági eljárás feletti felügyelet és a felügyeleti szerv	537
3.2. A felügyeleti jogkör tartalma	539
3.3. A felügyeleti eljárás általános jellemzői	540
3.4. A felügyeleti eljárás típusai	541
3.4.1. A hatóság eljárási kötelezettségével kapcsolatos mulasztás esetén folytatható felügyeleti eljárás	541
3.4.2. A felügyeleti eljárás alapesete	542
3.4.3. A felügyeleti eljárás speciális, kötelező típusai	543
3.5. A döntés megsemmisítésének, megváltoztatásának feltételei	543
3.6. A felügyeleti eljárás eredményeként hozható döntések és a jogorvoslat	546
Felhasznált irodalom	550

XIII. ÜGYÉSZI FELLÉPÉS	551
1. Az ügyész feladatai a közigazgatási eljárásban	553
2. Az ügyész közigazgatási eljárásjogi helyzete	555
3. Az ügyészi feladatok az Alaptörvényben és az Ütv.-ben	559
4. A közérdekvédelmi ügyészi hatáskörök	563
5. Az ügyész hatósági eljárási feladatainak szabályozása	567
6. Az ügyészi fellépés (a felhívás és a perindítás) feltételei	571
7. Az ügyészi felhívás címzettje és feladatai	573
8. Az ügyészi felhívás joghatásai	575
Felhasznált irodalom	577
XIV. A VÉGREHAJTÁS A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN	579
1. A közigazgatási végrehajtás alapjai	581
1.1. A közigazgatási végrehajtás fogalma és feltételei	581
1.2. A közigazgatási végrehajtás során alkalmazandó jogszabályok	583
1.3. A vagyoni és a személyi végrehajtás	585
1.4. A közigazgatási végrehajtás folyamata	586
2. A végrehajtás elrendelése	589
3. A végrehajtás foganatosítása	591
3.1. A végrehajtást foganatosító szervek	591
3.2. A végrehajtás foganatosításának módjai	591
3.2.1. A pénzkövetelés végrehajtása	592
3.2.2. Meghatározott cselekmény végrehajtása	594
3.3. A késedelmi pótlék	596
4. A végrehajtás felfüggesztése	597
5. A végrehajtás megszüntetése	601
6. A végrehajtási jog elévülése	603
7. Jogorvoslat a végrehajtási eljárás során	605
8. A végrehajtást érintő átmeneti rendelkezések	607
Felhasznált irodalom	608

XV. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG FOGALMA	609
1. Az eljárási költség fogalma	611
1.1. Az eljárási költségek csoportosítása	613
1.2. Az eljárási illeték	614
1.2.1. Az illeték fizetésének szabályai	617
1.2.2. Az illetékmentesség	618
1.3. Az igazgatási szolgáltatási díj	621
1.4. Egyéb eljárási költségek	622
2. Az eljárási költség viselése	625
3. Az eljárási költségek megelőzése	627
4. Döntés az eljárási költség viseléséről	629
5. Költségmentesség	631
5.1. Alanyi költségmentesség	631
5.2. Tárgyi költségmentesség	634
Felhasznált irodalom	635
Jogi hivatkozások rövidítésének jegyzéke	637

I.
A HATÓSÁGI ÜGY FOGALMA
ÉS A TÖRVÉNY HATÁLYA

Hulkó Gábor

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályozásának fókuszában a hatósági eljárások különféle típusai állnak. Ezekben az esetekben (a legegyszerűbb megközelítésben) olyan eljárásokról van szó, amelyek során közigazgatási hatóságok járnak el közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok (ügyfelek) ügyében úgy, hogy számukra konkrét jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. A hatósági eljárási eljárás komplexebb megközelítésben egy olyan, „a közigazgatási szervezeten kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. Az eljárás a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.”¹

A hatósági eljárásban, annak résztvevői közt (azaz a hatósági és ügyféli oldal közt) eljárási jogviszony jön létre, amely az Ákr. hatálya alá tartozó ügyben, az ott meghatározott szervek és személyek között létrejövő, jogilag szabályozott, eljárási természetű kapcsolat.²

¹ PATYI András (2009): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 23. A fejezetben tárgyalta részletesebben lásd: PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai sorozat, V. kötet (megjelenés előtt). Tekintettel arra, hogy az Ákr. hatályával, illetve a hatósági eljárási jogviszony fogalmának részletes magyarázatával és elméleti háttérrel a sorozat itt említett V. kötete foglalkozik, e fejezet keretén belül ezekkel a témakörökkel csupán az általánosság szintjén, a feltétlenül szükséges mértékben foglalkozunk.

² BOROS Anita (2018): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 13. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

A hatósági eljárási jogviszony tartalma a konkrét eljárási cselekmény vagy tevékenység, tárgya a hatósági ügy, alanyi oldalán pedig a hatóság és az ügyfél jelennek meg. Részletesebben tehát „a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony olyan szuprematív (vagyis az állami hatalom sajátosságaként jellemző parancsolási és kényszeralkalmazási jog jelenlétét mutató) jogviszony, mely az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó hatósági ügy keretében, az Ákr. személyi és szervei hatálya által meghatározott jogalanyok (ügyfelek, más eljárási szereplők – hatóságok) közötti, az Ákr. és a más eljárási jogszabályok eljárásjogi normáival szabályozott viszonyrendszer, amely a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási (és kivételesen más) szervek hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége során jön létre.”³ A hatósági eljárási jogviszony tárgya így az Ákr. tárgyi hatályával, alanyi oldala pedig az Ákr. személyi hatályával esik egybe. Míg az előbbi azt határolja le, hogy a szabályozás milyen életviszonyokra vonatkozik (a hatósági ügy fogalma, valamint az általános és a különös eljárási szabályok viszonya), addig ez utóbbi azt írja le, hogy mely személyekre és szervezetekre vonatkozik a jogszabály (a hatóságok esetében szervei hatályról, az ügyfél esetén pedig személyi hatályról beszélhetünk).

³ PATYI (2009): *i. m.*, 49.

1. A HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOGVISZONY TÁRGYA: A HATÓSÁGI ÜGY, VALAMINT AZ ÁLTALÁNOS ÉS KÜLÖNÖS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

1.1. A hatósági ügy fogalma

Az Ákr. a szabályozási tárgyat képező hatósági ügyeket általános definícióval határozza meg, és rögzíti, hogy **a hatósági ügy az ügyfél jogának, kötelezettségének megállapítására, jogvitája eldöntésére, adatigazolásra vagy nyilvántartás vezetésre irányul**, továbbá kifejezetten meghatározza, hogy **az ezeket érintő döntésének érvényesítése is** a hatósági ügy fogalmi elemei közé tartozik.⁴ Bár az Ákr. a hatósági ellenőrzés fogalmát külön kezeli a hatósági ügy fogalmától,⁵ egyidejűleg azonban lefekteti, hogy a hatósági ellenőrzés során is a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni – azaz a hatósági ellenőrzés is az Ákr. hatálya alá tartozik.

A fenti okfejtésből következően a közigazgatási szerveknek azok a közhatalom birtokában kibocsátott, egyedi aktusai tartoznak az Ákr. hatálya alá, amelyeket az eljáró hatóságtól független, önálló jogalanyisággal rendelkező jogalanyok, az ügyfelek felé bocsátanak ki. Általánosságban tehát a törvény hatálya kiterjed a közigazgatási hatósági jogalkalmazói aktusokra, az ügyfél adatainak közhitelű tanúsítására

⁴ Lásd: *T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról* (2016). Budapest, Magyarország Kormánya. 56. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.), a továbbiakban: az Ákr. általános indokolása.

⁵ Az Ákr. 7. § (1) bekezdése értelmében „a hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza.”

Az idézetben található kiemelések a szerzőtől származnak.

szolgáló hatósági nyilvántartásokra, hatósági bizonyítványokra, hatósági igazolványokra és a hatósági ellenőrző tevékenységre is.⁶

Az Ákr.-ben szabályozott eljárás **jogviszony tárgya a közigazgatási hatósági ügy** – egyben ez jelöli ki a törvény tárgyi hatályának alapját is. Ennek értelmében közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy) minden olyan ügy, „amelynek intézése során a hatóság döntésével

- a) az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja,
- b) jogvitáját eldönti,
- c) jogsértését megállapítja,
- d) tényt, állapotot, adatot (egyszerűbben: adatot) igazol vagy nyilvántartást vezet,
- e) illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”⁷

Ez a meghatározás alapvetően rokon az előző törvények meghatározásával. A hatósági ügy fogalmához négy lényeges elem egyidejű és folyamatos jelenléte szükséges, vagyis

- a) az ügynek **egyedinek** (individuálisnak, konkrétnek) kell lennie,
- b) meghatározott konkrét **jogalany**, ügyfél van benne jelen,
- c) a közigazgatási szerv működése **autoritatív** (közhatalmi, hatósági) jellegű, és
- d) **közvetlen** jogi hatás előidézése céljából folyik az eljárás.⁸

Az Ákr. hatálya alá kizárólag azok a közigazgatási ügyek tartoznak, amelyeknél e fogalmi elemek megtalálhatók.⁹

⁶ SZALAI Éva (2017): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 122.

⁷ Ákr. 7. §.

⁸ TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 88–89.

⁹ Ilyenformán nem tartoznak az Ákr. hatálya alá például a közigazgatási szervek normatív aktusai, a hierarchikus igazgatás körében kiadott irányítási aktusok, a belső igazgatási aktusok, illetve a polgári jogi jognyilatkozatok sem.

A hatósági ügy fogalmának tényállási elemei a következők:

- a) Az ügyfél **jogát vagy kötelezettségét megállapítja**: az ügyfél jogainak és kötelezettségeinek rendszerében változás áll be, amely magában foglalja a keletkezés, megváltoztatás (bővítés, szűkítés) vagy a megszüntetés esetköreit is. A jogok és kötelezettségek fogalma alatt olyan jogot vagy kötelezettséget kell érteni, amely a közigazgatási hatósági eljárásban keletkezik, módosul, kerül korlátozásra vagy elvonásra és hasonlók.
- b) **Jogvitáját eldönti**: ezekben az esetekben a hatóság feladata az ellenérdekű felek közötti jogvita eldöntése, kontradiktórius jellegű hatósági eljárásokról van szó.
- c) **Jogsértését megállapítja**: az ügyfél jogsértésére reagáló szankcióalkalmazás. Azokra az esetekre vonatkozik, amikor az ügyfél a számára kogens jogszabályi vagy hatósági döntésben foglalt kötelezettségét megszegi, és ennek okozati következménye a joghátrány alkalmazása.
- d) **Tényt, állapotot, adatot igazol**: a regisztratív aktsukibocsátás köre, jellemzően a hatóság által ismert vagy általa nyilvántartásban vezetett adatról igazolást bocsát ki. Ebbe a körbe sorolhatók a hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kibocsátásának esetei.
- e) **Nyilvántartást vezet**: a nyilvántartásoknak több válfaja különböztethető meg; az Ákr.-ben a hatósági nyilvántartás-vezetés általános és alapvető szabályai találhatóak meg, amelyeket az adott nyilvántartásra vonatkozó különös, ágazati szabályok egészítenek ki és szabályoznak részleteiben.
- f) **Az ezeket érintő döntését érvényesíti**: a döntés érvényesítésének, azaz végrehajtásának kifejezett nevesítése.¹⁰

¹⁰ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 38. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

1.2. Az általános és különös eljárási szabályok

A törvény tárgyi hatályát elsődlegesen tehát a hatósági ügy fogalma határolja le, azonban nem minden hatósági természetű ügyben kell az Ákr.-t alkalmazni. Vannak olyan eljárások, amelyek bár hatósági jellegűek, mégsem esnek – részben vagy teljesen – az általános eljárásjogi kódex hatálya alá. Ezeknek a kivételek hagyományosan nagy jelentőséggel bírnak, ugyanis a különös eljárásjogi rendelkezések (azaz a törvény hatálya alá nem vagy csak részben tartozó eljárási szabályok) teremtik meg a lehetőségét annak, hogy az egyes speciális hatósági eljárások szabályozása differenciáltan, az adott ágazat igényeinek figyelembevételével történjen. Az általános és különös eljárási szabályok alapvetéseit az Ákr. tartalmazza. Ezek értelmében a különös eljárási szabályok kiemelt csoportja az úgynevezett kivett eljárások szabályozási köre.

A **kivett eljárások** olyan eljárások, amelyekre az Ákr. hatálya, annak kifejezett rendelkezése folytán, egyáltalán nem terjed ki.¹¹ Ezekben az esetekben a vonatkozó különös törvény teljeskörűen és önállóan határozza meg eljárási szabályait. A kivett eljárások tételes felsorolása a következő:

- a) szabálysértési eljárás,
- b) választási eljárás,
- c) népszavazás kezdeményezése és népszavazási eljárás,
- d) adó-, valamint vámigazgatási eljárás,
- e) menekültügyi és idegenrendészeti eljárás,
- f) állampolgársági eljárás, kivéve az állampolgársági bizonyítvány kiadása,
- g) versenyfelügyeleti eljárás,
- h) a Magyar Nemzeti Bank hatósági eljárásai.¹²

¹¹ PATYI (2009): *i. m.*, 60.

¹² A Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. §-ának (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonezelőről és a tevékeny-

A kivett eljárásokon túl az Ákr. számos egyéb felhatalmazást tartalmaz a rendelkezéstől való eltérésre vagy kiegészítő szabályozásra, ami lehetőséget teremt arra, hogy a szükséges ágazati sajátosságokat az adott ágazat különös eljárási szabályai tartalmazzák kiegészítő vagy helyettesítő eljárási rendelkezésként. **Ennek értelmében – a fent említett kivett eljárások kivételével – a hatósági eljárásokra vonatkozó ágazati jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi.** Az ilyen esetekben tehát a különös szabályt kell alkalmazni az általános helyett (ismételten megjegyzendő, hogy az Ákr.-től való eltérés lehetősége nem általános jellegű, hanem ehhez magának az Ákr.-nek kell kifejezett felhatalmazást adnia).

Az ilyen felhatalmazás többértű lehet, így például

- a) **törvény vagy kormányrendelet** meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik vagy amelyek a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek;
- b) **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;
- c) **ha jogszabály másként nem rendelkezik**, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában az, ahol a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában pedig az, ahol a jogellenes magatartást elkövették;
- d) **törvény egyes ügyekben kizárhatja** a sommás eljárás alkalmazását;

ségük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárások. Ákr. 8. § (1) bekezdés f) pont.

- e) **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.¹³

A fenti lehetőségeken túl az Ákr. tételesen rögzíti továbbá, hogy a szabályaival összhangban álló, **kiegészítő eljárási szabályt bármilyen jogszabály megállapíthat**.¹⁴ Ezekben az esetekben olyan rendelkezésekről van szó, amelyek a törvényt részletező-magyarázó jelleggel egészítik ki, egyidejűleg azonban azt nem írhatják át. Magyarán, a kiegészítő szabályon keresztül az egyes törvényi rendelkezések tartalma nem írható felül, vagy nem üresíthető ki.

¹³ BALOGH-BÉKESI (2018): *i. m.*, 39–40.

¹⁴ Ákr. 8. § (3) bekezdés.

2. A HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOGVISZONY ALANYAI: A TÖRVÉNY SZERVI ÉS SZEMÉLYI HATÁLYA

2.1. Az Ákr. szervei hatálya: a hatóság

A szabályozás a hatóság fogalmának meghatározása során – figyelemmel a lehetséges további jog- és szervezetfejlődésre – a legáltalánosabb megfogalmazással élve azt fejezi ki, hogy hatóság az a szerv(ezet), amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz.¹⁵ Az Ákr. nem tartalmazza a hatóságként eljáró közigazgatási szervek tételes felsorolását, sem pedig a részletes hatáskör-telepítő szabályokat, hanem az eljáró hatóság fogalmát általánosan közelíti meg. Ezek alapján **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.**¹⁶ Ahhoz tehát, hogy egy hatóság egy adott hatósági eljárási jogviszony alanya lehessen, jogszabály általi felhatalmazásra van szüksége, továbbá, hogy pontosan megnevezhetővé váljon az adott hatóság. Meg kell vizsgálni többek között azt is, hogy az adott eljárás lefolytatására rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel, vagy sem.

Az eljárásban betöltött pozíció szempontjából beszélhetünk **ügydöntő hatóságról** és **szakhatóság(ok)ról**. Közös bennük, hogy mindkettő döntési, azaz hatósági hatásköre alapján vesz részt az eljárásban, válik az eljárási jogviszony alanyává. A megkülönböztetés oka az, hogy számít, melyikük kerül az adott ügyben az ügyféllel közvetlen kapcsolatba, azaz melyikük előtt indítható meg az eljárás, melyikük

¹⁵ Az Ákr. általános indokolása, 61.

¹⁶ Ákr. 9. §.

hozza meg az eljárás lefolytatásához szükséges eljárási döntéseket, és melyikük közvetíti a hatóságok érdemi döntéseit egységes határozatában az ügyfél felé. Azt tekintjük eljáró hatóságnak, amelyiket ezek a jogok megilletik, míg a jogszabállyal az ügyben való részvétellel, a szakkérdés szakhatósági állásfoglalással való elbírálására feljogosított másik hatóság(ok), a szakhatóság(ok) lesz(nek) kijelölve. Ebben az értelemben az adott eljárási jogviszonyban a szakhatóság másodlagos szervei joganaly.¹⁷

Hatóságként szervei résztvevői egy eljárásnak továbbá azok a hatóságok, akik a hozzájuk intézett megkeresés okán kapcsolódnak be abba, ezek a **megkeresett hatóságok**. E bekapcsolódás az őket „megkereső” eljáró hatóság ez irányú aktusával jön létre, és nem döntési jellegű, amennyiben nem döntést hoznak, hanem csak szolgáltatnak azáltal, hogy adatot, tényismeretet, iratot, más tárgyi bizonyítékot adnak át, vagy valamely általuk gazdaságosabban, egyszerűbben elvégezhető eljárási cselekményt végeznek el.¹⁸

A hatáskör gyakorlása kapcsán általános szabály a **hatáskörelvonás tilalma**, amelynek értelmében a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Nem minősül hatáskörelvonásnak, ha a hatóság kijelölés alapján jár el, az ideiglenes intézkedés esete vagy a megosztott döntési hatáskör.

2.1.1. Az államigazgatási szervek mint hatóságok

Az államigazgatási hatóságok lehetnek központi államigazgatási szervek vagy területi, járási, illetve helyi szinten szervezett államigazgatási szervek. Központi államigazgatási szervnek minősül maga a Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv (mint például a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság), a kormányhivatal (például az Országos Atomenergia

¹⁷ PATYI (2009) i. m., 72–73.

¹⁸ PATYI (2009) i. m., 73.

Hivatal), a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). **Az államigazgatás területi szervei között kiemelkedő helyet foglalnak el a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvénnyel létrehozott fővárosi és megyei kormányhivatalok,** amelyek a hivatalt vezető kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási (illetve a fővárosban fővárosi kerületi) hivatalokból állnak.

2.1.2. Az önkormányzati szervek mint hatóságok

A helyi önkormányzati hatóságok alatt azokat az önkormányzati szerveket értjük, amelyek önkormányzati hatósági ügyek intézésére és az abban való döntéshozatalra rendelkeznek (rendelkezhetnek) hatáskörrel.

Önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzati szervek járnak el, így a képviselő-testület, illetve átruházott hatáskörben annak szervei. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MötV.) értelmében a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyben hatáskörét önkormányzati rendelettel a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.¹⁹ Az átruházás teljeskörűen a képviselőtestület diszpozíciójában van, a delegált hatáskört terjedelmében és tartalmában módosíthatja, visszavonhatja. Az átruházás formai feltétele, hogy annak önkormányzati rendeletben kell történnie, továbbá, hogy az átruházott hatáskör többször nem átruházható.²⁰ Amennyiben a képviselő-testület hatáskörét átruházta, a megbízott

¹⁹ MötV. 142/A. §.

²⁰ ПАТВИ (2009): *i. m.*, 71.

önkormányzati szervvel szemben felügyeleti feladat- és hatásköröket gyakorol, ideértve az átruházott hatáskörben, a képviselő-testület szerve által meghozott döntés elleni fellebbezés elbírálását is.

Államigazgatási hatósági ügyekben az eljáró önkormányzati szervek kijelölését törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet teheti meg. Ilyen esetekben a hatáskör-telepítés címzettje az önkormányzat egyéni tisztségviselője lehet: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal ügyintézője.²¹ Ezen hatáskörük ellátásában a hatáskör érdemét illetően az önkormányzati tisztségviselők a képviselőtestület által nem utasíthatók, és döntéseiket a képviselőtestület nem bírálhatja felül.²²

2.1.3. A hatósági ügy intézésére feljogosított más szervek

A hatósági ügy intézésére az államigazgatási és az önkormányzati hatóságokon kívül más, jogszabály által feljogosított szervek is jogosultak lehetnek. Ezek alatt elsősorban a közttestületeket és azok különböző szerveit értjük, de nem csak őket. Ilyen értelemben lehet jogosult az a szervezet vagy személy is, amelyet (akit) törvény vagy kormányrendelet jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására.²³

2.2. Az Ákr. személyi hatálya: az ügyfél

Az általános ügyfélfogalom alapján **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.**

²¹ Mötv. 18. § (1) bekezdés.

²² PATYI (2009): *i. m.*, 71.

²³ PATYI (2009): *i. m.*, 72.

Eszerint az Ákr. azt a jogalanyt tekinti az eljárásban ügyfélnek, aki az eljárás eredményében érdekelt, aki tehát az adott eljárás célja (és nem feltétlenül a végeredménye) szempontjából az ügyben érintett. Ügyfél tehát az, aki igazolja, vagy akiről igazolják, hogy az eljárás eredményében, kimenetelében érdekelt azért, mert az ügyben hozott érdemi döntés valamely jogára, jogos érdekére kihathat.²⁴

Az ügyféli jogállásnak, tehát az ügyfélképességnek fontos fogalmi összetevője az ügyben való **érintettség**: csak az lehet ügyfél, akinek **jogát** vagy **jogos érdekét** az ügy érinti. Jog alatt minden esetben alanyi jogot, azaz jogosultságot kell érteni, amelyet jóhiszemű megszerzése esetén az államnak védenie kell. A jogos érdek tág fogalmat ír le: az ügyfél az irányú igyekezete, törekvése, amely összhangban van a jogi szabályozással (azaz jogilag lehetséges), tehát a jog által is védett, elismert.²⁵ A jogos érdek megjelenésével is kaphat az adott személy a hatósági jogviszonyban ügyféli jogállást – ebből kifolyólag az ügyfél és érintettségének kérdését a hatóságoknak mindig a lehető legtágabb értelmezési tartományban kell vizsgálniuk, hisz ha valamely feltétel fennállása igazolt, akkor az eljárási jogosultság mellett biztosítani kell az ügyfélnek minden olyan jogot, amely az Alaptörvényből eredeztethető, vagy amit az Ákr. saját maga is nevesít.²⁶ A szabályozás ügyféli jogállást biztosít továbbá annak is, akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, illetve a hatósági ellenőrzés alá vont személyt is ügyféli jogállással ruházza fel. Ügybeli érdekelttség alapján az ügyfelek lehetnek **egyező, eltérő** vagy éppen **ellentétes érdekeltségűek** (ez utóbbiak az úgynevezett ellenérdekű ügyfelek).²⁷

Az általános ügyfélfogalom mellett az Ákr. tételezi az érintettség (és annak vizsgálata) nélküli ügyféli jogállást, azaz **különös**

²⁴ SZAMEL Lajos (1984): Az államigazgatási eljárás. In BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM Kiadó. 668.

²⁵ BALOGH-BÉKESI (2018): *i. m.*, 42.

²⁶ PATYI (2009): *i. m.*, 74.

²⁷ BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog.* Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 382.

ügyfélfogalmat is meghatároz. Így **törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.** Ebben az esetben beszélhetünk *ex lege* (jogszabály erejénél fogva) ügyfélről, aki/amely esetén nincs szükség a jog, a jogos érdek közvetlen érintettségének vizsgálatára. Az ilyen ügyfél nem azáltal kerül ügyféli jogállásba, mert jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, hanem mert az Ákr. felhatalmazása alapján jogszabály lehetővé teszi, hogy az adott eljárásban ügyfélként lépjen fel.

Például a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 48. § (4) bekezdése alapján a díjfelügyeleti eljárásban e törvény erejénél fogva ügyfélnek minősül a közszolgáltató, valamint az érintett települési önkormányzat. Más példa: jogszabály erejénél fogva ügyfelek lehetnek 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 környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.²⁸

2.3. Az eljárási képesség és ügyfélképesség

Az Ákr. szabályozása szerint **a természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül.**²⁹ A cselekvőképesre vonatkozóan a Ptk. rendelkezései az irányadók, amelyek értelmében „[m]inden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság

²⁸ BALOGH-BÉKESI (2018): *i. m.*, 42.

²⁹ Ákr. 12. §.

gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza.”³⁰ A cselekvőképességgel rendelkező személy önállóan köthet szerződést, vagy tehet jognyilatkozatot: a közigazgatási hatósági eljárás tekintetében ez azt jelenti, hogy eljárási képességgel az az ügyfél rendelkezik, aki az eljárás tárgyát képező ügyben az irányadó anyagi jogi szabályozás szerint érvényesen rendelkezhet.³¹ Más megfogalmazásban az eljárási képesség az ügyek személyes vitelére vagy az eljárás során a személyes részvételre való képességet jelenti.

Az eljárási képességtől különböző fogalom az **ügyfélképesség**, ami azt jelenti, hogy az adott személy a konkrét ügyben jogok és kötelezettségek alanya lehet. Az ügyfélképesség alapja a Ptk.-ban definiált jogképesség.³² Az ügyfélképesség relatív közigazgatási jogképesség, mivel az adott ügyfajta-hoz viszonyítottan kell, hogy fennálljon.

Például gyermek elhelyezésével összefüggő ügynek nem lehet szülőként ügyfele az, aki gyermektelen, azaz nem szülő. Ugyanígy nem lehet egy oktatási intézmény működési engedélye ügyében ügyfél egy környezetvédelmi társadalmi szervezet, pedig általános jogképessége is van, közigazgatási jogi jogképessége is van, de erre az ügytípusra nincsen.³³

2.4. Jogutódlás a hatósági eljárásban

Az új szabályozás a korábbihoz képest lényegesen „lecsupaszított” rendelkezéseket tartalmaz. Az Ákr. szabályai szerint, ha **az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép. Abban az esetben, ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe**

³⁰ Ptk. 2:8. § (1) bekezdés.

³¹ PATYI (2009): *i. m.*, 82.

³² „Minden ember jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek.” Ptk. 2:1. § (1) bekezdés.

³³ PATYI (2009): *i. m.*, 81.

az ügyvel érintett dologi jog új jogosultja lép.³⁴ Természetes személy esetén az ügyfél kiesésének jellemző esete az ügyfél halála, jogi személy esetén az átalakulás, egyesülés, szétválás. Az eljárásbeli jogutódlás kizáró oka a személyes jelleg, a jogelőd személyéhez való kötődés – ilyen lehet például a természetes személyre eljárási bírságot kiszabó döntés, költségmentességet megállapító döntés és hasonlók. Ezekben az esetekben a megállapított jogok és kötelezettségek a jogelőd személyéhez, életviszonyaihoz, a neki felróható magatartásához vagy más személyes életkörülményeihez elválaszthatatlanul kapcsolódnak.

„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 ügyvel érintett dologi jog új jogosultja lép.”³⁵ Egyes esetekben ugyanis a dologi joghoz kötött jogosultságoknál nem feltétlenül a polgári jogi jogutód lép az eljárásban a kieső ügyfél helyébe, hanem az ilyen tárgyú ügyeknél a dologi jog jogosultja lesz, aki ügyfélként részt kell, hogy vegyen az eljárásban.³⁶ Főszabály szerint a hatóság maga dönt a jogutódlásról végzés formájában, ami ellen az eljárásjogi törvény a fellebbezés lehetőségét biztosítja jogorvoslati eszközként.

³⁴ Ákr. 11. § (1) és (2) bekezdés.

³⁵ BALOGH-BÉKESI (2018): *i. m.*, 43.

³⁶ Az Ákr. általános indokolása, 62.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH-BÉKESI Nóra (2018): A közigazgatási eljárásjog alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 29–46. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).
- BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.
- BOROS Anita (2018): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 10–28. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).
- PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai sorozat, V. kötet.
- PATYI András (2009): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 21–50.
- SZALAI Éva (2017): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft.
- SZAMEL Lajos (1984): Az államigazgatási eljárás. In BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCICS Imre: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Kiadó. 647–760.
- T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról* (2016). Budapest, Magyarország Kormánya. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).
- TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

II.
A HATÓSÁG AZ ELJÁRÁSBAN

Józsa Fábán

Ahogy azt a törvény hatályára vonatkozó rendelkezések megismerése során már láttuk, hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelynek (akinek) feladata a jogi normák általános szabályozási környezetében keletkező, közigazgatásinak minősülő egyedi ügyben való eljárás és döntéshozatal.

A hatóság az ügyfél mellett a másik szükségképpeni alanya az eljárási jogviszonynak. Ahogy ügyfél nélkül nem keletkezhet hatósági ügy, úgy hatóság nélkül sem folyhat le közigazgatási hatósági eljárás. A jogalkotó által hatósági jogkörrel felruházott szervek azonban eljárásjogi pozíciójukat illetően nem egyformák. Az ügyben *eljáró hatóság* az egész eljárás alakításáért, adott esetben processzuális cselekmények egész sorozatáért, majd ezek nyomán az ügynevezett érdemi döntés meghozataláért felel, míg más hatóságok például megkeresés nyomán válhatnak résztvevőivé az eljárásnak adatok szolgáltatásával vagy meghatározott eljárási cselekmények elvégzésével, illetve *szakhatóságként* speciális jogi és szakmai ismereten alapuló állásfoglalásukkal gyakorolnak befolyást az ügy eldöntésére. A hatósági ügy elintézésébe ily módon bekapcsolódó igazgatási szerveket szokás a jogirodalomban *társhatóságnak* nevezni.

A hatósági feladatok végzése jogalkalmazás. Intellektuális tevékenység, amely a rá vonatkozó normák, normarendszerek mélyreható ismeretét, az ügy eldöntése szempontjából jelentőséggel bíró tények feltárását és az irányadó anyagi normákkal való együttes alkalmazását követeli meg. A hatóság döntése véglegessé válása után kötelező érvényű, ezért az ügyintézők, kiadmányozók, hatáskörgyakorlók felelőssége az igazságszolgáltatásban tevékenykedő bírák felelősségéhez hasonlatos.

Jelen fejezetben az eljárásban részt vevő hatóságokra vonatkozó általános szabályokat ismertetjük.

1. A JOGHATÓSÁG KÉRDÉSE

1.1. A joghatóságról általában

Meglehetősen érdekes, hogy elődjével, a 2004. évi CXL. törvénnyel (a továbbiakban: Ket.) ellentétben az Ákr.-ben nem találunk rendelkezést a joghatóságra, illetve annak az eljáró közigazgatási szerv általi kötelező vizsgálatára. Ebben a tekintetben a 2018. január 1-jétől hatályos általános hatósági eljárásjogi szabályozás az 1957–2005 között hatályban volt szabályrendszerre emlékeztet, holott a joghatóság kérdésének eljárásjogi jelentősége már a két világháború közötti jogirodalomban is felvetődött, sőt tudományos igényvel összeállított – és máig modellértékűnek tekintett – törvénytervezetben szereplő szabályként napvilágot is látott.¹

Ha a joghatóságot mint a nemzetközi jogban és a nemzetközi magánjogban ismert intézményt a belső jog hatáskör-telepítő rendelkezéseivel vetjük össze, amelyek különböző ügyeknek különböző hatóságok, bíróságok stb. közötti elosztását rendezik, akkor ennek analógiájára a joghatóságot bátran nevezhetjük *nemzetközi hatáskörnek*. Fogalmazhatunk úgy is, hogy ha az ügy több állam jogát egyidejűleg érinti, a joghatóság nem más, mint a hatáskör államok közötti rendezése. A joghatóság fogalmának alkalmazásával tehát arra a kérdésre kaphatunk választ, hogy mely ügyekben kell, illetve lehet magyar hatóságoknak eljárniuk, és mely ügyekben jogosultak az eljárásra külföldi hatóságok (illetve külföldi hatóságok is).

¹ VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 11–12., 72. (A szerző eljárásitörvénytervezetében a kérdést *területenkívüliség és személyes mentesség* címszó alatt tárgyalta.)

A kérdés megválaszolása korántsem egyszerű. A magyar állam ugyanis az egyes államokkal egymástól eltérő tartalmú kétoldalú nemzetközi szerződéseket köthet. Ezenkívül a magyar állami szervek mozgásterét befolyásolják a multilaterális kapcsolatokat tükröző nemzetközi szerződések, egyezmények, végül az Európai Unió állandó mozgásban lévő joga a magyar hatóságok külső és gyakran belső felépésére is közvetlenül kihat.²

A magyar állam szerveinek joghatóságára vonatkozó előírásoknak jogforrási oldalról három kategóriáját különböztethetjük meg: eredhetnek uniós rendeletekből, belső jogszabályokból, nemzetközi egyezményekből.

Az államok (és nemzetközi szervezetek) közötti *hatáskörmegosztásnak* többféle *típusa* ismert. Ennek alapján beszélhetünk *általános és különös joghatóságról*.

A különös joghatóság lehet *kizárólagos*, *kizárt*, illetve *vagylagos*, lehetőség van továbbá úgynevezett *joghatósági kikötésre* is. A kizárólagos joghatóság azt jelenti, hogy az ügyfél állampolgárságára, bejegyzésére tekintet nélkül az ügyében csak egyetlen meghatározott állam hatósága vagy egy meghatározott nemzetközi szervezet járhat el. Kizárt joghatóság esetén az ügyfél konkrét ügyében a meghatározott (kizárással érintett) állam hatósága nem járhat el. Vagylagos joghatóság esetén több állam hatóságai is eljárhatnak ugyanabban az ügyben. A joghatósági kikötés, amely kizárólagos, kizárt és vagylagos joghatóságot egyaránt létrehozhat, általában a nemzetközi magánjogi jogügyletben részt vevő felektől származik.

A joghatóság megállapításakor, a jogalkalmazás során azt kell vizsgálni, hogy az ügyben fennáll-e a kizárólagos, a kizárt vagy a vagylagos joghatóság, illetve, hogy van-e joghatósági kikötés. Ezek hiá-

² Lásd MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2014): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 598.

nyának megállapítását követően kerülhet sor az általános joghatóság (azaz a belső jog hatásköri normáinak) alkalmazására.³

1.2. Főbb joghatósági rendező elvek

Noha, mint megállapítottuk, az Ákr. a joghatóságra vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, annak vizsgálatára a hatóságok eljárásában szükség lehet. Ennek megfelelően – az *általános joghatóság* szabályai szerint – megállapíthatjuk, hogy magyar állampolgárságú, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek minősülő ügyfél hatósági ügyében, ha törvény eltérően nem rendelkezik, Magyarország területén magyar hatóság jár el.

Ugyancsak magyar hatóság jár el Magyarországon területén a nem magyar állampolgárságú, illetve a külföldön nyilvántartásba vett jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek minősülő ügyfél ügyében, ha az eljárásban az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusát, illetve magyar jogszabályt kell alkalmazni.

Más ország közigazgatási területén általában az adott állam hatósága rendelkezik az ügyfél hatósági ügyében joghatósággal, de ettől is van eltérés. Törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a *magyar külképviseleti hatóság* jár el. (Ilyen ügynek minősül például a konzuli védelemről szóló törvény hatálya alá tartozó körben az elvesztett iratok pótlására, születési, házassági, halotti anyakönyvi kivonat beszerzésére vonatkozó eljárás, a fogva tartás körülményeinek ellenőrzése, a tolmácsról való gondoskodás stb.)

³ KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 90.

Az Ákr. kifejezett rendelkezéseinek hiányában a magyar közigazgatási szervek joghatóságának fennállása szempontjából a fentebb kifejtettek szerint továbbra is a nemzetközi egyezmények az irányadók. A belső jogi normák közül kiemelt figyelmet érdemel a nemzetközi magánjogról szóló törvény, amely meghatározza a tárgya alá tartozó ügyekben irányadó (alkalmazandó) jogot, valamint rendezi az eljáró magyar bíróságok kizárólagos, kizárt és vagylagos joghatóságát. A törvény értelmező rendelkezései szerint eltérő rendelkezés hiányában bíróság alatt a polgári ügyekben eljáró *más hatóságot* is érteni kell. Így például a törvényt kell alkalmaznia a gyámhatóságnak a nemzetközi vonatkozású gondnoksági ügyekben, az anyakönyvi hatóságnak apasági ügyekben, az ingatlan-nyilvántartási feladatokat ellátó hatóságnak tulajdonjog-bejegyzési ügyekben.⁴ Megemlítendő még a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. törvényerejű rendelet, amely kizárja a magyar hatóságok joghatóságát az ilyen mentességet élvező személyek jogsértése esetén, amikor kimondja, hogy „felelősségre vonásuk saját államuk joghatósági körébe tartozik”.⁵

A jogalkotó megindokolja, hogy az Ákr. miért nem alkalmaz a joghatóságra vonatkozóan külön rendelkezéseket. A törvény 17. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint „a joghatóság vizsgálatának kötelezettségét a törvény elhagyja, mert annak nem alakult ki érdemi gyakorlata, másrészt mert a hazai közigazgatási hatósági ügyek döntő többségében a joghatóság kérdése fel sem merül, így valójában nem tekinthető általános szabálynak a joghatóság vizsgálatának szabályozása, azt azokban a különös eljárási rendelkezésekben kell szabályozni, ahol az a gyakorlatban felmerülhet. Megjegyzendő e körben, hogy – ahol

⁴ A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény, 3. § a) pont és a hozzá fűzött indokolás.

⁵ 1973. évi 7. törvényerejű rendelet a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról, bevezető rendelkezés.

annak jelentősége van – a joghatóság vizsgálatát eleve feltételezi a hatáskör vizsgálata.”

Amennyiben a kérelemből, az ahhoz mellékelt iratokból vagy a hatóságnál rendelkezésre álló adatokból, okiratokból arra lehet következtetni, hogy az ügynek külföldi vonatkozása is van, illetve hogy az az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusának, nemzetközi szerződésnek stb. a hatálya alá tartozik, a hatóságnak a joghatóság kérdését haladéktalanul tisztáznia kell. Ellenkező esetben ugyanis saját eljárási jogosultságát, azaz hatáskörének meglétét illetően könnyen téves következtetésre jut.

2. A HATÁSKÖR ÉS AZ ILLETÉKESSÉG

2.1. Hatáskör, hatósági jogkör, kiadmányozás

Az Ákr. meglehetősen szűkszavúan (eljárási kötelezettség, hatáskör és illetékesség vizsgálata, hatásköri és illetékességi összeütközés szabályozása) foglalkozik a közigazgatási szerv hatáskörével. Ennek a jogpolitikai indokait a későbbiekben látni fogjuk. Az eljárási kódex szűkszavúsága azonban nem változtat azon a tényen, hogy a hatáskör jogintézményén keresztül a közigazgatási hatósági eljárás *szubsztanciális* elemét tudjuk megragadni: a hatósági ügyet, az arra kijelölt hatóság eljárási jogosultságát (kötelezettségét), továbbá az ügyben meghozható döntés tartalmát.

A hatáskör legtágabb értelemben valamely állami szerv (vagy közhatalom gyakorlására jogosult személy) döntési, intézkedési jogát jelenti. Tekintettel arra, hogy a hatáskör az annak gyakorlására jogosultat mindig másokkal szemben illeti meg, a hatáskörgyakorlás mint tevékenység fogalomkörében az államhatalomhoz kapcsolódik, annak valamely szeletét foglalja magában, és e hatalmi elem intézményszerű formában történő megvalósítására szolgál. Ebben az értelemben az állami szerv hatásköre alkotmányos szabályokon nyugszik, és vagy közvetlenül magából az Alaptörvényből, vagy jogszabályból ered. A hatáskör a gyakorlására feljogosított szerv tevékenységének tartalmát határozza meg. Ebben az értelemben a szerv feladataival, rendeltetésével hozható összefüggésbe. A szerv hatásköreinek összessége pedig a szerv intézkedési jogának körét, terjedelmét, érvényességi határát vonja meg.

A modern polgári jogállamban az államhatalom nem egységes, hanem megoszlik a különböző államhatalmi ágakhoz tartozó szervek között. Az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus alkotmányos

alapelvéből következően a legalapvetőbb állami funkciókat illetően a hatáskörök elosztását maga az Alaptörvény végzi el. Így az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a bíróságok, az ügyészség, az Alkotmánybíróság legfontosabb feladat- és hatásköreit az alaptörvény határozza meg, szabályozva egyúttal egymáshoz fűződő kapcsolatukat is.

A hatáskör jellegét tekintve többféle lehet. Egy lehetséges felosztás szerint megkülönböztethető egymástól:

- a) *Jogalkotói hatáskör*, amely jogosultját a társadalom életviszonyaira, illetve az állami szervekre vonatkozó általános, kötelező normák megalkotására hatalmazza fel. E körbe sorolhatjuk az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatalmát, a Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, közgyűlései, az önálló szabályozó szervek, illetve a jegybank elnökének rendeletalkotási jogát. (A közigazgatási szervezetrendszer részét képező közjogi szereplők ilyen típusú jogaikat elsősorban törvények felhatalmazása alapján vagy törvényben nem szabályozott kérdésekben gyakorolhatják.)
- b) *Irányítási, felügyeleti, ellenőrzési hatáskör*, amely az államszervezeten belül az állami szervek törvényes, hatékony működését szolgálja.
- c) *Jogalkalmazói hatáskör*, amely két nagy ágra bontható, a végrehajtó hatalom körébe eső közigazgatási hatósági, illetve az igazságszolgáltatás körébe tartozó bírói hatáskörökre.

Tamás András a hatáskör lényegét az alábbiakban írtak szerint tartja megragadhatónak: „A közigazgatás működésének általános és alapvető jogi szabályai közé tartoznak azok, amelyek a közigazgatás (közigazgatási szervek) pozícióját rögzítik jogi szempontból. Ezt általánosan a *feladatkörrel*, a *hatáskörrel* és az *illetékességi körrel* lehet normatíve meghatározni. Ezek *együtt* jelölik a szervezet működésének jogilag meghatározott terjedelmét.

Amit adott ügytípusban vagy feladatkörben a közigazgatási szerv tehet: ez *hatáskör*, és nyilvánvalóan *jogosultság* a szerv oldalán. De ide tartozik az is, amit az adott szerv *tartozik* megtenni: ez ugyanaz a hatáskör, mint az előbb, *kötelezettségként* kifejezve.

Tehát: a *közigazgatási hatáskör* általános lényege először is az, hogy jogosultság és kötelezettség egyszersmind. [...] A közigazgatás hierarchiájában a hatáskörhöz tartozik annak alárendelése valamely felsőbb vezérlésnek, irányításnak az állam szervezetén belül. Ezt engedelmességi körnek (*szubordináció*) nevezik.

A [...] közigazgatási szervek feladataik és *hatáskörük* szerint jellegzetesek: a hatáskör jogi szempontból karakterizálja az intézményt. A *hatáskörök típusai* ennek megfelelően szerv-típusokat adnak – nyilvánvalóan – mert ha nem így lenne, akkor nincs rendjén a szerv működése és annak jogi szabályozottsága.⁶

A hatáskörök terjedelme alapján szokás *általános* és *különös hatáskörű szervekről* beszélni. Az igazságszolgáltatás körében a rendes bíróságok általános hatáskörű, míg a különbíróságok különös hatáskörű szervek. A közigazgatásban a Kormányt mint a végrehajtó hatalom fejét, valamint a fővárosi, megyei kormányhivatalt általános hatáskörű szervként szokás emlegetni, míg például a minisztérium, a központi hivatal vagy más területi államigazgatási szervek, illetve az önkormányzatok különös hatáskörűek.

A hatáskör lehet *teljes*, és lehet *részleges*. A közigazgatási szerv önállóan gyakorolja a hatáskörét, ha döntéséhez nincs szükség valamely más hatóság előzetes állásfoglalására (teljes hatáskör). Megoszlik a hatáskör a hatóságok között azokban az esetekben, amikor jogszabály az adott ügyfajtában eljáró, az ügy elintézésre jogosult hatóság döntésének érvényességéhez egy vagy több másik hatóság (szakhatóság)

⁶ TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 344–345.

Az idézetekben található kiemelések a szerzőtől származnak.

előzetes állásfoglalását követeli meg (részleges hatáskör). Ilyen esetben a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával meghozott hatósági döntés semmis, azaz olyan súlyos alaki hibában szenved, hogy azt meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni az ügyben.⁷

A hatáskör ilyen értelmű megosztása a hatóságok között nem azt jelenti, hogy egyik a másikat helyettesítő jogkörben eljárhatna. Ez abszolút tilos. Szakhatóság tehát az ügyben eljáró hatóság helyett soha nem hozhat döntést (ezért is nevezi a törvény a szakhatóság közbülső döntését állásfoglalásnak), és természetesen az eljáró hatóság sem pótolhatja a szakhatósági állásfoglalást. A két szerv együttműködésének igényét az adott ügyfajta-ra vonatkozó törvény vagy kormányrendelet teremti meg, míg az eljárási törvény a tényleges kapcsolatfelvételt az eljáró hatóság feladatául szabja.⁸ A képet színezi még, hogy azok a közigazgatási szervek, amelyek meghatározott ügyek elintézésében szakhatóságként vesznek részt, saját igazgatási funkciójukhoz tapadó más ügyekben, a nekik címzett hatáskörök birtokában önállóan járnak el.

A közigazgatási hatósági eljárásjogban a hatáskör olyan jogszabályon alapuló döntési jogosultság, amelynek kérelemre vagy hivatalból meginduló, de mindenképpen a hatóság által lefolytatandó eljárás az előfeltétele. A jogi norma általános formában hat a szabályozási tárgykörébe tartozó életviszonyokra, míg a hatáskör birtokában hozott hatósági döntés egyedileg és konkrétan. A hatáskör gyakorlója azért hoz(hat) döntést, mert a jogalkotó így kívánja, neki a döntésre (és az annak érdekében lefolytatandó eljárásra) felhatalmazást ad. Mivel a hatósági döntés éppúgy kötelező, mint maga a jogi norma, amelyen alapul, a hatáskörrel történő rendelkezéssel a jogalkotó a hatóságként eljáró közigazgatási szervet, más szervezetet, személyt az állami közhatalom birtokosává teszi. A jogalkotónak a közigazgatási

⁷ Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont.

⁸ Ákr. 55. § (1) bekezdés.

szerv hatáskörrel való felruházásával célja van: azért ad felhatalmazást a jogalkalmazó számára az egyedi ügyben való döntésre, hogy az a jogszabályt a konkrét esetre alkalmazza, annak absztrakt, általános rendelkezését „individualizálja”, és ezen keresztül a jogalkotó akaratát megvalósítsa. Ehhez képest a hatáskörgyakorlással szemben támasztott legfontosabb alkotmányos követelmény annak *törvényessége*.

A hatáskör kiegészítő fogalma az úgynevezett *hatósági jogkör*, amellyel a jogirodalomban találkozunk, és amelyet a szerzők többsége a hatáskörök szerteágazó világában leszűkítő értelemben használ, és a hatósági eljárásra jogosító/kötelező hatáskörök összességét érti alatta.

Ennek megfelelően elemzi a hatósági jogkör fogalmát Patyi András, amikor kifejti: „[a] hatáskörök egy meghatározott fajtáját képezi a hatósági eljárással összefüggő hatáskör, azaz a *hatósági jogkör*, mely egyedi ügyintézési (eljárási és döntési) jogkört jelent, közhatalommal kikényszeríthető közigazgatási (szuprematív) aktusok kiadásának és végrehajtásának jogát.” Megállapítja, hogy az eljárási törvény ebben a hatósági jogkör értelemben használja a hatáskör fogalmát. Hozzáteszi, hogy a hatáskör tartalmát, azaz hogy milyen feltételek esetén a hatóság milyen tartalmú döntést hozhat, az anyagi jogi jogszabályok tartalmazzák.⁹

Madarász Tibor a hatáskör, hatósági jogkör fogalmak kapcsolatát elemezve a következő megállapításokra jutott: „A hatósági tevékenység *alanyai* [...] a hatósági jogkörrel felruházott államigazgatási szervek. A hatósági jogkör nem más, mint a hatósági hatáskör, vagyis jogszabályi felhatalmazás a jogalkalmazó egyedi aktusok különböző típusainak kiadására, és különböző egyéb jogérvényesítő cselekmények végzésére. Valamely államigazgatási szervnek a hatósági jogköre arra ad választ, hogy milyen *hatósági ügyfajtákat* végezhet a szerv.” Hozzáteszi még:

⁹ PATYI András (2012): Hatóság és a szakhatóság az eljárásban (általános rendelkezések). In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

a jogszabályok a hatósági jogkör szabályozásakor meghatározzák, hogy milyen elnevezésű aktusokat adhat ki a szerv, kik lehetnek a címzettjei, mire jogosíthatnak, illetve kötelezhetnek, illetve milyen feltételek esetén lehet azokat kiadni.¹⁰

Bár a hatáskör és a hatósági jogkör fogalmilag egymáshoz igen szorosan kapcsolódik, a hatósági igazgatás területére alkalmazva azt mondhatjuk, hogy egymástól elválaszthatatlanok, bizonyos értelemben a hatósági jogkör fogalma tágabban értelmezhető a hatáskörnél. Amikor hatásköréről beszélünk, azon az anyagi normát tartalmazó jogszabály által biztosított, egyedi ügyekben való döntési jogosultságot értjük; azt, hogy milyen ügyfajtában, milyen tartalommal hozhat jogszabályon alapuló, anyagi joghatás kiváltására alkalmas döntést a hatóság. Az anyagi jogi norma hatáskört szabályoz, és nem hatósági jogkört.

A hatósági jogkör mint jogfogalom éppen azért nyer önálló életet, hogy a hatáskörben megjelölt anyagi természetű döntéshozatali jogosultság (kötelezettség) mellett beleértjük mindazokat az eljárási normák által biztosított jogi eszközöket, amelyek a közigazgatási szervnek az ügy elintézése során a rendelkezésére állnak, és amelyekben tevékenységének közhatalmi jellege éppúgy kifejezésre jut, mint magában a döntésben (eljárásindítási, döntéshozatali képesség, idézés, bírságolás, okirat, tárgyi bizonyíték lefoglalása, tanúmeghallgatás, tárgyalás tartása stb.). Vagyis ha a hatáskörré hivatkozunk, akkor a döntésre fókuszálunk, ha a hatósági jogkörre, akkor a döntésre és a döntéshozatalt megelőző eljárásra egyaránt. Ebben az értelmezésben a hatósági jogkör elemeit alkotó alaki jogosultságok származhatnak az eljárási törvényből, de származhatnak magából a hatáskörrel rendelkező jogszabályból (annak különös eljárási rendelkezéseiből) is.

¹⁰ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Kézirat, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 417–418. Megjegyzés: a szerző által használt *államigazgatási szerv* kifejezésen mai fogalmaink szerint hatóságként eljáró önkormányzati, köztisztviselői stb. szerveket, illetve személyeket is értünk.

Ha a közigazgatási szerv hatásköréről általában beszélünk, akkor azon azoknak az ügyfajtáknak az összességét értjük, amelyekben a közigazgatási szerv egyedi (konkrét) hatósági döntések kiadására jogosult. A szerv hatásköreinek ismeretében képet alkothatunk annak az államszervezetben (ezen belül a közigazgatási szervezetrendszerben) elfoglalt helyéről, alkotmányos szerepéről, legfontosabb feladatairól. *A hatóság szervei önállósága más szervektől különböző feladatain és hatáskörein nyugszik.*

Más értelemben a hatáskör az ügyek tárgyi szerinti¹¹ megosztását jelenti a közigazgatási hatóságok között. Vagyis arra ad választ, hogy milyen ügyben mely közigazgatási szervtípus jogosult dönteni. Úgy szintén kapcsolódik a hatáskör a közigazgatási hatósági fórumrendszerhez is, kifejezésre juttatva azt, hogy az adott ügyfajtában eljárásra jogosult szervek közül melyek hivatottak első fokon, illetve másodfokon dönteni. A hatósági fórumrendszer a magyar közigazgatás elmúlt másfél évszázados történetében jellemzően kétfokú (illetve a kezdeti időszakban gyakran háromfokú) volt. Az Ákr. egyik jelentős újítása, hogy jogorvoslati rendszerében főszabállyá teszi a hatósági döntéssel szemben a közvetlen bírósághoz fordulás lehetőségét, kizárva ezzel a fellebbezést. Ily módon a törvény a közigazgatási hatósági eljárások tekintélyes hányadában kiiktatja a hatósági eljárás rendszeréből a közigazgatási másodfokot.¹²

A hatáskörtől meg kell különböztetnünk a *kiadmányozási jogkört*, amely az előkészített döntéstervezetnek a hatáskört gyakorló vezető általi aláírását jelenti. Az ügyben a döntés a kiadmányozással születik

¹¹ Ladik Gusztáv *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai* című művében kifejti, hogy „[a] hatáskör a hatósági jogú szervnek jogszabály által reáruházott közhatalmi jogkörét jelenti, és abban áll, hogy [...] bizonyos nemű (pl. gyám-) ügyek intézésére – minden másnemű szerv kizárásával – egyedül az illető nemű szerv (pl. gyámhatóság) jogosult és kötelezett is. [...] A hatáskör tehát a szervek jogkörét az ügyek természete (gyámügy, adóügy, egészségügy stb.) szerint állapítja meg.” LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, magánkiadás. 13. Lásd még: MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest. 608.

¹² A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás: általános indokolás III.: *Az új törvényi szabályozás jogpolitikai szempontból legjelentősebb újításai*, 4. pont.

meg, csak ezután lehet, illetve kell azt az ügyféllel közölni. Az intézmény jelentőségét mutatja a törvénynek az a rendelkezése, amely még az ügyfél iratbetekintési jogát is korlátozza a döntéstervezet tekintetében.¹³

A kiadmányozási jogkör átruházható. Ez nagyobb, tagoltabb közigazgatási szerven belül tipikus. Az átruházás a hatáskör jogosultjának az általa vezetett közigazgatási szerv belső munkamegosztása körébe tartozó intézkedése, amely általában *közjogi szervezetszabályozó eszköz* (például ügyrend, kiadmányozási szabályzat) útján valósul meg, azaz normatív jellege van. Lényege a vezető tehermentesítése, egyúttal a szerven belül a hatósági ügyintézés körében a bizalmi elv érvényesítése. A hatáskör gyakorlója a legtöbb esetben a szervezet egyes igazgatási szakterületeit irányító vezetőtársait ruházza fel a kiadmányozási joggal, akik így saját felelős feladatellátásuk keretében jogosulttá válnak a vezető hatáskörébe tartozó döntést helyette aláírni és kiadni. Kisebb jelentőségű, eljárási típusú döntések kiadmányozási jogával az ügyintézőt is fel szokás ruházni (például idézés kiküldése, szemletárgy lefoglalása végzéssel).¹⁴

A kiadmányozási jogkör átruházása hangsúlyozottan nem a hatáskör delegálását jelenti, mert a döntés továbbra is a hatáskör gyakorlója nevében fog megszületni. A határozatot tartalmazó iraton a hatáskör gyakorlója és a kiadmányozásra jogosult vezető (az aláíró) egyaránt szerepel. Ez azt is jelenti, hogy a döntés felelőssége ilyen esetben megoszlik a hatáskörgyakorló és a kiadmányozó között.

¹³ Ákr. 34. § (1) bekezdés.

¹⁴ LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi Lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 336.

2.2. Hatáskör-telepítés

A közigazgatási hatóságok feladat- és hatásköréről jogszabályok rendelkeznek. Konkrét ügyben a hatóság hatáskörét az a jogszabály állapítja meg, amely a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajtaát meghatározza. A hatáskört megállapító jogszabályban meg kell jelölni az ügyben első fokon eljáró szervet, továbbá – amennyiben az adott ügyfajtaában az lehetséges – a fellebbezést elbíráló szervet is. A jogalkotónak ezt a rendelkezését nevezzük *hatáskör-telepítésnek*.

A közigazgatási szervek történetileg kialakult fórumrendszeréből következik az az általánosan érvényesülő hatáskör-telepítési elv, hogy az elsőfokú hatásköröket általában a szervezeti hierarchia legalsóbb szintjén elhelyezkedő szervhez telepíti a jogszabály. Ez a gyakorlat teljesen logikus, hiszen az ország területi tagolásának megfelelően a legalsóbb fokon elhelyezkedő közigazgatási szervekkel találkozhatunk a legnagyobb számban (települési jegyzők, járási hivatalok), és az ügyek elintézésére való igény is az elsőfokú hatóságoknál jelentkezik tömegesen.

A hatáskör-telepítés azonban nem feltétlenül igazodik a szervezeti struktúrához. A *differenciált hatáskör-telepítés* lényege, hogy bizonyos ügyeket azok sajátosságaira tekintettel (például különleges szakértelem igénye, kiemelkedő társadalmi fontossága stb.) nem a legalsóbb szinten tevékenykedő, hanem például megyei vagy központi, esetleg az adott feladat ellátására külön létrehozott speciális hatáskörű szervhez delegál a jogalkotó.¹⁵

A korábbi eljárási szabályozás tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyekben meghatározta, hogy egyes közigazgatási szervtípusok által első fokon meghozott hatósági döntések esetén mely szerv legyen jogosult a fellebbezés elbírálására (például ha az – önkormányzatának nem minősülő – ügyben a polgármester, a főpolgármester, a közgyűlés

¹⁵ KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó. Indexszám: [1067], 416.

elnöke, a jegyző, a főjegyző, a hatósági igazgatási társulás, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője járt el, akkor a mai megyei/fővárosi kormányhivatal jogelődjének minősülő közigazgatási hivatal).

Az Ákr. szakít ezzel a gyakorlattal. A törvény miniszteri indokolása szerint a hatóság fogalmának meghatározása során a legáltalánosabb megfogalmazással élve lényegében azt juttatja kifejezésre, hogy hatóság az a szervezet, amely jogszabály felhatalmazása alapján hatósági ügyet intéz. A törvény nem részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezeteket milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Ezt a törvény a mindenkori közigazgatás-politika feladatának tekinti, nem szab feltételeket a jogalkotónak, lehetővé téve a későbbi korlátozásmentes, észszerű hatáskör-telepítést. Az Ákr. tehát sem az eljáró hatóság, sem a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, sem a felügyeleti szerv tekintetében nem tartalmaz mögöttes kijelölést. A törvény célja a valóban eljárásjoginak minősülő rendelkezések megállapítása. A különböző hatóságok kijelölésére vonatkozó rendelkezések hatáskör-telepítő szabályok, vagyis nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegűek – tehát nincs helyük az eljárásjogi kódexben.¹⁶

2.3. A hatáskörelvonás és a hatáskör-átruházás tilalma

A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.¹⁷ Ez a szabály a közigazgatási hatósági eljárásban általános elvként már régóta jelen van. A hatáskörelvonás tilalmában a közigazgatási szerv relatív függetlensége és az alkalmazott jogszabály keretei között biztosított döntési szabadsága jut kifejezésre.

¹⁶ Az Ákr. miniszteri indokolása: részletes indokolás a 9. §-hoz.

¹⁷ Ákr. 9. §.

Ladik Gusztáv ezzel összefüggésben 1941-ben a következőket állapította meg: „A jobbiztonságot és a jogegyenlőséget egyaránt szolgálja az olyan berendezkedés, amely módot nyújt arra, hogy az alsó fokú közigazgatási szerv működését egy magasabb hatóság felülbírálhassa. Ez azonban nem sértheti az alsóbb fokú hatóság jogkörét, sem függetlenségét. Egyfelől az alsóbb fokú hatóságot nem lehet és nem szabad mellőzni: a hozzá utalt ügyet nem szabad intézkedési köréből elvonni – azaz nem szabad az eljárást a magasabb hatóságnál elkezdni. Másfelől a felsőbb fokú hatóság az alsóbb fokút intézkedésének érdemére nem utasíthatja.”¹⁸

Az ügyek és a szervek sokfélesége miatt a közigazgatásra nézve általános hatásköri szabály nem hozható. Ezért a szervek hatáskörét egyes, tárgyuk szerint elkülönített ügycsoportokra vonatkoztatva, külön-külön kell a jogszabályokban megállapítani. A közigazgatásban alapvető szabály, hogy a hatáskör a jogszabályban kijelölt szerv jogosultsága, amely egyedi döntéssel (például írásban kiadott utasítással) vagy a hierarchián alapuló más informális eszközzel nem vonható el tőle. A törvény jogállami követelménynek tesz eleget, amikor kimondja a hatáskörrelvonás tilalmát. Erre az államszervezet működésében alkalmasint mégis találni példát. A hatáskörrelvonás *pozitív* akkor, ha például a felettes szerv az ügyet döntés végett magához veszi, *negatív* akkor, ha a hatáskörrel rendelkező szervnek utasítást ad az ügy mi-kénti elbírálására.¹⁹

Nem minősül hatáskörrelvonásnak, ha *kijelölés* alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező más hatóság jár el az illetékes szerv helyett, illetve ha törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja. Kijelölésre a szerv kizárása esetén, továbbá hatásköri vagy illetékességi vita eldöntésekor kerülhet sor, illetve a nemzetgazdasági érdekből kiemelt beruházásokhoz

¹⁸ LADIK (1941): *i. m.*, 13.

¹⁹ LAMM–PESCHKA (1999): *i. m.*, 336.

kapcsolódó hatósági, szakhatósági eljárások esetében törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet így.

Törvényben persze kivételesen akár még a hatáskörelvonás is lehetővé tehető. Erre utal az úgynevezett közigazgatási szervezeti törvénynek a következő rendelkezése: „Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.”²⁰

Míg a hatáskörelvonás tilalma az alacsonyabb szinten működő hatóság jogköreinek csorbítatlan érvényesülését hivatott biztosítani a vele irányítási-felügyeleti kapcsolatban álló szervekkel szemben, addig a hatáskör-átruházás (*subdelegáció*) tilalma a jogalkotó hatáskör-telepítési rendelkezéseinek tartós érvényesülését szolgálja. Annak kíván gátat szabni, hogy jogszabályban előírt kötelezettségeiktől a közigazgatási szervek szabadulni tudjanak azáltal, hogy a nekik megállapított hatáskörök gyakorlását más szerveknek átadják. Az ilyen gyakorlat ugyanis ellentétes lenne a jogalkotó eredeti szándékával, tömeges előfordulása esetén veszélyeztetné a jobbiztonságot, és a közigazgatási szervezetrendszer destabilizálását vonná maga után. Ugyanakkor ez a korlát a magyar közigazgatási szervezetrendszer nem minden ágában és nem minden szintjén alkalmazható kizárólagosan.

Más hatósági ügyben hatáskör átruházásának – ha törvény kivételt nem tesz – nincs helye. (Nem tekinthető a hatáskör átruházásának, ha a külképviseleti hatóság egyes – más magyar hatóság hatáskörébe tartozó – hatósági ügyek intézésében külföldön közreműködik.)

2.4. Az illetékesség

Az illetékesség fogalmának meghatározásakor az Alaptörvénynek az ország területi tagozódására vonatkozó szabályából kell kiindul-

²⁰ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 2. § (2) bekezdés.

nunk. Eszerint: „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.”²¹ Az ország területi tagozódásának van egy az Alaptörvényben nem szereplő, ám a közigazgatási szervezetrendszer működtetése és a hatósági igazgatás szempontjából egyre nagyobb jelentőséggel bíró egysége, a járás.²²

Minden közigazgatási szervnek – csakúgy, mint minden bíróságnak – van egy működési területe. A működési terület az a földrajzi értelemben pontosan körülhatárolt területi egység, ahol a közigazgatási szerv a funkcióit gyakorolja és betölti, azaz amelyre kiterjedően az igazgatási, közszolgáltató stb. tevékenységét végzi. A közigazgatási szervek működési területe – a szerv jellegéhez igazodóan (községi, városi, járási, megyei, fővárosi stb.) – jellemzően az ország területi tagozódásához igazodik.

Valamely szerv szabályozó, öngazgatási jogköre (helyi önkormányzat), továbbá közigazgatási hatósági jogköre is a működési területére terjed ki. A működési területet ezért szokás közigazgatási területnek vagy illetékességi területnek is nevezni. Általában a működési területen belül helyezkedik el a szerv *székhelye*. A közigazgatási szerv működési területe az illetékességének alapja. Az illetékesség ugyanis – egyféle megközelítésben – *a közigazgatási szerv hatáskörgyakorlásához kapcsolódik, annak területéhez kötöttségét jelenti.*

²¹ Magyarország Alaptörvénye, F) cikk (2) bekezdés.

²² A járások eredetileg a nemesi vármegyék területének belső felosztásával kialakított, a községeket – 1950 és 1954 között a városokat is – magukban foglaló közigazgatási egységek voltak, amelyek összességükben Magyarország teljes területére kiterjedtek. Kialakulásuk a 13. század végére, a 14. század első felére tehető. A történelem során változó területi kiterjedéssel és változó feladatköörökkel egészen 1983-ig működtek. A „jó állam” kialakítása jegyében, a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosítani képes közigazgatás, valamint a helyi közigazgatási rendszer megújítása, hatékonyságának növelése és struktúrájának átláthatóbbá tétele érdekében a járásokat 2013. január 1-jétől vezették be újra (2012. évi XCIII. törvény). A járások felsorolását székhelyük és illetékességi területük megjelölésével a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. Megjegyzendő, hogy Budapest főváros valamennyi kerületében a járásokban létesített járási hivatalokkal azonos jogállású fővárosi kerületi hivatalok működnek.

Konkréten: a hatóság csak azokban az ügyekben járhat el (illetve azokban az ügyekben kell eljárnia), amelyek törvényben szabályozottak szerint ilyen vagy olyan okból a működési, más szóval illetékességi területéhez kötődnek. Hatósági eljárás során intézkedést a szerv jellemzően ezen a területen tehet, eljárási cselekményt ezen a területen foganatosíthat.²³ Jogszabály azonban egyes ügyfajták tekintetében az általánosan érvényesülőtől eltérően is meghatározhatja a hatóság illetékességi területét.

Más megközelítésben *az illetékesség a feladatoknak a területi elv alapján történő megosztása az azonos hatáskörű közigazgatási szervek között*. Míg a hatáskört vizsgálva arra keressük a választ, hogy a különböző típusú közigazgatási szervek közül az adott ügyben melyik szervtípushoz tartozó hatóságok járhatnak el, addig az illetékesség vizsgálatakor arra a kérdésre szeretnénk választ kapni, hogy az adott ügyben az azonos hatáskörű (azaz azonos szervtípusba tartozó) közigazgatási szervek közül konkrétan melyik lesz jogosult, illetve köteles eljárni.

Az illetékességre vonatkozó alapvető megállapításokat a magyar jogirodalom már a 20. század első évtizedeiben meglehetősen részletezően taglalta. Tomcsányi Móric kifejtette, hogy mind a hatáskör, mind az illetékesség egy-egy szerv intézkedő jogosultságának, vagyis hatóságának a megszabott köre. „Az egyik is, a másik is egy-egy része az állami hatóságnak, az állam egész nagy funkciókörének, míg azonban a hatáskör az állam hatóságának az ügyek minősége szerint a különböző jellegű szervek közti megosztásából áll elő, addig az illetékesség az ugyanazon jellegű szerveknek ugyanazon minőségű ügyek elintézésére vonatkozó funkció-elkülönítését jelenti. Az illetékességnél tehát a funkciókör elhatárolása az egyes szervek között csak területi alapon történik, de ezen

²³ Ez a megállapítás annak ellenére igaz, hogy – mint látni fogjuk – az Ákr. nagyfokú szabadságot biztosít a hatóság részére abban, hogy egyes eljárási cselekmények elvégzése érdekében az illetékességi területén kívül is eljárhasson.

kívül bizonyos egyéb (személyi vagy dologi) momentumnak is kell lenni, melynek révén az illető ügy a területtel kapcsolatba kerül (például az érdekelte fél lakóhelye, a jogügylet megkötésének helye stb.).”²⁴

Ladik Gusztáv szerint „az illetékesség – a hatáskörrel szemben – azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül a fennforgó konkrét ügyben melyik hivatott eljárni. A hatáskör a szervek jogkörét az *ügyek természete* [...] szerint állapítja meg – az *illetékesség* ellenben azt jelöli ki, hogy az azonos jogkörű szervek közül egyes konkrét esetben a *terület*, a *személyek*, a *dolgok* és a *viszonyok* figyelembe vételével melyik szerv hivatott eljárni. Az illetékesség tehát mindig több azonos hatáskörű szerv létét föltételezi, mert éppen ilyenek közül jelöli ki az eljárásra jogosultat.”²⁵ Ehhez képest arra a következtetésre jut, hogy nem lehet szó olyan hatóságnak az illetékességéről, amelynek jogköre az állam egész területére kiterjed (például miniszter).

Magyary Zoltán hasonló álláspontot képvisel. Állítása szerint, míg a hatáskör annak megállapítását jelenti, hogy valamely közigazgatási hatóság milyen ügyek intézésére jogosult, addig az illetékesség azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül az egyik vagy a másik járjon-e el valamely konkrét ügyben. „A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van.”²⁶

Az illetékességről szólva, ha a jogi szabályozás oldaláról vizsgáljuk, annak négy fajtáját különböztethetjük meg:

- a) általános,
- b) különös,
- c) vagylagos,
- d) kizárólagos.

²⁴ TOMCSÁNYI MÓRIC (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, magánkiadás. 138.

²⁵ LADIK (1941): *i. m.*, 13–14.

²⁶ MAGYARY (1942): *i. m.*, 608.

Általános az illetékesség, ha az eljárási törvényben szabályozott illetékességi okok valamelyikének alkalmazásával állapítható meg a szerv illetékessége. *Különös* az illetékesség, ha valamely más jogszabálynak az Ákr.-től eltérő rendelkezésén alapul. A különös illetékesség speciális fajtája, amikor külön illetékességi ok megjelölése nélkül a jogalkotó az azonos hatáskörű szervek közül valamelyiket a szerv működési területétől eltérő (általában nagyobb) területen való eljárásra kijelöli (*kijelöléses* illetékesség). *Vagylagos* illetékességről akkor beszélünk, ha ugyanabban az ügyben az eljárási törvény által szabályozott illetékességi okok valamelyikének az alkalmazásával több szerv is megállapíthatja a saját illetékességét. *Kizárólagos* az illetékesség Ladik Gusztáv szerint abban az esetben, ha „jogszabály több azonos hatáskörű hatóság közül csak egyet jogosít fel arra, hogy bizonyos nemű ügyekben eljárjon, mivel ezekben az ügyekben a többi kizárja az eljárásból.” Magyary Zoltán ezt még kiegészíti azzal, hogy „ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.”²⁷ Ez az álláspont a mai jogirodalomban is általánosan elfogadott.²⁸

Ha egy szerv illetékessége kizárólagos, akkor minden más szerv eljárása (illetékességének megállapítása) kizárt. Ehhez hasonló helyzet áll elő akkor is, ha egyedi hatósági ügyben keletkezett *illetékességi vita* esetén a közös felügyeleti szerv vagy a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal *jelöli ki* az eljáró hatóságot. Másik eset, amikor a hatáskör gyakorlójával (a szerv vezetőjével) vagy a hatósággal szemben merül fel a *kizárási ok*, és az ügyben a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt azonos hatáskörű másik hatóság jár el. Az ilyen esetekre, amikor a szerv eljárása

²⁷ LADIK (1941): *i. m.*, 14., illetve MAGYARY (1942): *i. m.*, 608.

²⁸ LÓRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. II. rész, 4. 142–143. Szerző: Lovétei István.

nem jogszabályi rendelkezésen, hanem más hatóság kijelölésén alapul, a jogirodalomban a *delegált* illetékesség fogalma használatos.²⁹

Kizárólagos eljárási jogosultsággal rendelkeznek azok a hatóságok is, amelyeknek az ország egész területére kiterjedő illetékessége azon alapul, hogy csak egy van belőlük. Ilyenek tipikusan a központi közigazgatási szervek vagy főhatóságok (például Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala stb.).

A hagyományos (és „modern”) közigazgatási területi beosztástól eltérő illetékességi területtel rendelkeznek, ennyiben *atipikusak* például az Országos Vízügyi Főigazgatóság területi igazgatóságai, amelyekből összesen tizenkettőt állítottak fel: egyrészt nagy folyóink (Duna, Tisza) egyes szakaszaihoz helyezve el az igazgatási centrumot, másrészt olyan, a megyék területét meghaladó térségekbe, amelyek földrajzilag jól lehatárolható, jelentős vízkészletekkel rendelkeznek. Ezeket a szerveket tehát igazgatási funkciójuk speciális jellege miatt kellett az általánostól eltérő területi egységekbe szervezni.³⁰

Különleges a helyzetük illetékesség szempontjából a *kormányablakoknak*, amelyek úgynevezett *vagylagos országos illetékességgel* rendelkeznek. A kormányablakok a járási, fővárosi kerületi hivatalokban működnek, és elsősorban a járás (kerület) területén élők tömegesen jelentkező ügyeinek elintézésére hozták létre őket. Feladatuk döntően a személyi okmányok, hatósági igazolványok (útlevél, személyazonosító igazolvány, lakcímkártya, gépjármű forgalmi engedély, jogosítvány stb.) kiállítás, hatósági bizonyítványok, igény szerint hatósági igazolások kiadása, továbbá hatósági nyilvántartásokkal (például személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, gépjármű-nyilvántartás stb.) kapcsolatos eljárás cselekmények végzése. Az okmányirodák rendszeréből kinőtt,

²⁹ PAULOVICS Anita (2006): A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai, alapvető jogintézményei. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó. 402.

³⁰ 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

és egyre szélesebb feladatkörrel rendelkező kormányablakok nem önálló közigazgatási szervek, hanem a már említett járási (fővárosi kerületi) hivatalok belső szervezeti egységei. A feladatkörükbe tartozó ügyek többségében *lényegében mindenkit fogadnak, érkeznek az ügyfél az ország bármely pontjáról vagy akár külföldről.*

Külön szólnunk kell még e körben a *külképviselletekről*, amelyek a hazai szervekétől értelemszerűen eltérő illetékességgel rendelkeznek. Egyesek közülük a fogadó állam területére, mások az egyes országok területét meghaladó térségre (ilyeneket találunk Közép-Ázsiában, Afrikában, Közép- és Latin-Amerikában, a Távols-Keleten), míg a nagyobb államokban a konzulátusok egy országon belüli térségre, konzuli kerületre kiterjedő illetékességgel rendelkeznek (például az Egyesült Államok területén New Yorkban, Los Angelesben magyar főkonzulátus, Washingtonban a nagykövetségen belül konzulátus működik, mindegyik más-más térségben fejtvé ki a tevékenységét).

2.5. Az illetékességi okok

Meghatározott ügyben az a hatóság járhat el, amely az adott ügyfajta-ra vonatkozó hatáskörrel rendelkezik, és az illetékessége megállapítható. Ahhoz tehát, hogy az ügyfél tudja, az ügyével kihez kell fordulnia, először a hatáskör kérdését kell tisztázni, ami, mint láttuk, az adott ügyfajta-ra érvényes hatásköri rendelkezést tartalmazó jogszabály segítségével lehetséges. Miután ez megtörtént, akkor az azonos hatáskörű szervek közül kell kiválasztani azt az egyet, amelyik eljárhat. Ebben a kérdésében az *illetékességi okok* alkalmazásával lehet dönteni. Az illetékességi okok olyan *jogszabályban meghatározott tények vagy körülmények*, amelyek vizsgálatával megállapítható a *kapcsolat* az ügy és az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező valamelyik hatóság működési területe között.

Az Ákr. jelentősen változtatott az illetékességi okok 1957 óta kialakult rendszerén, amelyben a mindenkor hatályos eljárás törvény az ügyfél személyéhez kapcsolódó illetékességi okot (lakóhely, tartózkodási hely, szálláshely, jogi személy esetében székhely, telephely, fióktelep) tekintette elsődlegesnek. Az ügyfélhez kapcsolódó ok előtérbe helyezése igazgatási racionalitást tükrözött, ugyanis feltételezte, hogy az ügyfél és az ügyében eljáró hatóság földrajzi értelemben vett közelsége megkönnyíti közöttük a kapcsolattartást és az együttműködést, amely utóbbit a törvény a hatóság részéről alapvető követelményként is megszabta.

Ehhez képest az illetékesség megállapításánál az ügy tárgyának csak az ügyek meghatározott csoportjában volt jelentősége, úgymint

- az ügy tárgyat képező ingatlan fekvése,
- az engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenység gyakorlásának helyszíne,
- a jogellenes magatartás elkövetésének helyszíne.

Az illetékességi okok között nem volt sorrendiség. Azt, hogy melyiket kellett alkalmazni, az ügy tárgya döntötte el azzal, hogy ha az ügy tárgyához kapcsolódó valamelyik illetékességi ok alapján a hatóság meg tudta állapítani az illetékességét, akkor az kizárta az ügyfél személyéhez kapcsolódó illetékességi ok alkalmazását.

Az Ákr. változtatott a szabályozás logikáján, egyfajta sorrendiséget állítva fel az illetékességi okok között. Az új szabályok egyértelművé teszik, hogy az illetékesség az adott közigazgatási ügy jellegzetessége alapján dől el, mégpedig úgy, hogy elsődlegesen az ügy tárgyat (tehát az ingatlanhoz, a tevékenységhez, a jogellenes magatartáshoz kapcsolódó illetékességi okokat) szükséges figyelembe venni, és az ügyfél lakcíme, székhelye csak ennek hiányában alapozza meg azt.³¹

³¹ Az új szabályozás eszmei alapját kétségkívül Valló József 1942-ben publikált *Általános közigazgatási rendtartása* szolgáltatta, amely *illetékesség* címszó alatt a következőket

Eszerint – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – az azonos hatáskörű hatóságok közül az lesz illetékes, amelynek területén

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

Azokban az ügyekben, amelyekben a fenti okok alapján nem állapítható meg az illetékesség,

- a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye (lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (székhely) szerint illetékes hatóság jár el, illetve
- ha az ügyfél lakóhelye ismeretlen, vagy nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy értesítési címmel (lakcím), akkor az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani.

Ha így sem állapítható meg az az illetékes hatóság, akkor – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – az adott ügyfajtában

- a fővárosban eljárásra jogosult hatóság jár el oly módon, hogy ha több szerv illetékessége is megállapítható, akkor az illetékességi vita szabályai szerint dönthető el, hogy melyik szerv járjon el;
- ha a felsorolt illetékességi okok valamelyikének alkalmazásával több hatóság is megállapította az illetékességét (például az in-

tartalmazta: „Közigazgatási ügyekben az eljárásra egymást kizáró sorrendben az alábbi hatóságok illetékesek:

- a) ingatlanra és ingatlannal kapcsolatos jogra vagy kötelezettségre vonatkozó ügyekben az a hatóság, amelynek területén az ingatlan fekszik;
- b) ipari vagy kereskedelmi üzlet folytatására és egyéb helyhez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben az a hatóság, amelynek területén az üzletet vagy tevékenységet folytatják vagy folytatni kívánják;
- c) egyéb ügyekben az a hatóság, amelynek területén a fél lakóhelye (székhelye), ennek hiányában tartózkodási helye, a külföldön lakó félnek utolsó tartózkodási helye fekszik [...].” VALLÓ (1942): *i. m.*, 12.

gatlan két hatóság illetékességi területén fekszik), közülük az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg (*megelőzés elve*). Ennek a fontos illetékességi rendező elvnek az alkalmazásával megállapított illetékességet szokás *megelőzési illetékességnek* is nevezni.

Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárási törvényben szabályozott illetékességi okok szubszidiáriusak, vagyis csak akkor alkalmazandók, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezik.

2.6. A hatáskör és az illetékesség vizsgálata, áttétel, ideiglenes intézkedés

A hatáskör és az illetékesség vizsgálatának a törvény általi kötelezővé tétele a közigazgatási hatósági eljárásban garanciális szabály, amely azt hivatott meggátolni, hogy az ügyben eljárásra nem jogosult hatóság hozhasson kötelező érvényű döntést. Márpedig ha a vizsgálati kötelezettség nem létezne, ilyen eset a jelenleginél minden bizonnyal sokkal gyakrabban fordulna elő. A jogalkotó elejét kívánja venni annak, hogy az ügyfeleket hivatalból történő eljárásindítással a hatóságok indokolatlanul és jogosulatlanul zaklassák, illetve hogy az ügyfelek kérelmeiről olyan szervek döntsenek, amelyeknek erre nincs jogszabályi felhatalmazásuk. Ez ugyanis nemhogy nem szolgálja a közérdeket, hanem éppen ellenkezőleg, ellentétes azzal. A rendelkezés tehát a *jogbiztonságot* szolgálja.

A magyar közigazgatás történetében az 1929. évi XXX. törvénycikk tette általánosan kötelezővé a hatóságok számára, hogy az eljárást hatáskörük és illetékességük megvizsgálásával kezdjék meg. A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbvitel során is) hivatalból kellett megállapítani, és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehettek kifogást. Az illetékesség a hatáskörnél sokkal kisebb

jelentőségű. Ezért az illetékességet a hatóság az eljárás folyamán csak akkor vehette újra vizsgálat alá, amikor arról szerzett tudomást, hogy illetékességében az eljárás folyamán állott be változás. Az illetékesség hiánya miatt az érdekelt fél csak az első írásbeli beadványban, illetőleg a részvételével megtartott első szóbeli tárgyalás kezdetén tehetett kifogást. A hatásköri, illetékességi kifogás elutasítása miatt csak abban a fellebbezésben lehetett orvoslást kérni, amely az ügy érdemére vonatkozó véghatározat ellen irányult.³²

A hatóság hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A hatáskör hiányában hozott hatósági döntéshez súlyos jogkövetkezmény társul. Az ilyen döntés ugyanis a törvény vonatkozó rendelkezése értelmében semmis, ily módon nem alkalmas joghatások kiváltására, azt meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatnia a hatáskörrel rendelkező hatóságnak.³³ A Ket. a hatóság döntésének jogi megítélése szempontjából nemcsak a hatáskör, hanem az illetékesség hiányát is semmisségi oknak minősítette, az Ákr. azonban ezt az előírást már nem tartalmazza. Kérdésként vetődhet fel, mi lehet ezek után az illetékesség hiányában meghozott hatósági döntés sorsa?

Noha az új eljárási kódex nem sorolja fel a semmisségi okok között, az nem vitatható, hogy az illetékesség hiánya eljárási akadály. A törvény éppen azért követeli meg a hatóságtól a hatáskör és az illetékesség vizsgálatát az eljárás megindításakor és az ügyintézés folyamatában is, hogy ezek hiányában hatósági döntés ne születhessen. Az illetékesség hiányában meghozott hatósági döntés tehát súlyos alaki hibában szenved, az ügyfél arra a jogorvoslatok körében mind a bíróság előtt, mind a fellebbezés során alappal hivatkozhat.

³² MAGYARY (1942): *i. m.*, 608–609.

³³ Ákr. 123. § (1) bekezdés a) pont.

Ha a perben a hatóság illetékességének hiánya bizonyítást nyer, „[a] bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha

- a) a közigazgatási cselekmény semmis vagy [...] olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni,
- b) a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható.”³⁴

Az Ákr. szabályai értelmében a fellebbezés elbírálásakor ilyen esetben a másodfokú hatóság, illetve – kérelem hiányában – felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv is csak megsemmisítő döntést hozhat (kasszáció), mivel a reformatórius jogkörben való döntés ilyen ügyekben nem értelmezhető.³⁵

Végül a hatáskör hiányában eljáró hatóságnak a jogsértő döntését

- keresetlevél alapján,
- fellebbezés alapján,
- ügyészi felhívás vagy fellépés alapján,
- vagy ezektől függetlenül is (ha azt másodfokú hatóság, felügyeleti szerv vagy bíróság megelőzően nem bírálta el) a közléstől számított egy éven belül *vissza kell vonnia*.

A visszavonási kötelezettséget az utolsó esetben a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok feloldják.³⁶

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az illetékesség hiányában meghozott hatósági döntés a jogorvoslás szempontjából lényegében (minimális eltérésekkel) osztja a hatáskör hiányában meghozott döntés sorsát.

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatáskör és az illetékesség vizsgálata a hatóság köteleessége, amelyben az officialitás elve jut kifejezésre.

³⁴ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, 92. § (1) bekezdés a)–b) pont.

³⁵ Ákr. 119. § (5) bekezdés, 121. § (2) bekezdés.

³⁶ Vö. Ákr. 115. § (1) bekezdés, 119. § (1) bekezdés, 120. §, 122. §.

Hivatalból elvégzendő eljárási mozzanat tehát, amely egyetlen eljárásból sem hiányozhat, sőt az eljárás minden egyes szakaszában újra és újra vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze, tehát az előírást nemcsak az *alapeljárásban*, hanem a *jogorvoslati eljárásban* és a *végrehajtási eljárásban* is alkalmazni kell. A hatóságnak különösen a teljes eljárásban folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a jogszabályok változását, ugyanis a hatásköri vagy illetékességi rendelkezések megváltozása az ügynek az eljárás folyamatában történő áttételét is megkövetelheti.

A törvény nem tartalmaz kifejezett rendelkezést arra nézve, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a hatóság hatáskörének vagy illetékességének hiányát az eljárás folyamatában az ügyfél észleli. Ilyen esetben az ügyfél kérelmezheti ügyének a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz való *áttételét* vagy az ügyében hivatalból indult eljárás megszüntetését. Amennyiben az eljáró hatóság erre nem reagál, nem intézkedik, vagy nem tájékoztatja az ügyfelet az ezzel ellentétes álláspontjáról, akkor az ügyfél a felügyeleti szervhez fordulhat az ügy kivizsgálását és az eljáró hatóság megfelelő intézkedésre kötelezését kérve. Ezt természetesen abban az esetben is megteheti, ha a hatóság reagál ugyan, de annak álláspontjával szemben fenntartja a saját véleményét.

Hatáskör vagy *illetékesség* hiánya esetén a hatóságnak vizsgálnia kell, hogy az adott ügyben mely hatóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Amennyiben azt kétséget kizáróan meg tudja állapítani, az ügyet (a kérelem, annak mellékletei és a nála rendelkezésre álló, illetve az eljárás megelőző szakaszában keletkezett iratok megküldésével) *azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül* átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz. Az áttételről végzésben rendelkezik, döntését közli az ügyféllel.

Amennyiben az ügy nem minősül közigazgatási hatósági ügynek (és így áttételnek nincs helye), vagy nem állapítható meg, hogy mely hatóság jogosult az eljárásra, *a kérelmet* – *azonnal, de legkésőbb annak megérkezését követő nyolc napon belül* – *visszautasítja*, vagy ha az el-

járás már elindult, az eljárási akadály észlelésétől számított ugyanilyen határidővel *megszünteti az eljárást*.

2.7. Hatásköri és illetékességi összeütközés

A hatóság hatáskör megállapítására irányuló tevékenysége voltaképpen jogszabály-értelmezés. Miután közigazgatási hatóságok hatásköréről a különböző ügyfajtákra kiterjedően jogszabályok tömege rendelkezik, és ezek a jogszabályok igen gyakran módosulnak, előfordul, hogy a hatáskör-megállapítás során több, különböző feladatkörű közigazgatási szerv jut arra a következtetésre, hogy valamely ügytípusban hatáskörrel rendelkezik, és ily módon eljárni köteles. Ezt az esetet nevezzük *pozitív hatásköri összeütközésnek*. Máskor minden, a hatáskörgyakorlás szempontjából szóba jöhető hatóság úgy értelmezi a jogszabályt, hogy neki nincs, valaki másnak van tehát az ügyben hatásköre (és eljárási kötelezettsége). Ennek az lesz a következménye, hogy a meghatározott ügytípusban senki nem akar eljárni (*negatív hatásköri összeütközés*).

A 19. század második és a 20. század első felében, a magyar polgári jogfejlődés korai időszakában a kérdés nemcsak közigazgatási hatóságok között képezte vita tárgyát, hanem rendes bíróság és közigazgatási bíróság, illetve különböző bíróságok és közigazgatási hatóságok között is gyakran jelentkezett. Tomcsányi Móric ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg: „A közjog és a magánjog határvillongásai leggyakrabban a polgári bíróságok és a közigazgatási hatóságok közti hatásköri összeütközések formájában fordulnak elő, ha e kétféle állami szerv közül ugyanabban az ügyben mindkettő magának követeli az intézkedés jogát (pozitív hatásköri összeütközés), vagy ha egyik sem kíván intézkedni, nem tartva az ügyet a hatáskörébe tartozónak, holott az valójában egyikük hatáskörébe tartozik (negatív hatásköri összeütközés). Ilyen esetekben az eljáró fórumok közötti összeütközésről van szó, mert

kétségtelen, hogy ugyanabban az ügyben csak egy állami szerv járhat el, illetve a negatív összeütközés oldaláról: kell egy állami szervnek lennie, amely az adott ügyben köteles eljárni. A hatásköri összeütközés keletkezésének előfeltétele tehát az *ügyazonosság*, a másik előfeltétel – [s ezt már a közigazgatási hatóságokra vonatkoztatja] –, hogy a vitába keveredett szervek különböző szakú, különböző fokú, vagyis *különböző hatáskörű hatóságok* legyenek.”³⁷

Az illetékesség meghatározása tekintetében, ha lehet, még bonyolultabb a helyzet. A törvény ugyanis különböző illetékességi okokat határoz meg, és különös illetékesség megállapítására más jogszabályoknak is felhatalmazást ad. Például, ha a hatóság az ügyről, ügyfélről nem rendelkezik kellő információval, adott ügyben az illetékesség meghatározásánál irányadó szempontként az ügyfél által végzett tevékenység helyszíne, a jogsértés elkövetésének helye éppúgy számításba jöhet, mint a lakóhely/székhelye. Ráadásul a gyakorlati jogalkalmazás során az is előfordulhat, hogy a vagylagos illetékesség esete áll elő. Ez, mint láttuk, azt jelenti, hogy ugyanannak az illetékességi oknak az alkalmazásával az ügyben több hatóság is jogszerűen tekintheti magát illetékesnek (például az ügy tárgyát képező ingatlan területe átnyúlik a szomszédos megyébe). Ha meghatározott ügyben több hatóság állapította meg az illetékességét, *pozitív illetékességi összeütközésről*, ha pedig a számításba jöhető szervek mindegyike a saját illetékességének a hiányára következtetett, *negatív illetékességi összeütközésről* beszélünk. Illetékességi vita azonos hatáskörű szervek között keletkezhet.

Miért van ennek az eljárásjog szempontjából különös jelentősége? Azért, mert a hatásköri, illetékességi összeütközések gátolják az eljárás folytatását (vagy akár annak a megindulását), akadályozzák az ügyféli jogok érvényesülését, késleltetik, sőt akár ellehetetlenítik az ügyben a döntéshozatalt, netán (hatásköri összeütközés téves feloldása esetén)

³⁷ TOMCSÁNYI (1926): *i. m.*, 137–138.

semmis döntéshez vezetnek. Ezért a jogalkotó elsődlegesen az érintett jogalkalmazók kötelezettségévé teszi az ilyen jellegű konfliktusok feloldását.

Ha tehát ugyanabban az ügyben 1. több hatóság állapította meg hatáskörét vagy illetékességét, 2. több hatóság állapította meg hatáskörének vagy illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, 3. több illetékes hatóság előtt indult eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyikük jogosult az eljárásra, akkor az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérlni a vita eldöntését. Az egyeztetést az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik a hatáskörének vagy az illetékességének a hiányát később állapította meg, vagy amelyiknél az ügyfél az egyeztetés iránti kérelmét benyújtotta.

Fontos hangsúlyozni az *ügyféli kezdeményezés* lehetőségét, akár kérelemre, akár hivatalból meginduló eljárásról van szó, az ügyfélnek ugyanis elemi érdeke, hogy ügyét a valóban eljárásra jogosult szerv intézze, és ne csak anyagi jogi szempontból, hanem alaki értelemben is támadhatatlan döntés szülessen.

Az egyeztetés formáját a törvény nem határozza meg. A rendelkezésre álló időkeret rendkívüli szűkössége nyilvánvalóan a legegyszerűbb megoldások keresésére ösztönzi az érintett jogalkalmazókat (például elektronikus levélben történő egyeztetés). Miután a hatásköri, illetékességi vita eldöntése az ügy további elintézése szempontjából meghatározó jelentőségű, fontos, hogy a döntéshez vezető jogi érvek az erről szóló végzés indokolásából pontosan kitűnjenek. A végzést annak a hatóságnak kell meghoznia, amely az eljárást nem folytatja tovább. Tartalma annak megállapítása, hogy a szerv az adott ügyben nem rendelkezik hatáskörrel, vagy nem illetékes, azért az ügyet átteszi a hatáskörrel rendelkező, illetékes hatósághoz.

Ha az egyeztetés nem járt sikerrel, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal, hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki. A felügyeleti szervnek, illetve a kormányhivatalnak öt napja van a kijelölésre. Az erről szóló végzés ellen önálló fellebbezésnek nincs helye.

A bíróságnál a kijelölés iránti kérelmet 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. A kijelölési eljárást befejező végzés ellen nincs helye perújításnak.³⁸

2.8. Az eljárási kényszer érvényesülése

Ahogy azt már láttuk, a közigazgatási hatósági eljárásban a hatáskör olyan jogszabályon alapuló döntési jogosultság, amelyhez eljárási kötelezettség tapad. Az eljárási kötelezettséget a jogirodalomban *eljárási kényszernek* is szokás nevezni. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben *illetékességi területén*, valamint *kijelölés alapján* köteles eljárni. A hatóságnak ez a törvényben előírt kötelezettsége a hatáskörével, hatáskörének tényleges gyakorlásával összefüggésben értelmezhető. A jogalkotó a közigazgatási szervet azért ruhazza fel hatáskörrel, hogy a tömegesen keletkező ügyekben jogi normán alapuló egyedi döntéseket hozzon, és ezzel a közérdeket szolgálja. Hatáskörének jogszerű gyakorlása során a jogalkalmazó a jogalkotó felhatalmazásával jár el, közhatalmi eszközök birtokában cselekszik, és döntésével egyedi ügyben a jogalkotó általános szándékát valósítja meg.

³⁸ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.), 154. § (2)–(4) bekezdés.

Az *officialitás* elvének lényege, hogy a közigazgatási szerv hatósági jogkörével élve a társadalmi folyamatok alakításában aktívan, kezdeményezően vesz részt – szemben például a bírósággal és az Alkotmánybírósággal, amelyek magatartása ilyen értelemben teljesen passzív. A hatóság döntései általában a jövőre nézve, *ex nunc* hatállyal váltanak ki joghatást, ily módon azok a jogi szabályozás tárgykörébe vont társadalmi viszonyokra alakítóan hatnak. Ehhez képest általánosságban azt állapíthatjuk meg, hogy az eljárásindítás tekintetében a közigazgatási szervnek *nincs valódi döntési szabadsága*. Ez nemcsak az úgynevezett hivatalból történő eljárásindításra igaz, hanem azokra az esetekre is, amikor az eljárás az ügyfél jogszerűen előterjesztett kérelmére indul meg.

Ha a hatóságnak olyan adat, tény, körülmény, jogsértő helyzet, állapot, magatartás jut a tudomására, amelyek esetén jogszabály szerint *hivatalból jár el*, az eljárásindítást nem mérlegelheti, azt meg kell indítania. Ugyanígy jár el, ha az eljárás megindítására bíróság kötelezte, vagy felügyeleti szerve utasította. Életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzetben, vagy ha annak elhárítása a feladatkörébe tartozik, eljárást kell indítania.³⁹

Bíróság két esetben kötelezheti eljárásindításra a hatóságot. Az egyik eset éppen az eljárási kötelezettség elmulasztása. A másik, amikor a hatóság jogsértő döntését (a közigazgatási perrendtartás fogalomhasználatával: a közigazgatási cselekményt) megsemmisítette vagy hatályon kívül helyezte, és a jogvita tárgyát képező hatósági ügyben elrendeli új eljárás lefolytatását. Lényegében hasonló jogkövetkezménye van annak, ha *hatásköri vitában* a bíróság jelöli ki az eljáró hatóságot, és az ügyben az eljárás még nincs folyamatban.

A felügyeleti szerv általi kijelölésnek az Ákr. ugyancsak két esetét szabályozza: az egyik a szerv vezetőjével vagy magával a szervvel szemben kizárási ok felmerülése a hatósági eljárásban, a másik

³⁹ Vö. Ákr. 104. § (1) bekezdés.

az illetékességi összeütközés feloldása, ha az érintett szervek között az egyeztetés nem vezetett eredményre. A felügyeleti szerv azonban kijelölésen kívül is utasíthatja a hatóságot eljárásindításra, ha például az erre okot adó körülményről ő szerzett tudomást.

A *kérelemre induló* eljárásokban a hatóságnak – ha az ügy a hatáskörébe tartozik, és az illetékessége is fennáll – úgyszintén nincs mozgástere. A kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul.⁴⁰ A törvény szóhasználata, amely szerint az eljárás „indul”, világosan utal arra, hogy az eljárást nem a hatóság indítja meg, az eljárási jogviszony anélkül létrejön, hogy a hatóság azt kívánná. Kérelemre induló eljárásban tehát az eljárási jogviszonyt az *ügyfél akaratnyilvánítása* (kérelmének előterjesztése) keletkezteti.

A hatóságnak mérlegelési jogköre tulajdonképpen csak azokra az esetekre korlátozódik, amikor jogszabály úgy rendelkezik, hogy az eljárás az ügyfél kérelmére és/vagy hivatalból is megindítható (és nincs előtte az eljárásindításra vonatkozó ügyféli kezdeményezés), illetve amikor a kérelemre indult eljárást a kérelem visszavonása ellenére is folytathatóvá nyilvánítja a jogalkotó. Más kérdés – és nem mond ellent az eddigieknek –, hogy bizonyos esetekben a hatóságnak a kérelmet vissza kell utasítania, illetve a már megindult eljárást meg kell szüntetnie. Ezeket az eseteket kógens jogi normák tartalmazzák, a hatóság csak egy esetben mérlegelheti a kérelem visszautasítását, ha azt az ügyfél nem az előírt formában terjesztette elő.⁴¹

Az eljárási kötelezettség, mint láttuk, különböző, jogszabályokban előírt feltételek bekövetkezésének hatására éled fel, azonban nemcsak az eljárás indulásának/indításának időszakára vonatkozik, hanem az eljárás egészére, tehát arra is, hogy a már megindult eljárásban

⁴⁰ Ákr. 35. § (1) bekezdés, illetve 37. § (2) bekezdés.

⁴¹ Ákr. 17. §, 46–47. §§.

a hatóság tisztázza a tényállást, és a számára előírt *ügyintézési határidőn belül* érdemi döntést hozzon az ügyben. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos megállapítása szerint „[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.”⁴² A kiszámítható időn belül történő döntéshozatalnak azonban nem csak az ügyfél kérelme nyomán meginduló eljárásokban van jelentősége. Maga az Alkotmánybíróság is utal arra, hogy a hivatalból induló eljárások többsége számos állampolgárra kihat, a hivatalból kiadott határozat gyakran életet, testi épséget, egészséget véd, illetve biztonságot, jogvédelmet nyújt az ügyben érintett kisebb vagy nagyobb közösségnek. „Akár kérelemre, akár hivatalból indul [...] az eljárás, a közigazgatási határozat előírt időben történő kiadása jogos méretű magán- és – közvetlenül vagy közvetve – közérdeket szolgál.”⁴³

Az ügyintézésre nyitva álló időtartam eredménytelen eltelte, a hatóság döntéshozatali kötelezettségének elmulasztása tehát sérti a jogbiztonság követelményét, gátolja az ügyféli jogok és érdekek érvényesülését, aláássa a jogalkalmazó szervekbe vetett bizalmat.

A határidők megtartása – mint a hatóságot terhelő egyik legfontosabb kötelezettség – nemcsak az alapeljárásban, hanem a jogorvoslati eljárásban és számos eljárási cselekmény tekintetében a végrehajtási

⁴² 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁴³ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

eljárásban is érvényesül. A hatóságokra nézve kötelező ügyintézési határidő nélkül az eljárási kényszer nem lenne realizálható.⁴⁴

Az eljárási kötelezettséggel összefüggésben fontos még megemlíteni, hogy a hatóság határidőben meghozott döntésének *kifejezettnek* kell lennie. A döntésnek határozatban (esetleg végzésben) kell megjelennie, azaz *okirati formát* kell öltenie.

Valló József az általános közigazgatási rendtartásában még nem eljárási kötelezettségről, hanem a „határozathozatal kötelességéről” fogalmaz meg rendelkezést (112. §), és a hozzáfűzött részletes indokolásban aláhúzza annak különleges jelentőségét: „Ez a szakasz, amely a határozathozatal kötelességét mondja ki, és arra általános érvényű határidőt szab, a rendtartás egyik legnagyobb jelentőségű rendelkezése.”⁴⁵

⁴⁴ FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADY János (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió Kiadó, 128. A fejezet szerzője: Fehér Zoltán.

⁴⁵ VALLÓ (1942): *i. m.*, 86.

3. AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ

3.1. Az ügyintézési határidőről általában

Az ügyek elintézésének időbeli korlátok közé szorítása a modern igazgatási hatósági eljárásjog egyik legfontosabb jellemzője. Az ügyintézésre vonatkozó határidők jogszabályban való rögzítése és a jogalkalmazó szervek ennek megfelelő eljárása olyan jelentőségű kérdés, amely a jobbiztonságra is közvetlenül kihat. Az Alaptörvény kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”⁴⁶ Az Alaptörvény idézett rendelkezése egyszerre hármas követelményt támaszt a hatósággal szemben: a pártatlan (elfogultságtól mentes) ügyintézői magatartást az ügyfelek irányában, az ügyféli jogok érvényesülését az eljárás során és az ügyek határidőben, döntéssel való lezárását.

A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket. Betartásuknak garanciális jelentősége van.⁴⁷ A hatósági ügy elintézéséhez szükséges idő jelentőségét és megfelelő határok között tartásának fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Egyik oldalról a hatósági jogalkalmazás mint *szellemi tevékenység* természetes módon támaszt időszükségletet az ügy elintézéséhez kapcsolódóan, és az elbírálandó ügy komplexitásával, a döntéshez vezető út bonyolultságával az időigény is növekszik. Másik oldalról az ügyfelek jog által elismert érdekei, amelyek érvényesülése gyakran maga „a” közérdek, más esetekben éppen ellenkezőleg, a jog által nem támogatott magánérdekekkel szemben a közérdek érvényesítése, egyaránt azt diktálják, hogy a hatósági eljárásban testet öltő jogérvényesítés folyamata mielőbb

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye, XXIV. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

végbe menjen. Az ügyintézési határidő jogszabályban való rögzítésével a jogalkotó e két ellenkező irányból ható igény között próbálja az egyensúlyt megtalálni.

Az ügyintézési határidőn azt az időtartamot értjük, amelyet jogszabály határoz meg valamely ügyfajtában eljáró hatóságnak arra, hogy egyedi közigazgatási hatósági ügyben meghozza az érdemi döntését. Az ügyintézési határidő kezdőnapja az eljárás megindulásának/hivatalból történő megindításának napja, ehhez képest lehet annak lejártát megállapítani. Az ügyintézési határidő akkor tekinthető teljesítettnek (vagy megtartottnak), ha az eljáró hatóság legkésőbb a lejárat napon az ügy tartalmi vizsgálatán alapuló, anyagi joghatás kiváltására alkalmas döntést hoz, és egyidejűleg intézkedik annak az ügyféllel (érintettekkel) való közlése iránt.

Más megközelítésben az ügyintézési határidő az az időtartam, amelyet a hatóság felhasználhat arra, hogy az ügyben a szükséges eljárást lefolytassa, és annak keretében az ügyféli jogosultságot megvizsgálja, a számításba jöhető ügyfélkört tisztázza, őket az eljárásról értesítse, az ügy eldöntéshez szükséges bizonyítékokat beszeresse, azok felhasználásával a tényállást tisztázza, és azt a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összevesse annak érdekében, hogy ténybelileg és jogilag egyaránt megalapozott döntést hozhasson. Az ügyintézési határidő *túllépése* a hatóság részéről mulasztás, alaki hiba. Az ügyfél erre a döntéssel szemben jogorvoslást keresve mint jogsértésre hivatkozhat. A döntés megváltoztatását (megsemmisítését, hatályon kívül helyezését stb.) ezen az alapon csak akkor fogja elérni, ha a jogorvoslati fórumok előtt bizonyítani tudja, hogy a határidő-túllépés az ügyében meghozott döntés tartalmára közvetlenül kihatott.

Az ügy elintézésének teljes folyamatára és a döntéshozatalra rendelkezésre álló időtartamot nevezhetjük *külső ügyintézési határidőnek* is. Léteznek ugyanis a hatóságra (ügyfélre, más résztvevőkre) nézve kötelező, jogszabály által előírt olyan határidők, amelyek az eljárás egészére nézve legfeljebb csak közvetett kihatással bírnak. Ezek egyes

eljárási cselekményekhez kötődnek (például a hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz). Az ilyen, csak egyes eljárási cselekményekre irányadó határidők a *belső ügyintézési határidők*. A jogalkotónak az elmúlt évtizedben határozott törekvése irányult arra, hogy az eljárási kódexben ezeket a belső határidőket lehetőség szerint egységesítse. Ezt minden cselekményre kiterjedően nem lehetett megvalósítani, hiszen a hatóságok eljárási cselekményei egymástól eltérő jellegzetességeket mutatnak. Ezért a szabályozásban az a gyakorlat vált elfogadottá, hogy míg egyes eljárási cselekmények mellé a jogalkotó határidőket tűz, más általa szabályozott cselekményekhez nem rendel konkrét határidőt, viszont általában megfogalmaz az eljárási cselekmények elvégzésre vonatkozóan egy határidőt („azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül”), amelyről úgy rendelkezik, hogy azoknak a cselekményeknek az elvégzésére irányadó, amelyek mellé egyedileg nem rendelt határidőt. Ezt hívjuk *általános belső ügyintézési határidőnek*.

A külső, azaz az eljárás egészére irányadó ügyintézési határidő akkor *általános*, ha azt az eljárási törvény határozza meg. Ehhez képest az ágazati jogszabályban, illetve helyi önkormányzati rendeletben előírt határidőt *különös* ügyintézési határidőnek tekintjük.

Az ügyintézési határidő teljesítettségének szempontjából van jelentősége az ügyintézés *bruttó* és *nettó* időtartama (helytelen kifejezéssel: bruttó és nettó ügyintézési határidő) közötti megkülönböztetésnek. Az ügyintézés bruttó időtartama alatt azt a teljes időszükségletet értjük, amelyet az eljáró hatóság az eljárás megindulásától/megindításától kezdve a bizonyítási eljáráson keresztül az érdemi döntéshozatalig és a döntés közlésére irányuló intézkedésig ténylegesen felhasznál. Ez az időtartam gyakran (a bizonyítási eljárás bonyolultságának függvényében akár többszörösen is) meghaladja a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt. Az ügyintézés nettó időtartamát úgy tudjuk kiszámolni, hogy a bruttó (teljes) időtartamból levonjuk azoknak az eljárás során elvégzett cselekményeknek (például hiánypótlási felhívás,

megkeresés, szakértői vélemény elkészítése, az eljárás felfüggesztése stb.) az összesített időszükségletét, amelyek levonását az eljárási törvény hatályos rendelkezései adott időpontban lehetővé teszik. Ezután megkapjuk az ügyintézés nettó időtartamát. A hatóság akkor tartotta be az ügyintézési határidőt, ha az ügyintézés nettó időtartama rövidebb a jogszabályban előírt ügyintézési határidőnél, vagy egybe esik azzal.

A közigazgatási hatósági ügyek megszámlálhatatlanul sokfélék, ezért semmi különös nincs abban, hogy időszükséglet szempontjából is a legkülönfélébbek. Akadnak közöttük egyszerű ténybeli és jogi megítélésűek, amelyek tekintetében akár néhány óra leforgása alatt döntést lehet hozni, és vannak olyan nyilvántartási cselekmények, amelyekből az ügyintéző egyetlen nap alatt akár több tucatnyit is „el tud intézni”. Találkozhatunk olyan ügyekkel, amelyek elintézése a jogalkalmazótól logikai következtetéseket nem igényelnek (automatikus döntéshozatal), és természetesen vannak közöttük olyanok is, amelyekben apparátusok dolgoznak hónapokon át, mire pontot tehetnek az alapeljárás végére. Ezért *az ügyintézési határidőt nem lehet egységesen szabályozni valamennyi közigazgatási ügytípus vonatkozásában.*

3.2. Az ügyintézési határidő szabályozása az Ákr.-ben

Támaszkodva a megelőző évtizedek jogvitáinak tapasztalataira, amelyek az ügyintézési határidő meghatározása körül zajlottak, a jogalkotó az Ákr.-ben egy rugalmas, mégis kötött szabályozási technikával kívánja a kérdést tartósan rendezni. Ennek az a lényege, hogy a törvény a *kérelemre induló* eljárások fajtáihoz igazodva differenciáltan állapítja meg az *általános ügyintézési határidőt*, ami

- automatikus döntéshozatali eljárásban huszonnégy óra,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap.

A *hivatalbóli* eljárás az ügyintézési határidő szempontjából egységes. Itt az általános ügyintézési határidő a kérelemre induló eljárásfajták közül a teljes eljárás határidejéhez igazodik, azaz hatvan nap. A hatvan napos, általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt jogszabály, hosszabb határidőt csak törvény állapíthat meg. *Az automatikus döntéshozatali eljárásra és a sommás eljárásra vonatkozó ügyintézési határidőtől eltérni nem lehet.* Az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak a döntés közlése iránt is intézkednie kell.

Az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napon indul. A hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik.⁴⁸

Hogy a hatósághoz pontosan melyik napon érkezik a kérelem, azt az érkeztetés során rajta elhelyezett dátumbélyegző lenyomatának segítségével lehet megállapítani. Az érkeztetésről, a postabontásról, az iktatásról, az iratnak az ügyintézőhöz való eljuttatásáról stb. minden hatóságnak a saját iratkezelési szabályzatában kell rendelkeznie. Az ügyintézési határidő kezdő időpontja ehhez képest az azt követő első nap, amikor az iraton az érkeztető bélyegző dátumát elhelyezték. Az elektronikusan előterjesztett kérelem esetén a kézbesítési szolgáltatást végző szerv által kiállított befogadás-visszaigazolásban megjelölt időpontban kell a kérelmet a címzett hatósághoz megérkezettnek tekinteni. Az eljárás a következő napon indul.

Más a helyzet a hivatalból indított eljárásban, ahol a kezdőnap az első elvégzett eljárási cselekmény napja. Az első eljárási cselekmény tipikusan az *ügyfél értesítése az eljárásindításról*.

Az ügyintézési határidő kezdőnapjára vonatkozó általános előírástól azonban *törvény eltérhet*. Ez merőben szokatlan rendelkezés.

⁴⁸ Ákr. 37. § (2) bekezdés, illetve 104. § (3) bekezdés.

Magyarozatát a törvény miniszteri indoklásában találjuk, amely az Alaptörvényt idézi, miszerint „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”⁴⁹ Az Alaptörvény idézett rendelkezésén alapuló eljárásoknál ezért szükségessé válhat olyan speciális eljáráskezdesi időpont meghatározása, amely a különböző biológiai, ökológiai törvényszerűségekhez igazodik (például növények vegetációs időszaka). Ugyancsak felvetődhet az általánostól eltérő eljáráskezdesi időpont meghatározása a kulturális örökségvédelmet élvező építmények építésügyeiben, valamint a társadalombiztosítási, családtámogatási eljárásokban.⁵⁰

Az ügyintézési határidőbe a kérelemre indult (teljes) eljárásban nem számít be:

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

Hivatalból indított eljárásokban szünetelésnek nincs helye, függő hatályú döntés meghozatala fogalmilag kizárt, ezért csak az eljárás felfüggesztésének időtartamával lehet csökkenteni az ügyintézési határidőt. Az ügyintézési határidő betartása szempontjából az ügy elintézésére fordított tényleges időből az egyes eljárási cselekményekhez felhasznált, levonható időtartam a korábbi szabályozáshoz képest rendkívüli mértékben lecsökkent az Ákr.-ben. Ez *koncepcionális változást* takar csakúgy, mint a teljes eljárás általános ügyintézési határidejének huszonegy napról hatvan napra történt felemelése. A változások lényegét csak akkor fogjuk megérteni, ha áttekintjük azokat a szempontokat,

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye, P) cikk.

⁵⁰ A törvény miniszteri indoklása: részletes indoklás az 50. §-hoz.

amelyek az új eljárás törvény ügyintézési határidőre vonatkozó szabályainak kialakításához vezettek.

A törvény az ügyintézési határidő kérdésében szakít a határidő folyamatos csökkentésének – az előterjesztő miniszter vélekedése szerint – kétséges eredményű módszerével. A Ket. szerinti huszonegy napos általános eljárás határidő észszerűen tovább már nem volt csökkenthető, és az ügyintézés során alkalmazott hatósági eljárási cselekmények időszükséglete az ügyintézési határidőbe nem beleszámító időtartamok miatt csak látszattmegoldást kínált. A Ket. szabályozási logikájától eltérően az Ákr. „bruttó” ügyintézési határidőt állapít meg, amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni. Általános szabályként hatvan nap áll a hatóság rendelkezésére – amely alól csak az ügyfél mulasztása (kése delme), az ügyfél számára előírt kötelezettség teljesítésének időtartama, az eljárás indokolt döntéssel történt felfüggesztése és a szünetelés jelent kivételt – ahhoz, hogy a döntésig eljuttassa az ügyet. Az ügyintézési határidő a hivatalbó li eljárásokban és azokban a kérelemre induló eljárásokban, amelyekben nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, gyakorlatilag *objektívvé* válik, ugyanis csupán a felfüggesztés eredményezi az ügyintézési határidő nyugvását. A bonyolult ügyek szűk körében ágazati törvény hosszabb ügyintézési határidőt is megállapíthat; a jogalkotó felelőssége annak egyedi mérlegelés alapján történő eldöntése, hogy megalapozottnak tart-e hosszabb ügyintézési határidőt.⁵¹

Az általános ügyintézési határidő jogintézménye a Ket. szabályrendszerében a határidőbe be nem számító időtartamok széles köre miatt kiüresedett, és alkalmatlanná vált arra, hogy az ügyfél vagy akár a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan abból való következtetést levonhasson. Ez a körülmény, gyakorlati tapasztalatok szerint, olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében

⁵¹ A törvény miniszteri indokolása: általános indokolás.

deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összeegyeztethetlenné vált.

Az ügyintézési határidő újraszabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, amely az Alaptörvény XXIV. cikkében említett észszerű határidőn belül történő ügyintézés követelményében is megfogalmazódik. Ennek megfelelően a törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény szabályainak továbbfejlesztésével intézményesíti a hatvan napos „bruttó” ügyintézési határidőt. Erre a teljes eljárásra irányadó ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számítanak bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: *hatvan nap alatt az ügyet a döntéssel be kell fejezni.*

Kérelemre induló eljárásokban, függő hatályú döntés alkalmazása esetén kizárólag a felfüggesztés és a szünetelés időtartama vonható le az ügyintézési határidőből. Amennyiben függő hatályú döntés meghozatalának az adott ügyfajtában nincs helye, úgy ezeken felül szintén levonhatóvá válik az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama. Viszont az olyan időtartamok, amelyek a hatóság oldalán merülnek fel (ideértve a megkeresés, szakhatósági eljárás idejét is), nem eredményezhetik azt, hogy az ügyintézés tényleges időtartama meghaladja az ügyintézési határidőt. Függő hatályú döntés esetén így biztosítható, hogy egy valóban objektív határidő szigorú, naptári napban meghatározott végső időpontjáig döntés szülessen az ügyben. A törvény indokolásakor az előterjesztő miniszter hangsúlyozta, hogy az ügyintézési határidőbe *be nem számító időtartamok bővítése* a jogintézmény kiüresedéséhez vezetne, ezért jogpolitikai okokból nem támogatható.⁵²

Ha az ügyintézési határidőből már *kevesebb mint tizenöt nap* van hátra, a további eljárási cselekményeket a hatóságnak soron kívül kell elvégeznie annak érdekében, hogy az ügyintézési határidő utolsó nap-

⁵² Vö. a törvény miniszteri indokolása: részletes indokolás az 50. §-hoz.

jáig az ügy határozattal befejezhető legyen. E rendelkezés értelmében a hatóságnak – még időben – minden észszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében a határidő letelte előtt.

Az általános ügyintézési határidőkre vonatkozó szabályozás mellett a törvény új rendelkezést tartalmaz az *általános belső ügyintézési határidőre*, amely 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. A törvénynek ez a rendelkezése annyiban szokatlan, hogy az általános belső ügyintézési határidő megtartásának kötelezettségét nemcsak a hatóság, hanem az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára is előírja. A korábbi eljárási törvények ilyen rendelkezést csak egyes meghatározott – és az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú – cselekmények tekintetében tartalmaztak (például igazolási kérelem, fellebbezés előterjesztésének határideje), a már megindult hatósági eljárásban az ügyfél számára határidőt rendszerint a hatóság tűzött ki. Ez a rendelkezés ugyanakkor bizonyos értelemben megköti a hatóság kezét is, ugyanis az eljárás folyamatában feszes, szoros határidők egymásra épülésén alapuló eljárásvezetést feltételez, csökkentve az eljárás rugalmas alakításának lehetőségét.

Az ügyet *sonon kívül* kell elintézni, ha

- a) kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja,
- b) életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetet kell elhárítani,
- c) a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, illetve
- d) a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében szükséges.

A soron kívüli eljárás időtartama továbbra sincs naptári napokban meghatározva. Lényegében egy haladéktalanul megkezdett, megszakítás

nélküli ügyintézési folyamatot feltételez az első lehetséges időpontban történő döntéshozatal mellett.

Életveszély, súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása érdekében, ahogy azt az ideiglenes intézkedésre vonatkozó rendelkezések bemutatásakor már megismertük, annak észlelését követően azonnali (haladéktalan) és hivatalból történő hatósági beavatkozást feltételez a jogalkotó. Az azonnali hatósági fellépés igénye azonban nem merül ki csak az intézkedéssel foganatosított reálcselekményben. A veszélyelhárítás érdekében végzett reálcselekményt, ha annak a jogi feltételei fennállnak (a szerv hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik), és a körülmények is ezt indokolják, haladéktalanul formalizált eljárásindításnak és a szükséghez képest gyors döntéshozatalnak kell követnie.

Hasonló a helyzet a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetén, amikor a gyors és hatékony hatósági fellépéshez kiemelkedő jelentőségű társadalmi érdek fűződik. Más kérdés, hogy egyes hatóságoknál – jellemzően a gyámhatósági feladatkörben eljáró szerveknél – az előforduló ügyek nagyobb hányadában megállapítható a kiskorú érdekeinek kisebb vagy nagyobb mértékű veszélyeztetettsége. Ilyenkor nagyon nehéz még a soron kívüli eljárás keretei között is a gyorsaság követelményének a gyakorlatban érvényt szerezni, hiszen adott esetben a hatóságnak azt is mérlegelnie kell, hogy az általa folytatott eljárások közül melyek azok, amelyekben a kiskorú érdekei a leginkább veszélyeztetve vannak, melyek azok az ügyek, amelyekben a hatósági fellépés késlekedése a jogvédelemben részesíteni kívánt kiskorú szempontjából a legnagyobb kockázattal járhat. Nyilván az ilyen ügyeket fogja ügyintézés szempontjából abszolút elsőbbségben részesíteni, az ilyen ügyekben fog „haladéktalanul”, „azonnal” intézkedni és eljárni. Általában azt lehet mondani, hogy ha a hatóság hatáskörében nagy számban vagy jelentős arányban fordulnak elő olyan ügyek, amelyek a törvény értelmében soron kívüli eljárást igényelnek, és adott ügyben nem fenyeget közvetlen életveszély vagy súlyos kárveszély, vagy nem állapítható meg a veszélyeztetettség súlyos foka, ez esetben

a törvényi előírásoknak megfelelően jár el a hatóság akkor, ha az ilyen „aktát” a korábban érkezett más ügyeket megelőzően, azaz „soron kívül” intézi el.

Ha a hatóság *testületi szerv*, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésén határoz. Az általános ügyintézési határidő hatvan napra történő megemlése megkönnyíti a testületi hatáskörbe tartozó ügyekben az ügyintézési határidő megtartását. Ha azonban a testületi szervnek olyan ügyben kell döntést hoznia, amelyre a törvény értelmében a sommás eljárás szabályai az irányadók, akkor a határidő teljesítése nagy nehézségekbe ütközik, indokolt tehát a határidőn túli időpontra összehívott testületi ülésen való döntéshozatalra törvényes lehetőséget biztosítani.

3.3. A hatóság hallgatása

A hatóság hallgatása az eljárási kötelezettség negatív kifejeződése. Hallgat a hatóság, ha a számára nyitva álló ügyintézési határidő elteltéig nem hoz az ügyben döntést. Ez a megállapítás mind a kérelemre induló, mind a hivatalból indított eljárásra igaz. Hallgat a hatóság akkor is, ha a hatáskörébe tartozó ügyben eljárásindításra kötelező ok fennállásáról szerez tudomást, ám az eljárást hivatalból nem indítja meg. Hasonló eset az is, amikor a felügyeleti szerve utasítja, vagy bíróság döntése kötelezi eljárásindításra, de azoknak nem tesz eleget.

Ha a hatóság hallgat, akkor nem végzi a feladatát, nem tudja betölteni az egyedi ügyekben való eljárásra jogosítással a jogalkotó által neki szánt szerepet. Ha a hatóság hallgat, akkor sérül az officialitás elve, a végrehajtó hatalom cselekvőképtelenné válik, hiszen a hatósági működés lényege, veleje, magva abban nyer kifejezést. A hatóság hallgatása esetén súlyosan sérülnek az ügyfelek jogai, megrendül az állam irányításába vetett közbizalom.

Az Ákr. szabályozza a hatóság jogszerű hallgatásának eseteit és a jogszerűtlen hallgatás jogkövetkezményeit. A jogszerű hallgatás eseteit a törvénynek a hatóság döntéseiről szóló IV. fejezete tartalmazza. Jogszerű hallgatásnak van helye

- a) automatikus döntéshozatali eljárásban, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- b) sommás eljárásban, ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
- c) teljes eljárásban, ha törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, és nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, valamint az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ilyenkor a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt, az ügyfelet pedig az ügyintézésre nyitva álló határidő elteltével a törvény rendelkezésénél fogva megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.

Jogszerűtlen a hallgatás minden más esetben, amikor a hatóság

- a) kérelemre nem jár el,
- b) határidőben nem hoz függő hatályú döntést,
- c) túllépi az ügyintézési határidőt (és függő hatályú döntésnek nem volt helye),
- d) túllépi az ügyintézési határidőt, és a függő hatályú döntés véglegessé válik,
- e) az automatikus döntéshozatal és a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi.

Ha a hatóság eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot. *A legjelentősebb változás a Ket. (és 1997-től az Áe.) szabályaihoz képest, hogy megszűnik az a lehetőség, hogy a mulasztó hatóság helyett a felügyeleti szerv másikkal, azonos hatáskörű hatóságot jelöljön ki az ügy elintézésére. Itt kell meg-*

jegyezni, hogy a bíróság hivatalból nem jár el. Ebből az következik, hogy a bíróságnál a mulasztó szerv eljárásra kötelezését az ügyfélnek kell kezdeményeznie.

A hatóság jogszerűtlen hallgatásának következménye, hogy kérelemre induló eljárásban köteles lesz az eljárás lefolytatásáért járó illetéknek, igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ezek hiányában tízezer forintot megfizetni a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az ezen felül felmerült eljárási költségek megfizetése alól is. Az eljárási költségek adott esetben igen magasak lehetnek (például szakértő, ellen-szakértő díja stb.), és ilyen esetben azt a hatóságnak kell megfizetnie.

A d) pontban foglalt esetben további jogkövetkezménye lehet a jogszerűtlen hallgatásnak az, hogy az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása – ez alól azonban meglehetősen széles a törvényben szabályozott kivételi kör.⁵³ Az sem elhanyagolható előírás azonban, hogy a függő hatályú döntés véglegessé válásáról a mulasztó hatóságnak értesítenie kell a felügyeleti szervét.

Hivatalból indított eljárásban a döntéshozatal elmaradása esetén a hatóságnak a fentiekől különböző jogkövetkezményekkel kell számolnia. A törvény úgy rendelkezik, hogy 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 praktikusán a közigazgatási bírság alkalmazásának tilalmát jelenti. Ráadásul a törvény azt is kimondja, hogy a hatóság ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon a ténybeli és jogi alapon nem indíthat új eljárást.⁵⁴

⁵³ Ákr. 43. § (3) bekezdés.

⁵⁴ Ákr. 103. § (4) bekezdés.

3.4. Eltérés az általános eljárási feltételektől: eljárás az illetékességi területen kívül

A hatáskör a hatóság jogszabályban meghatározott feladata. Az illetékességi terület az a földrajzi egység, amelynek határain belül a közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyekben intézkedik, eljár, döntést hoz, egyszóval hatósági jogkörét gyakorolja. Főszabály szerint a szerv jogszerű feladatellátása során illetékességi területének határát nem lépheti át, mert azzal valamely másik, vele azonos hatáskörű hatóság illetékességét (eljárásra való jogosultságát) sértené. Ezért az illetékességi területen kívüli ügyintézés *az általános eljárási feltételek*, ezen belül külön az illetékességre vonatkozó szabályok *áttörését jelenti*, amire nézve csak a jogalkotó adhat felhatalmazást.⁵⁵

A hatósági ügyintézés gyakorlásában mégis gyakran merül fel olyan igény, hogy a közigazgatási szerv hatósági jogköreinek gyakorlása során átlépesse illetékességi területének határait, és azon kívül is végezhesen eljárási cselekményeket, mert különben elakad a tényállás tisztázásának folyamata, bizonyítékok pótlására, kiegészítésére van szükség, és mindezek hiányában nem születhet az ügyben az előírt határidőben megalapozott döntés. De jellemzően keletkezhetnek ilyen természetű igények a végrehajtási szakban is. Az ilyen problémák tömeges kezelésére szolgál az alább tárgyalandó *megkeresés* jogintézménye.

Vannak azonban esetek, amikor – a gyorsaság, költségtakarékosság elvére is figyelemmel – célszerűbb, ha az eljáró hatóság nem más szervhez fordul, hanem közvetlenül maga végzi el a szükséges eljárási cselekményt az illetékességi területén kívül is. Ezt azonban a fentebb írtakra tekintettel általában nem tehette meg.

Az Áe. rendelkezései szerint a hatóság az illetékességi területén kívül csak akkor végezhetett eljárási cselekményt, ha azt számára

⁵⁵ PATYI (2012): i. m.

jogszabály lehetővé tette. A külön jogszabályból eredő felhatalmazás feltételül szabása mellett ugyanakkor kivételt biztosított a fővárosi kerületi közigazgatási szerv, illetőleg a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője számára, kimondva, hogy a főváros, illetve a megyei jogú város egész területén végezhetnek eljárási cselekményt. A Ket. 2005-ben történt hatálybalépésekor megtartotta ezeket a szabályokat, azzal a szigorítással, hogy már nem bármely jogszabály, hanem csak törvény vagy kormányrendelet adhatott felhatalmazást az illetékességi területen kívül eljárási cselekmény elvégzésére. A Ket. 2011-ben történt módosítása nyomán a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője mint ilyen speciális felhatalmazással rendelkező hatóság kikerült a normaszövegből – feltehetően a járási hivatalok közelgő megalakítására tekintettel.⁵⁶ Figyelemreméltó, hogy az eljárási törvény felhatalmazó rendelkezése a megjelölt szervek tekintetében nem általában tette lehetővé az illetékességi terület átlépését, hanem csak a főváros (illetve korábban a megyei jogú város) közigazgatási területén belül.

Hangsúlyozni kell, hogy akár a Ket.-ből, akár más törvényből vagy kormányrendeletből származott a felhatalmazás, az *nem az egész eljárás* illetékességi területen kívüli lefolytatására vonatkozott, mert az az adott területen illetékes szerv hatósági jogkörét súlyosan csorbítaná, hanem *csak egyes eljárási cselekmények* elvégzésére. Ezeknek az eljárási cselekményeknek az ügy előrevitele szempontjából nyilvánvalóan jelentősnek kellett lenniük.

Az Ákr. a több évtizedes szabályozási gyakorlattal szakítva a hatóságoknak *általános felhatalmazást ad* arra, hogy az illetékességi területükön kívül – lényegében az ország egész területén – végezhesenek eljárási cselekményt, és ennek keretében *ideiglenes biztosítási intézkedést* is tehessenek. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó felhúz egy zsilipet, amit azzal indokol, hogy a korszerű közlekedési viszonyok között a régi szabályozás elavulttá vált. Úgy ítéli meg, hogy az általános

⁵⁶ 2011. évi CLXXIV. törvény, 52. §.

felhatalmazás a hatósági eljárásban érvényesítendő költség- és időtakarékosági szempontok miatt indokolt, az ideiglenes biztosítási intézkedés lehetővé tétele pedig az illetékességi területén kívül eljáró szerv fellépésének hatékonyságát szolgálja.

Az illetékességi területén kívül eljárási cselekményt végezni kívánó szervnek ezzel összefüggésben egy dolgot kell megtennie: előzetesen értesítenie kell erről az azonos hatáskörű illetékes hatóságot.

4. A MEGKERESÉS

Amennyiben a hatóságnak a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékeségi területén kívül kell intézkednie, de az a fentebb ismertetett szabályok alapján idővesztéssel járna, nehézséget okozna, vagy számottevően megnövelné az eljárás költségeit, hivatalosan megkeresheti az azonos hatáskörű, területileg illetékes szervet azért, hogy végezze el a kívánt eljárási cselekményt. Ha feladata ellátásához a hatóság olyan adatot, iratot igényel, amely saját eljárásában bizonyítékkul szolgálhat, és amelyhez más hatóság nyilvántartásaiból, irataiból juthat hozzá, vagy azokkal más szerv (intézmény, intézet stb.) vagy személy rendelkezik, hivatalosan megkeresi az illető hatóságot, szervet vagy személyt annak érdekében, hogy adja meg számára a szükséges adatot, illetve bocsássa rendelkezésre a kért bizonyítékot. A megkeresés indítékai tehát különböznek egymástól, és ennek megfelelően különböznek egymástól annak lehetséges címzettjei is.

Hatósági eljárás részét képező cselekmény (például szemle tartása, környezettanulmány felvétele, kiskorú, szülő meghallgatása, tanú meghallgatása stb.) elvégzése érdekében csak *közigazgatási hatóságot* lehet megkeresni. A hatóság *belföldi és külföldi* egyaránt lehet, és kézenfekvő, hogy a megkeresett szervnek rendelkeznie kell azokkal a jogosultságokkal (hatáskör, illetékesség), amelyek birtokában a megkeresésben foglalt eljárási cselekményt elvégezheti. Ha a megkeresett szerv a saját hatáskörének/illetékességének hiányát állapítja meg, ez a körülmény nem feltétlenül eredményezi a megkeresés ellehetetlenülését, ugyanis a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően a megkeresett szerv tekintetében is

érvényesülnek a törvény áttételre vonatkozó előírásai,⁵⁷ amelyek értelmében, ha kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, a megkeresést (a megkereső szerv egyidejű értesítése mellett) ehhez a szervhez kell áttenni. Ellenkező esetben a megkeresés teljesítését a megkeresett hatóság megtagadja.

Amennyiben a megkereső hatóság azt állapítja meg, hogy az eljárási cselekmény tervezett helyszínén nem működik azonos hatáskörű hatóság, más szervet nem kereshet meg, ehelyett az illetékességi területen kívül történő eljárásra vonatkozó szabályoknak megfelelően saját magának kell az eljárási cselekmény foganatosításáról gondoskodnia.⁵⁸

Ezek az összetett és a törvény szokatlanul szűkszavú normaszövegéből első fellapozásra nem feltétlenül megállapítható feltételek alátámasztják azt a követelményt, hogy különösen a külföldi hatóság megkeresését körültekintő szakmai tájékozódásnak kell megelőznie. A külföldi szervet semmilyen értelemben nem kötik a magyar eljárási törvény rendelkezései, a magyar hatóság megkeresésére történő eljárása tipikusan két- vagy többoldalú nemzetközi szerződésen vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusán alapulhat,⁵⁹ ennek hiányában az államok kétoldalú kapcsolatában kialakult *viszonosság* termetheti meg a külföldi hatóság fellépését, a viszonosságra való hivatkozás azonban a gyakorlatban nem mindig vezet eredményre.

Külföldre irányuló vagy külföldről érkező megkeresésre vonatkozó külön rendelkezést az Ákr.-ben a *megkeresés* címszó alatt nem is találunk, annak ellenére, hogy a jogirodalom sokat foglalkozott ezzel a kérdéssel, és például Valló József *Általános közigazgatási rendtartás* című törvénytervezetében is beépült, míg a megelőző eljárási törvények, így az Áe., továbbá „nemzetközi jogsegély” elnevezéssel a Ket. is részletesen szabályozta a jogintézményt. Ettől függetlenül a jogintézmény

⁵⁷ Ákr. 17. §.

⁵⁸ PETRIK Ferenc szerk. (2017) *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. II. fejezet, 11. alcím, 59–60. Az alcím szerzője: Hajas Barnabás.

⁵⁹ PETRIK (2017): *i. m.*, 59–60.

él, annak szükségessége – akár megkereső, akár megkeresett szervként járnak el hatóságaink – az ügyek elintézése során gyakran felmerül, és maga az Ákr. is számol vele, ugyanis úgy rendelkezik, hogy a hatóság *felfüggeszti az eljárást*, ha az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.⁶⁰

Valamely adat, irat megszerzésére irányuló megkeresés nemcsak közigazgatási szervhez, hanem bármely jogi vagy természetes személyhez is intézhető. Címzettje tehát bárki lehet, itthon és külföldön egyaránt. E rendelkezés alapján adatszolgáltatási kötelezettsége keletkezhet például közintézeteknek, oktatási, szociális, kulturális, egészségügyi intézményeknek, közüzemeknek, munkáltatóknak, egyesületeknek, alapítványoknak, vállalkozásoknak és természetes személyeknek. A jogalkotó által biztosított ilyen széles körű felhatalmazás egyrészt növeli az eljáró közigazgatási hatóság mozgásterét a tényállás tisztázásában, másrészt erősítheti tevékenységének szolgáltató jellegét.

A törvény a megkeresés alaki követelményeit nem szabályozza. Az officialitás elve alapján a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, és határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. A megkeresés jogi lehetőségével a hatóság azért él, mert úgy ítéli meg, hogy a nála rendelkezésre álló adatok, iratok, illetve az általa elvégezhető eljárási cselekmények nem elégségesek a tényállás tisztázásához, az ügyben ténybelileg megalapozott döntés meghozatalához. A megkeresés tehát hivatalos célból, a hatósági eljárás előmozdítása érdekében válik szükségessé, valamely bizonyítási eszköz igénybevételére vagy bizonyítéknak az eljárásban való felhasználására irányuló döntést tartalmaz, ezért arról *végzésben* kell rendelkezni. Ezt támasztja alá a törvénynek az a rendelkezése, amely a megkereső szervet a megkeresés teljesítésére vonatkozó *határidő kitűzésére* hatalmazza fel. A határidő öt napnál rövidebb nem lehet, annak tényleges terjedelmét a megkereső hatóságnak úgy kell meghatároznia – figyelemmel saját ügyintézési határidejének lejártára is –, hogy azon belül a megkeresésben megjelölt

⁶⁰ Ákr. 48. § (1) bekezdés b) pont.

eljárási cselekmény, illetve az adatszolgáltatás, irat kiadása reálisan teljesíthető legyen.

Miután a megkeresést tartalmazó végzés ellen önálló fellebbezésnek helye nincs, *egyszerűsített végzés* hozható, amelynek indokolásában elegendő arra hivatkozni, hogy a megkeresést milyen jogszabályi rendelkezések alapozták meg.

A megkeresés címzettje – a fentebb már említett kivételekkel – köteles a megkeresésnek a megadott határidőben eleget tenni. Amennyiben a megkeresésben foglaltakat önhibájából nem teljesíti, vagy a megadott határidőt jelentősen túllépi, akkor a megkereső hatóság az eljárás akadályozásának címén az így keletkezett többletköltség megfizetésére kötelezheti, illetve eljárási bírsaggal sújthatja.

Amennyiben a megkeresés tárgya irat – amely adat, *tény, állapot* fennállásának igazolására egyaránt szolgálhat –, annak rendelkezésre bocsátása, tárgyiassult megjelenése tekintetében akár vita is kialakulhat a megkereső hatóság és a megkeresés címzettje között. Ezért fontos, hogy a megkereső hatóság az irat fogalmát a levéltári törvényben szabályozott tartalommal használja, amely szerint *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, mozgóképfénykép vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja.*⁶¹

A gyakorlatban a hatósági eljárásban legtöbbször okiratokban rögzített adatok felhasználása válik szükségessé. Az okiratok különleges iratfajták, a rájuk vonatkozó szabályok tartalmilag teljesen különböznek attól, amit az irat definíciójában megismertünk. Az okiratok fajtáit és bizonyító erejüket a polgári perrendtartás határozza meg.⁶²

⁶¹ 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről, 3. § c) pont.

⁶² 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról, 323–327. §§.

Az adatok, iratok (okiratok) megkeresés útján történő beszerzésével összefüggésben felvetődik azok megismerhetőségének kérdése. Előfordulhat ugyanis, hogy az eljáró hatóság által a megkeresésben kért adat személyes adatnak minősül, vagy a megszerezni kívánt irat, okirat különleges személyes adatot tartalmaz, vagy annak tartalmából különleges személyes adatra következtetni lehet. Hangsúlyozni szükséges, hogy a hatóságok adatkezelési jogosultsága korántsem korlátlan. Az eljárási törvény adatkezelésre vonatkozó szabályai szerint a hatóság az ügyfél (továbbá az eljárásban résztvevő más személy) természetes személyazonosító adatainak és az ügyfajtát szabályozó törvényben meghatározott személyes adatoknak, továbbá, ha törvény másként nem rendelkezik, a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatoknak a megismerésére és kezelésére jogosult. A kérelemre induló eljárásban vélelmezni kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – ideértve a különleges adatokat is – kezeléséhez hozzájárulást adott. További rendelkezés szerint a hatóság az eljárása során annak lefolytatásához – jogszabályban meghatározott módon és körben – megismerheti azokat a védett adatokat, amelyek eljárásával összefüggenek, illetve amelyek kezelése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében szükséges.⁶³

A törvény bemutatott rendelkezéseiből világosan kitűnik, hogy a hatóság általános adatkezelési jogosultsága meglehetősen szűkkörű, lényegében az ügyfelek és az eljárásban részt vevő más személyek személyazonosító adatainak körére korlátozódik. A tényleges adatkezelési jogosultság terjedelmét „ügye válogatja”, az fogja eldönteni, hogy a törvényhozó a szerv hatáskörébe utalt egyes ügyfajtákban hol vonja meg az adatkezelés terjedelmét. Ezekben a törvényi korlátokon a hatóság a tényállás tisztázása során sem léphet át. Bonyolítja a helyzetet, hogy a kérelemre indult eljárásban *törvényi vélelem* áll fenn arra nézve, hogy a kérelmező ügyfél személyes adatainak kezelésére – ideértve

⁶³ Ákr. 27. § (1) és (3) bekezdés.

a különleges személyes adatokat is – az eljáró hatóságnak hozzájárulást adott. A törvényi vélelem azonban nem áll fenn sem az ellenérdekű ügyfél, sem az ügynevezett érintett (nem kérelmező) ügyfél, sem pedig az eljárásban részt vevő más személy tekintetében. Ehhez képest azonos ügyfajtán belül is eltérhet egymástól az eljárás különböző alanyaira, résztvevőire vonatkozó adatkezelés terjedelme. Ráadásul a védett személyes adatok felhasználásának célhoz kötöttnak kell lennie.⁶⁴ Nyilvánvaló ugyanis, hogy például egy rehabilitációs ügyben a különleges személyes adatok kezelésére az ügyfél által adott felhatalmazás a betegségeit és a rokkantsági fokát megállapító adatokra vonatkozik, és nem értelmezhető úgy, hogy az kiterjeszhető legyen vallására vagy politikai meggyőződésére.

Miután a személyes adatok védelme az információs társadalom egyik pillérének számító, minden embert megillető információs önrendelkezés jogát van hivatva védeni, amely az Alaptörvényben alkotmányos alapjogként nyert szabályozást,⁶⁵ a hatósági eljárás jogszerűsége szempontjából garanciális jelentőséggel bír annak a szabálynak az érvényesítése a megkeresés jogintézményének alkalmazásakor, hogy a hatóság csak olyan adat, irat szolgáltatását kérje, amelynek (illetve amelyben szereplő adatnak) kezelésére törvények feljogosítják. Ha ezen túlterjeszkedik, a megkeresés jogsértő lesz, amelynek teljesítése – bár erre nézve az eljárási törvény kifejezett rendelkezést nem tartalmaz – megtagadható. Mindenesetre, jogvita esetén alappal hivatkozhat rá a megkeresés címzettje akár a megkereső hatóság felügyeleti szerve, akár a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.

⁶⁴ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 4. § (1)–(2) bekezdés.

⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk.

5. A KIZÁRÁS

5.1. A kizárásról általában

A kizárás törvényi szabályozása a közigazgatási hatósági eljárás pártatlanságát, ezen keresztül többek között a törvény előtti egyenlőség, a tisztességes ügyintézéshez való jog, az ügyfelek közötti indokolatlan megkülönböztetés tilalmának érvényesülését van hivatva szolgálni. Ezt a követelményt az Alaptörvény már többször idézett rendelkezése szabatosan fogalmazza meg: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon [...] intézzék.”⁶⁶ A jogállamban az állami szervek működése szempontjából alapvető jelentőséggel bír, hogy döntéseik részrehajlástól való mentességét senki ne vonja kétségbe. Ha a tágabb értelemben vett állami hatóságok megkülönböztetés nélküli és jogszerű döntéseibe vetett közbizalom megrendül, az az egész jogrendszer stabilitását ássa alá, megszűnik az önkéntes jogkövetés, megnehezül a jogszabályok érvényesítése, ami a jogállami követelményeknek megfelelő állami működés ellehetetlenüléséhez vezet. Ezért a kizárás jogintézményének, csakúgy, mint a büntető- és a polgári peres eljárásban, a közigazgatási hatósági eljárásban is garanciális jelentősége van, és ha a jogalkalmazás során a szükségessége felmerül, a legnagyobb körültekintéssel kell a kérdésben eljárni.

Noha a kizárás jogintézménye elsődlegesen az ügyféli jogok érvényesülését van hivatva szolgálni, és ebben az értelemben fegyver az ügyfél kezében az elfogult, részrehajló ügyintézői magatartással szemben, valójában egyidejűleg legalább olyan fontosságú a hatóság működése szempontjából, ugyanis a kizárásról meghozott döntés

⁶⁶ Magyarország Alaptörvénye, XXIV. cikk (1) bekezdés.

után az ügyben eljáró szerv már nehezen lesz azzal vádolható, hogy eljárásában bármiféle elfogultság, érintettség vagy más kizárásra okot adó körülmény játszott volna szerepet.

Ennek fényében megfogalmazható a következő kérdés: kivel szemben merülhet fel a kizárás lehetősége? A közigazgatási szervek hatósági ügyintézése során a kizárás kérdése azokkal szemben merülhet fel, akik az eljárás során a hatóság oldaláról – vagy a hatóság intézkedése nyomán – az ügygel kapcsolatba kerülnek. Elsősorban tehát magával az *ügyintézővel*, továbbá azzal szemben, aki az ügyintézőnek felettese, és ily módon az ügygel kapcsolatos tevékenységére, az általa elkészítendő döntési javaslat tartalmára közvetlen befolyást gyakorolhat, tipikusan ilyen például a *kiadmányozásra feljogosított vezető* (osztályvezető, főosztályvezető stb.). Értelemszerűen felmerülhet a kizárás lehetősége a *szerv vezetőjével* (a hatáskör gyakorlójával) szemben. Kizárási ügy alanya lehet továbbá maga a *hatóság* is, amennyiben az ügyben érintett. Ugyancsak felvetődik a kizárás kérdése az eljárásba való bekapcsolódása folytán a szakhatóság ügyintézőjével (vezetőjével), a megkeresés nyomán eljárási cselekményt foganatosító hatóság ügyintézőjével, illetve a jogorvoslati eljárásban a *felettes hatóság ügyintézőjével* szemben, ha az alapeljárás során az ügy elintézésében részt vett, vagy az eldöntésében szerepe volt, illetve ha az alapeljárásban szakértőként közreműködött, vagy az eljárás során tanúként meghallgatták.

Abszolút és relatív, más kifejezéssel élve *objektív és szubjektív* kizárási okokat ismerünk. Abszolút kizárási okot jelent, ha az ügy mikénti eldöntésében az ügyet intéző személy, illetve a hatóság *érdekelt*. Abszolút kizárási ok esetén nincs lehetőség a mérlegelésre, a kizárási okot meg kell szüntetni. Relatív kizárási ok fennállása akkor merül fel, ha az ügyintéző vagy az érintett vezetők valamelyike az ügyféllel személyes ismeretségben, barátságban, üzleti kapcsolatban vagy éppen ellenkezőleg, haragos viszonyban áll, vagyis *elfogult*. Relatív kizárási ok esetén az ügyintéző (vezető stb.) kizárását mérlegelni lehet.

Az Ákr., szakítva a korábbi eljárási törvények azon szabályozási modelljével, amelyek az objektív kizárási okokra helyezték a hangsúlyt, a *kizárás általános szabálya* elnevezéssel első helyen azt a korábban szubjektív kizárási okként definiált rendelkezést rögzíti, amely szerint *az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagossága megítélése.*

Azáltal, hogy ez a régről ismert kizárási ok a törvényben a kizárás általános szabályává válik, szükségessé teszi azt, hogy a korábbinál tágabb tartalmat tulajdonítsunk neki. Tehát nem intézhet ügyet az, akitől *az ügygel való kapcsolata vagy az ügyfélhez fűződő viszonya* miatt nem várható el a tárgyilagosság, azaz a részrehajlásmentes, pártatlan ügyintézés. A „nem intézhet” negatív tartalmú, lényegében tiltó kifejezést tágan kell értelmeznünk: nemcsak eljárási cselekmények elvégzését, adatok-iratok beszerzését, a tényállás tisztázását, (esetleg mérlegelésen alapuló) döntési javaslat elkészítését, valamint okiratszerkesztést kell értenünk alatta (ügyintézői feladatkör), hanem a döntés jogi értelemben való meghozatalát is (vezetői jogosultság).

A pártatlanság hiánya tehát az ügyintéző és/vagy a döntéshozó személyével kapcsolatos olyan tényező, amelyet az ügyre vonatkozó jogi tények, körülmények határozhatnak meg (objektív kizárási ok), vagy az ügyfélhez fűződő viszonyában fejeződik ki elfogultság formájában (szubjektív kizárási ok). Ha az ügy elintézésben részt vevő személy tárgyilagosságának kérdése az eljárásban vitathatóvá válik, a kizárásról (vagy szubjektív kizárási ok felmerülésekor a kizárási kezdeményezés mérlegelés alapján történő esetleges visszautasításáról) dönteni kell. Ez az Ákr. kizárásra vonatkozó generális szabálya. A hatóságot „tisztta helyzetet” teremtve olyan eljárásjogi pozícióba kell hozni, hogy az ügy elintézése során megtett intézkedéseivel, az ügyre vonatkozó döntésével szemben ne merülhessen fel a részrehajlás, az elfogultság gyanúja.

A jogalkotó ezt az igényt absztrakt módon határozza meg: ne intézhessen az ügyet az, akitől nem várható el annak tárgyilagossága megítélése.

Miután általános követelménnyé tette, a szubjektív kizárási okot a normaszöveg külön már nem is nevesíti (csak az ügynevezett objektív kizárási okokat sorolja fel), azonban éppen általános érvényű követelményként való megfogalmazása húzza alá különös jelentőségét, ezért részletesen szólni kell róla. A szubjektív kizárási okban a személyes kapcsolati jelleg a meghatározó, ami a hatóság nevében eljáró személy és az ügyfél viszonyában nyer különös tartalmat, ezt nevezük elfogultságnak. A tárgyilagos megítélés esetleges hiánya a gyakorlatban számos lelki-pszichés tényezőre vezethető vissza. Ezek a szubjektív tényezők érzelmi kötődésen, baráti, szerelmi kapcsolaton, ellenségeskedésen, perben-haragban álláson, korábban közösen végzett tevékenységen, közös érdekeltségen, ingatlan közös tulajdonlásán stb. alapulhatnak. A jogalkotó a szubjektív kizárási ok körébe tartozónak tekinti a *hozzátartozói viszonyt*, amelyre nézve a törvény kifejezett rendelkezést ugyan nem tartalmaz, de abban világosan kifejezésre jut, hogy nem nevesíti az objektív kizárási okok között.

Ezek a szubjektív befolyásoló tényezők sok esetben csak nagyon nehezen fedezhetők fel az ügyintézés világában, sőt arra is minden bizonnyal bőven akad példa, hogy az ügyintéző tőlük a munkavégzése során teljesen el tud vonatkoztatni, és az ügyben pártatlanul jár el. Itt tehát valójában egy jogalkotói fikcióval állunk szemben, amelynek az a lényege, hogy akinél ilyen szubjektív ok fölmerül, az nem tud az ügyben pártatlanul, részrehajlástól mentesen eljárni.⁶⁷ Ha az elfogultság ténylegesen megállapítható, akkor az ügyintézésből éppúgy ki kell zárni az érintett személyt, mintha abszolút kizárási ok vezetett volna el a kizárásához, a különbség annyi, hogy a feltárt és megismert körülmények alapján a döntésre jogosult vezető mérlegelheti, hogy a felhozott indokok valóban keletkeztetnek-e elfogultságot, illetve hogy azok elegendő súlyúak-e a kizáráshoz. A mérlegelési jogkörben a kizárásról hozandó döntés során arra kell tekintettel lenni, hogy

⁶⁷ PATYI András (2015): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 217.

a hatóságba vetett bizalom forog kockán. Ezért az elfogultság iránti gyanú felkeltésére alkalmas körülmények is figyelembe veendőek. Nem az a döntő momentum tehát, hogy az ügyintéző vagy a vezető ténylegesen elfogult-e, hanem az, hogy ha az ügyben az ügyfél vagy az ügyfelek valamelyike számára kedvezőtlen (vagy éppen kedvező) döntés születik, akkor a hatóság ne legyen elfogultsággal, részrehajlással vádolható. Az ügyintézésből való kizárás ezért nem valamiféle megbélyegzés. A kizárás adott esetben az ügyintézőnek éppúgy érdeke, mint a hatóságnak vagy magának az ügyfélnek.⁶⁸ Ezért találkozunk olyan szerzői véleménnyel, miszerint ha maga a kizárással érintett köztisztviselő jelenti be, és támasztja alá az elfogultságot (vagyis az elfogultság bejelentése nem az ügyféltől származik), akkor a vezető nem hozhat olyan döntést, hogy továbbra is az érintett járjon el az ügyben. Ez ugyanis ellenkezne azokkal az eljárási alapelvekkel, amelyekről fentebb már szóltam. Ilyenkor tehát a relatív kizárási ok kvázi abszolút kizárási okként fejt ki a hatását.⁶⁹

5.2. Kizárási okok

Kizárási okok a törvényben:

1. Nem járhat el az ügyben az a *személy* és az a *hatóság*, akinek/amelynek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.
2. Kizárt az ügy elintézéséből
 - a) a tanú,
 - b) az ügyfél képviselője,
 - c) a hatósági tanú,

⁶⁸ KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. III. fejezet. 140. A fejezet szerzője: Kilényi Géza.

⁶⁹ PETRIK (2015): *i. m.*, 217.

- d) a szakértő,
 - e) a szemletárgy birtokosa,
 - f) a támogató.
3. Nem vehet részt az ügy *másodfokú elintézésében* az, aki az ügy elsőfokú elintézésében részt vett.
4. Nem vehet részt annak az ügynek az elintézésében *a jegyző*, amelyben az illetékességi területének önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester
- a) az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat,
 - b) az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal,
 - c) ellenérdekű ügyfél.
5. Nem vehet részt az ügy elintézésében az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

Abszolút kizárási okot képez a *saját ügy intézése*. „Senki nem lehet bíró a saját ügyében.” Ez a régi igazságszolgáltatási jogelv a modern eljárásjogok mindegyikében érvényesül, így a közigazgatási hatósági eljárásban is. Vajon mikor minősül az ügy „saját” ügynek? Az ügy saját ügynek minősül, ha az ügyintézővel, a kiadmányozásra jogosult vezetővel, a szerv vezetőjével vagy magával az eljáró hatósággal kapcsolatban megállapítható az ügyféli minőség. Tehát az ügy a felsoroltak bármelyikének a jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti. Az ügyféli minőség azokban az eljárásokban is megállapítható, következképp fölmerül a kizárási ok, amikor nagyszámú ügyfél vesz részt az eljárásban, és ezek közül a hatóság, illetve az érintett munkatársainak valamelyike csak az egyik. Az eljárási jogviszony két meghatározó alanya az ügyfél és a hatóság. Jogállásuk egymástól alapvetően eltérő tulajdonságokat hordoz, ehhez képest eltérő jogosultságok illetik meg őket. Ügyfél nélkül nem folyhat hatósági eljárás. Hatóság nélkül nem születhet döntés az ügyben. Az ügyféli és a hatósági szerep egymással nem felcserélhető, illetve nem egyesíthető. Tehát ki kell zárni az ügy

elintézésből a hatóságot, ha ügyfél, és ki kell zárni az ügy elintézéséből az ügyfelet, mert saját ügyében nem lehet hatóság.

A törvény szóhasználata egyébként nem következetes. Addig, amíg az ügy elintézéséből a természetes személyt (ügyintézőt/vezetőt) „kizárja” az érdekeltségre (saját ügy) való hivatkozással, addig a hatóságról ugyanilyen ok fennállása esetén azt mondja, hogy „nem járhat el”. Az eljárásban való részvétel indokával az eljárás más résztvevőit „kizárja” az ügy elintézéséből, ám a másodfokú eljárásban az ügyintézőről/vezetőről azt mondja, hogy „nem járhat el”, ha az ügy elintézésében első fokon részt vett.

E körben fontos még megemlíteni azt a kiegészítő rendelkezést, miszerint önmagában az a körülmény, hogy az ügyben született határozatban előírt pénzfizetési kötelezettséget a hatóság e célra megjelölt számlájára kell teljesíteni, nem hoz létre az ügyben érdekeltséget, tehát nem minősül kizárási oknak a hatósággal szemben.

A második pontban felsorolt személyek közös vonása, hogy az ott meghatározott minőségükben *részt vesznek az eljárásban* vagy annak valamely szakaszában, és ennek következtében az üggyel más-más módokon, de kivétel nélkül kapcsolatba kerülnek. Noha abban, hogy az ügy miként dőljön el, az érdekeltségük közvetlenül nem állapítható meg, ám sajátos eljárási szerepüknél fogva hatást gyakorolnak a hatóságra (esetleg az ügyféli magatartásra), és ez a hatás abból a szempontból, hogy a hatóság az ügyet hogyan ítélje meg, meghatározó lehet. Itt tehát egy sajátos *összeférhetlenségi esettel* állunk szemben, amit az eljárásban a felsorolt (az ügyféltől és a hatóságtól egyaránt megkülönböztető) minőségben való részvétel alapoz meg. A kizárási ok velük szemben mind az alapeljárásban, mind a jogorvoslati eljárásban fennáll, sőt a megismételt eljárásban is érvényesül.

Az alapeljárásban való részvételnek mint abszolút kizárási oknak egy másik, általánosan ismert esetét szabályozza a jogalkotó, amikor

kimondja, hogy nem intézheti az ügyet másodfokon az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. Ilyen példa egyáltalán nem szokatlan a közigazgatás világában. Az ügyintéző, aki az elsőfokú hatóság tisztviselőjeként eljár az ügyben, mire az ügy jogorvoslati szakaszba ér, már a másodfokú hatóságnál dolgozik, és vezetője – nem tudva erről a körülményről, vagy (rosszabb esetben) éppen azért, mert tud róla, az ügyismeret előnyére hivatkozva – az ügyintézésre őt jelöli ki. Az ilyen ügyintéző az ügyben nem járhat el, és ennek két okból is kézenfekvő oka van. A fellebbezés úgynevezett *devolutív*, azaz átszármaztató hatályú jogorvoslat, ami azt jelenti, hogy ha az elsőfokú hatóság a fellebbezés ellenére fenntartja a megtámadott döntésben tükröződő álláspontját, akkor a fellebbezést az eljárás irataival együtt fel kell terjesztenie az annak elbírálására jogosult (másodfokú) hatósághoz fellebbezési eljárás lefolytatása végett. Amennyiben az ügyet első fokon intéző személlyel szemben a jogorvoslati eljárásban nem érvényesülne az abszolút kizárási ok, és ugyanő járhatna el az ügyben másodfokon is, az átszármaztatás csak formai értelemben valósulna meg, tartalmilag azonban nem. Ez a jogintézmény kiüresedéséhez vezetne. Nem lehet továbbá figyelmen kívül hagyni, hogy a hatósági eljárásban a fellebbezéssel megtámadott elsőfokú döntés tekintetében a *teljes felülbírálat elve* érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a fellebbezési eljárásban nemcsak a fellebbezésben felhozott érveket és a megtámadott döntés kifogásolt elemeit kell megvizsgálni, hanem a döntés és az azt megelőző eljárás egészét. A döntést nem elegendő csak az ügyre irányadó anyagi jogi jogszabályoknak való megfelelés szempontjából elbírálni, hanem kulcsfontosságú annak ténybeli megalapozottsága („bizonyítotttság”) és az alaki normáknak való megfelelése is. Ráadásul a döntés megváltoztatását fellebbezési eljárásban nemcsak jogsérelem, hanem érdeksérelem is megalapozza, ha annak szempontjait az alapeljárásban nem vagy nem megfelelően értékelték. Vagyis a másodfokon eljáró ügyintézőnek, amennyiben ő intézte az ügyet az alapeljárásban is, saját megelőző eljárását (ha úgy tetszik, saját szakmai teljesítményét) kellene értékelnie,

ami összeegyeztethetetlen az ügyfél jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogával. Természetesen ez a kizárási ok nemcsak az ügyintézővel, hanem az ügyben korábban döntést hozó vezetővel szemben is fennáll.

A *jegyzővel szemben* érvényesülő abszolút kizárási ok magyarázatát különleges jogállása adja meg. A jegyző az önkormányzati igazgatás egyik meghatározó tényezője, amit az is mutat, hogy ő vezeti az önkormányzat igazgatási apparátusát, a polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt), gondoskodik az önkormányzat működéssel kapcsolatos feladatok ellátásáról, ő a törvényesség helyi őre, aki feladatkörében eljárva jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szerveinek és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. A képviselő-testület irányában más jogosultságok is megilletik, illetve kötelezettségek terhelik: tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és a bizottságok ülésén, felel az előterjesztések szakmai előkészítéséért, jogi megfeleléséért. Évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal működéséről. A jegyzőt pályázat alapján a polgármester nevezi ki, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A jegyző dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben (ezeket a képviselő-testület ruházta át rá), dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át, és döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.

Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a jegyző számára államigazgatási feladat- és hatásköröket állapíthat meg. Ezekben az ügyekben a jegyző önálló hatóságként jár el, és az önkormányzathoz kötődő feladatköre mellett ez a másik klasszikus funkciója. Az Möt.v. garanciális rendelkezéssel védi a jegyző hatósági önállóságát, amikor kimondja, hogy amikor a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.⁷⁰ A törvénynek ezt

⁷⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 18. § (2) bekezdés. A jegyző jogállására, feladataira nézve lásd még: Möt.v. 18. § (1) bekezdés, 41. § (2)–(4) bekezdés, 51. § (1)–(3) bekezdés, 52. § (2) bekezdés, 67. § (1) bekezdés, 81–82. §§.

a megállapítását a jegyző tekintetében a polgármesterre is érvényesnek kell tekintenünk, ugyanis ha a jegyző törvényben és kormányrendeletben hozzá telepített hatáskörben jár el, felügyeleti szerve (néhány kivételt leszámítva) a fővárosi/megyei kormányhivatal.

Miután azonban a jegyző, mint láttuk, sok szállal kötődik az őt foglalkoztató önkormányzathoz, és a munkáltatója a polgármester, akivel a feladatkörét kitevő ügyek meghatározó hányadában a legszorosabb munkakapcsolatban kell állnia, a jogalkotó indokoltnak tartotta a jegyzővel szemben kizárási ok meghatározását azokban az ügyekben, amelyekben az illetékességi területén működő önkormányzat, annak szerve (például önkormányzati társulás) vagy a polgármester az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal, illetve ha ellenérdekű ügyfél. Látjuk, hogy a kizárási okot részletező norma három eljárásjogi pozíciót különböztet meg egymástól, valójában mindhárom ügyféli jogállást feltételez.

A jegyző kizárása esetén természetesen az általa vezetett polgármesteri hivatal is ki van zárva az ügy elintézéséből. Más a helyzet akkor, ha alpolgármester, a képviselő-testület tagja vagy a polgármesteri hivatal dolgozója válik ügyféllé. Ilyenkor is felmerülhet a jegyző kizárájának kérdése, de ebben az esetben már nem abszolút, hanem relatív – azaz mérlegelést lehetővé tevő – kizárási okkal állunk szemben.

A *vezető személyével* szemben felmerülő abszolút kizárási ok a személyn túlmutat, és a hatóság egész szervezetére nézve kifejti a hatását. Tehát abban az esetben, ha a közigazgatási szerv egyszemélyi felelős vezetőjét ki kell zárni az ügy elintézéséből, a kizárási kérdésében meghozott döntés egyben a hatóságot is kizárja. Ritka kivételként előfordul, hogy jogszabály hatáskört nem a hatóság vezetőjére, hanem belső szervezeti egységének vezetőjére, esetleg meghatározott feladatkörben eljáró ügyintézőjére (például anyakönyvvezető) telepít. Ilyenkor a vezetőt érintő kizárási döntés csak a belső szervezeti egységet, míg az ügyintézővel szembeni döntés csak őt magát zárja ki az ügyintézésből.

5.3. A kizárási ok bejelentése, döntés a kizárásról

Az ügyintéző azonnal, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított nyolc napon belül (*általános belső ügyintézési határidő*) bejelenti a hatóság vezetőjének, hogy vele (vagy a hatósággal) szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási ok akkor merül fel, amikor a kérelem hatósághoz való megérkezését követő napon az eljárás megindul, illetve amikor hivatalból történő eljárásindítás keretében a hatóság megteszi az első eljárásjogilag értelmezhető intézkedést. Az ügyintéző a kizárási ok fennállását akkor észlelheti, amikor az ügy elintézésére kijelölik (hivatali zsargonban „rászignálják az iratot”), és az iratok áttanulmányozása során tisztázza a lehetséges ügyfélkört, illetve megállapítja, hogy mi az ügy tárgya. Ekkor fel kell ismernie a vele szemben fennálló abszolút vagy relatív kizárási okot. Az sem kizárt, hogy a kizárásra okot adó körülmény az eljárás folyamatában keletkezik (például az ügyintéző személyében változás áll be). Az ügyintézőnek (és ha személyében ő érintett, a kiadmányozásra jogosult vezetőnek) kötelessége, hogy a kizárási okot a szerv vezetőjének a tudomására hozza. Akár abszolút, akár relatív kizárási ok merül fel, a vezető feladata az ügyben való tájékozódás, a kizárási ok fennállásának a vizsgálata. Ennek nem kell alakszerűnek lennie, elegendő lehet az érintettel lefolytatott személyes beszélgetés a kérdés tisztázására. A kizárásról a vezető dönt. A kizárásról való döntés az érintett bejelentése nyomán voltaképpen egy belső munkaszervezési intézkedés, amely különösebb alakszerűségeket nem igényel, az ügyet egy másik ügyintézőre bízzák, és amennyiben a vezető szükségesnek tartja, egyes időközben foganatosított eljárási cselekmények megismétlését rendelheti el.

A kizárási okot a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított fenti határidővel az ügyfél is bejelentheti. A bejelentés nyomán abszolút kizárási ok esetén a vezetőnek el kell rendelnie a kizárást, relatív kizárási okra való hivatkozás esetén mérlegelheti, hogy elrendelje-e azt, vagy a bejelentésben foglalt kizárási indítvány teljesítését megtagadja.

Ha a kizárásról dönt a vezető, csakúgy, mint az ügyintéző általi bejelentés esetén, az új ügyintéző kijelölése mellett egyes eljárási cselekmények megismétlését is elrendelheti. A döntés formalizált: az ügyféli bejelentés nyomán a kizárás kérdésében *végzést* kell hozni. A végzést az ügyféllel közölni kell. A végzéssel szemben önálló fellebbezésnek nincs helye, azt az ügy érdemében hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezésben lehet megtámadni.

Noha az önállóan nem fellebbezhető végzésről a törvény úgy rendelkezik, hogy az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható,⁷¹ a kizárás kérdésében meghozott végzés indokolásában – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is – célszerű megjelölni a kizárási okot, relatív kizárási ok esetén a kizárás indokait. Ha pedig a vezető megtagadja a kizárást, akkor annak okait indokolt röviden ismertetni.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az ügyfél a kizárási ok fennállásáról általában később szerez tudomást, mint az ügyintéző (vezető). Ezért a rá irányadó határidő is később indul, és kezdő időpontjának meghatározása nehézségbe ütközhet, például kérelmező ügyfél esetén. Ha a kizárási okot az ügyfél olyan időpontban jelenti be, amikor a törvény rendelkezése szerint az ügyintéző (kiadmányozásra jogosult vezető) bejelentésére nyitva álló határidő már lejárt, a vezetőnek indokolt vizsgálnia azt, hogy az érintett a bejelentési kötelezettségének miért nem tett eleget. Kisebb jelentőségű okok felmerülése esetén nyilvánvalóan nem szükséges ehhez különösebb jogkövetkezménynek tapadnia, azonban abszolút kizárási ok vagy az elfogultságra utaló súlyosabb körülmények fennállása esetén felmerülhet a hivatali kötelesség vétkes megszegésének a gyanúja, ami fegyelmi eljárás megindításához vezethet.

⁷¹ Ákr. 81. § (3) bekezdés.

A hatósági ügyintézés gyakorlatában nem ritka jelenség az, amikor az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen azt ismételtén megteszi. Az ügyfél ilyen magatartása a *jóhiszeműség elvébe* ütközik. Ebben az esetben a hatóság tekintélyét épp azzal óvja meg a vezető, ha munkatársait megvédi az alaptalan vádaktól, és nem változtat a feladatok elosztásáról korábban meghozott döntésén. Az ilyen ügyféli magatartás ismétlődésének akkor lehet elejét venni, ha a szerv vezetője az ügyféllel szemben szankciót is alkalmaz. Erre a törvény feljogosítja a hatóságot: a kizárást megtagadó végzésben az ügyfelet eljárási bírsággal lehet sújtani.

Ahogy már szóltunk róla, a közigazgatási hatóság sem vehet részt a saját ügye elbírálásában. Nem ad azonban okot ügyféli jogállás (közvetlen érintettség) megállapítására az az eset, amikor a hatóság döntésében megállapított fizetési kötelezettség (eljárási költségek, bírság) teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

A szerv vezetőjével (hatáskör gyakorlójával) szemben ugyancsak felmerülhetnek abszolút vagy relatív kizárási okok. Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben a felügyeleti szerv vezetőjéhez kell fordulni. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, ilyen esetben az ügyben a felügyeleti szerv vezetője által végzésben kijelölt másik, azonos hatáskörű szerv fog eljárni.

Ha azonban nincs kijelölhető másik azonos hatáskörű hatóság, vagy a hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az a hatóság jár el, amellyel szemben a kizárási ok fennáll. Erről a körülményről a hatóság az ügyfelet és felügyeleti szervét (már ha van ilyen) értesíti.

Amennyiben a hatóság hatáskörét testületi szerv gyakorolja, és valamely ügyben a testület vezetőjével vagy bármely más tagjával szemben merül fel kizárási ok, a kizárás szabályait az adott személylyel szemben a már ismertetett rendelkezéseknek megfelelően kell alkalmazni. Ez praktikusán azt jelenti, hogy a testület ülésén az adott

napirendi pont megtárgyalásában és az arról való döntéshozatalban a kizárással érintett testületi tag nem vehet részt.

Hajas Barnabás a törvény rendelkezését elemezve arra a következtetésre jut, hogy ha a testület vezetője nem azonos a hatóság vezetőjével, a rá irányadó kizárási szabály megegyezik a testület más tagjára irányadó kizárási szabállyal. Ha azonban a hatóság vezetői és a testület vezetői tisztsége egybe esik, akkor a szerv vezetőjének kizárására irányadó szabályok fognak érvényesülni – azaz a hatóságot is ki kell zárni az ügy elintézéséből.⁷² A szerzőnek a normaszöveg nyelvi elemzése alapján levont formállogikai következtetése minden bizonnyal helyes. Azonban ha a hatáskört a testület gyakorolja, nem világos, hogy miért ne hozhatna döntést a testület vezetőjének részvétele nélkül, akinek a szavazata ugyanannyit ér, mint a testület bármely más tagjáé, és adott esetben az ülés a távollétében is levezethető. A testületi működés alapvető szabálya, hogy a többség dönt. Ez a testületi döntés egyik nagy előnye az egyszemélyi döntéssel szemben.

Amennyiben az ügy elintézéséből a kiadmányozásra jogosult vezetőt kell kizárni, a hatóság vezetője mást jogosíthat fel a kiadmányozásra, vagy dönthet úgy is, hogy az ügyben keletkező végzéseket és a határozatot a hatáskör gyakorlójaként ő maga adja ki.

Önkormányzati hatósági ügyben hatáskörrel a képviselő-testület rendelkezik. A képviselő-testület hatásköreit az Möt.v.-ben szabályozottak szerint a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. A hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, és a hatáskört vissza is vonhatja.⁷³ Hatósági hatásköreit a képviselő-testület tipikusan a polgármesterre vagy a jegyzőre ruházza át. Döntéseikkel szemben a képviselő-testület a jogorvoslati fórum. Noha sem az Möt.v., sem a Ket. nem mondja ki,

⁷² PETRIK (2017): *i. m.*, II. fejezet, 10. alcím, 58.

⁷³ Möt.v. 41. § (4) bekezdés.

önkormányzati hatósági ügyben a polgármester vagy a jegyző kizárásáról a képviselő-testület hozhat döntést, azzal, hogy a kizárást követően a képviselő-testület fog eljárni, ami azt vonja maga után, hogy az adott ügyben – az általános szabályoktól eltérően – az eljárás egyfokúvá válik, és a jogsértő döntéssel szemben bírósághoz lehet fordulni.⁷⁴

A képviselő-testület által át nem ruházott önkormányzati hatósági ügyben a polgármester és a képviselő-testület tagjainak kizárására az önkormányzati törvény rendelkezései az irányadók, amelyek szerint a képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A települési képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett települési képviselő kezdeményezésére vagy bármely képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt települési képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni.⁷⁵

⁷⁴ A szabályozás hiányosságait korábban már elemezte Patyi András. Lásd PATYI András szerk. (2012): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. IV. fejezet.

⁷⁵ Mötv. 49. § (1) bekezdés.

6. A SZAKHATÓSÁG KÖZREMŰKÖDÉSE AZ ELJÁRÁSBAN

6.1. A szakhatóságról általában

A szakhatóság közreműködése a közigazgatási hatósági eljárásban jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) rendelkezésén alapul. A hatósági eljárásban ugyanis szakhatósági állásfoglalást a döntéshozatalt megelőzően csak akkor kell beszerezni, ha azt – *közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján* – törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírja. Az ügyben eljáró hatóságnak természetesen nem kell vizsgálnia saját eljárásában a közérdeken alapuló kényszerítő indok fennálltát. Az a jogalkotó feladata, amikor valamely hatósági eljárás-típus jogi feltételrendszerét kialakítja.

A szakhatóság részvételének elsősorban az engedélyhez kötött építési, műszaki beruházási, illetve telepengedélyezési, működési engedélyezési eljárásokban van jelentősége, például bányaműszaki, közegészségügyi, környezetvédelmi, kulturális örökségvédelmi, közlekedési, vízügyi, műszaki-biztonsági, tűzvédelmi stb. szempontok érvényesítése érdekében. Ennek oka, hogy az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóságnál nem áll, nem állhat rendelkezésre az a speciális szakértelem és olyan mélységű ágazati jogismeret, amelynek alapján az engedélyezéssel összefüggésben felmerülő szakkérdések megalapozott elbírálását tőle el lehetne várni.

Mivel az egyes eljárásfajtákban a szakhatóság kötelező részvételéről törvény vagy kormányrendelet rendelkezik, és a jogalkotó ezekben határozza meg a szakhatóság által elbírálandó kérdések jogi tartalmát és keretét, a szakhatóságok részvételével folyó eljárásokban

azonos ügýtípushoz kapcsolódó több igazgatási funkció található. Az ügyben az érdemi határozatot az eljáró hatóság fogja meghozni, de döntésének egyes elemei az ügyet önálló hatáskörben megvizsgáló szakhatóságok döntéseire épülnek. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy az ügyben eljáró hatóság és az érintett szakhatóságok *társhatósági pozícióba* kerülnek, utóbbiak ugyanis *közreműködnek* az érdemi döntés meghozatalában. Kapcsolatuk mellérendelt, nélküli a hierarchiát, ami abban is kifejezésre jut, hogy egyikük döntése sem érvényesülhet a másik döntése nélkül. Formai értelemben ugyan az ügyben csak az eljáró hatóság hoz határozatot – ő adja meg a kért engedélyt, vagy tagadja meg az engedély megadását –, tartalmi szempontból azonban a szakhatósági állásfoglalás éppúgy hatósági döntés, azzal, hogy önmagában (közvetlenül) az ügyfélre nézve *nem keletkeztet joghatást*. A joghatás kiváltásához ugyanis szükség van az eljáró hatóság határozatára. Nem lenne azonban teljes a kép, ha gyorsan nem tennénk hozzá, hogy a szakhatóságnak az ügyvel kapcsolatos közbülső döntése (állásfoglalása) teljes egészében determinálni képes az eljáró hatóság kérdéses ügyben meghozandó határozatát. Ha ugyanis a szakhatóság a kérdés vizsgálata során a saját szakmai és jogi szempontjaira figyelemmel megtagadja a hozzájárulást például egy tervezett építményhez, az eljáró hatóságnak az engedélykérelmet el kell utasítania.

Noha a szakhatóság állásfoglalása köti az ügyben eljáró hatóságot, az nem önálló közigazgatási hatósági határozat. Ám a törvény előírása szerint a hatóság döntésére vonatkozó előírásokat a szakhatóság állásfoglalására megfelelően alkalmazni kell. Ez azt jelenti, hogy a szakhatósági állásfoglalásra érvényesek azok az alaki követelmények, amelyeket az alakszerű hatósági döntéssel kapcsolatban megismerhetünk (fejrész, rendelkező rész, indokolás, záró rész), és ezen belül a voltaképpeni „állásfoglalás” a hatósági határozat rendelkező részével rokonítható, de ezen túlmenően a szakhatósági döntés szakmai és jogi érveket tartalmazó indokolására is szükség van, mert az abban felhozott érveket az eljáró hatóság okszerűen beépíti majd a saját határozatának indoklásába.

6.2. A hatóság és a szakhatóság közös eljárása

A törvénynek a kérelemre vonatkozó szabályai úgy rendelkeznek, hogy az ügyféltől nem lehet azt megkövetelni, hogy kérelméhez mellékletként szakhatósági állásfoglalást vagy előzetes szakhatósági állásfoglalást csatoljon. A szakhatósági állásfoglalás beszerzését ugyanis a jogalkotó az ügyben eljáró hatóság kötelezettségévé teszi. Ebből a rendelkezésből logikusan következik, hogy a szakhatóságot a már megindult eljárásban az ügyben érdemi döntésre jogosult (tehát az eljáró) hatóság keresi meg. Az eljáró hatóság bocsátja a szakhatóság rendelkezésére azokat az iratokat (engedélykérelem, műszaki tervdokumentáció, helyszínrajz, településrendezési terv, építési övezeti besorolás stb.), amelyek a szakhatóság állásfoglalásának kialakításához szükségesek.

Nem kell megkeresnie az eljáró hatóságnak a szakhatóságot, ha eljárási akadályba ütközik, azaz *a kérelmet vissza kell utasítania*. A kérelem visszautasítása tekintetében az általános belső ügyintézési határidő érvényesül, vagyis azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül. Mindaddig, amíg a kérelmező ügyféli jogállását, a számításba jöhető ügyfélkört, a kérelem formai megfelelőségét és az esetleges más eljárási akadályok (például hatáskör hiánya) fennállását a hatóság meg nem vizsgálta, nem célszerű más eljárási cselekményeket végeznie. A hatósági eljárásban a szakhatóság megkeresésének is „akkor érkezik el az ideje”, miután a hatóság megállapította azt, hogy a kérelem visszautasításának nincs helye, azaz hozzákezd az ügy tartalmi kérdéseinek a megvizsgálásához.

Miután egy-egy ügyfajtában adott esetben négy-öt, esetenként még több szakhatóság is részt vesz a hatósági eljárásban, szükségessé válhat közreműködő tevékenységük koordinálása, illetve lehetséges állásfoglalásaik előzetes tartalmi egyeztetése. A törvény ezért előírja, hogy *a hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján*

állapítsák meg. Itt nem arról van szó, hogy az eljáró hatóság a szakhatóságokat térdre kényszeríthetné, vagy szakmai követelményeik legalább részbeni feladására szoríthatná őket, mert ez súlyosan sértené a hatósági eljárásban általánosan érvényesülő törvényesség követelményét. Sokkal inkább arról van szó, hogy a döntésben érintett összes szerv egymás szempontjaira is figyelemmel, együttesen alakítsa ki a döntés tartalmát, amelyben az egyes ágazati-szakmai követelmények úgy érvényesíthetők, hogy azok nem ütköznek más ágazatok hasonló igénnyel támasztott, de – egyeztetés hiányában – esetleg ellentmondást előidéző követelményeibe, és így nem lehetetlenül el azok gyakorlati érvényesülése. Ezáltal a döntés-előkészítő eljárás felgyorsul, az eljáró hatóság döntéseiből eleve kiszűrhetőkké válnak a belső logikai ellentmondások, és vélhetően csökkenthetővé válik a jogorvoslati kérelmek száma.

Az egyeztetés módját (például közösen megtartandó helyszíni szemle, szakmai egyeztető megbeszélés) és időpontját időtakarékosági okból célszerű már a megkeresésben közölni a szakhatóságokkal. Ugyanakkor arra figyelemmel kell lennie az eljáró hatóságnak, hogy a szakhatóságoknak elegendő időt biztosítson az iratok megismerésére és saját szakmai-jogi álláspontjuk előzetes kialakítására. Amennyiben az eljáró hatóság az egyeztetés tekintetében nem lépne fel kezdeményezőként, az ügyben megválaszolandó ágazati, szakmai kérdésekben az egyeztetést a szakhatóságok egymás között is elvégezhetik.

Előállhat olyan eset, hogy valamely ügyben a hatóság nem küld megkeresést a szakhatóságnak, holott az állásfoglalás beszerzése érdekében erre köteles lenne. Ilyesmit adminisztratív hiba, kellő körültekintés hiánya stb. is előidézhethet. Ha a szakhatóság azt észleli, hogy az eljáró hatóság az ügy elintézésébe nem vonta be, az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, majd az egyeztetés eredményéhez képest adja ki az állásfoglalását, amelyet egyidejűleg az eljáró hatóság felügyeleti szervének is megküld.

A szakhatóságnak joga van arra, hogy a már kiadott állásfoglalását egy ízben módosítsa, ha azt állapítja meg, hogy az állásfoglalása jogszabályt sért. Erre az eljáró hatóság érdemi határozatának vagy eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig van módja. Ez természetesen azzal jár együtt, hogy ha az eljáró hatóság időközben már meghozta az ügyben a határozatát, akkor azt hivatalból módosítani kell.

6.3. A szakhatósági döntés és joghatásai

Ahogy azt már az előzőekben is láttuk, az eljáró hatóság döntésének meghozatalánál kötve van a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásához. Mit is jelent ez a kötöttség? Mikor kell érvényesülnie, és mikor nem? Különböző esetek fordulnak elő. A szakhatóság állásfoglalásának *feltétlenül érvényesülnie kell* az eljáró hatóság döntésében, ha

- a) a szakhatóság állásfoglalásában nem járul hozzá az engedély megadásához,
- b) hozzájárul ugyan az engedély megadásához, de azt általa előírt feltételek teljesítéséhez köti (*szakhatósági kikötések*).

Nem kell feltétlenül érvényesülnie a szakhatóság állásfoglalásának az eljáró hatóság döntésében, ha a szakhatóság az engedély kiadásához feltételek kikötése nélkül hozzájárul. Ez az az egyetlen eset, amikor az eljáró hatóság döntése tartalmában eltérhet attól, amit a szakhatóság az állásfoglalásában leírt. Az a körülmény ugyanis, hogy az engedély megadásának szakhatósági szempontból nincs akadálya, még nem jelenti azt, hogy az ügyfél minden általános szakmai és jogi követelményt teljesített volna, következésképp az eljáró hatóság elutasíthatja a kérelmet.

Az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság hozzájárulását, illetve a hozzájárulás megtagadását (ez esetben a határozat a kérelem elutasításáról rendelkezik), az egyedi szakhatósági

kikötéseket mint a kérelemben szereplő jogosultság megszerzésének előfeltételeit a határozat rendelkező részébe, ezek indokait pedig a közreműködő szakhatóság megnevezésével a határozat indokolásába foglalja bele.

A szakhatósági eljárásra nézve a törvény nem határoz meg határidőt, és ezt kifejezetten ki is mondja. A törvényben szabályozott általános ügyintézési határidő csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás tekintetében érvényesül, az ágazati eljárásokban az ezekre érvényes különös ügyintézési határidőkre figyelemmel kell a jogalkotónak meghatároznia a szakhatóságok eljárására érvényes határidőket, mégpedig oly módon, hogy a rá irányadó határidőt mind az eljáró hatóság, mind a szakhatóság teljesíteni tudja.

Az *előzetes szakhatósági állásfoglalás* jogintézményét a Ket. alakította ki, és a jogintézmény megteremtésével az ügyfél, eljáró hatóság, szakhatóság háromszereplős jogviszonyában az Áe. szabályozási logikáját hozta vissza, amelynek alapján még azelőtt kellett az ügyfélnek megszereznie a szakhatósági hozzájárulást, mielőtt a voltaképpeni hatósági eljárást egyáltalán megindíthatta volna. A különbség annyi, hogy az előzetes szakhatósági hozzájárulás beszerzése az ügyfél számára nem kötelező, és csak akkor van rá mód, ha törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki. Az Ákr. maga is szabályozza az előzetes szakhatósági állásfoglalást, felismerve annak kétségbevonhatatlan előnyeit.

Ha az ügyfél előzetes szakhatósági hozzájárulást kér, akkor ennek ismeretében az engedélykérelmét és a hozzá kapcsolt építész-műszaki tervdokumentációt már úgy tudja előterjeszteni, hogy azok a szakhatóság(ok) kikötéseinek megfeleljenek. Így nem kell arra számítani, hogy ügyében a hatósági engedély megszerzését a szakhatósági szempontok megghiúsítják, vagy hogy a szakhatóság az engedélyezési eljárás során átterveztetési stb. igénnyel lép fel. A kérelemhez *egy évnél nem régebbi* előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható, ha csak törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg. Az ügyfél által

beszerzett és a kérelemhez csatolt előzetes szakhatósági állásfoglalás egyenértékű az eljáró hatóság által beszerzett „normál” szakhatósági állásfoglalással.

A szakhatóság döntése az ügy érdemében meghozott hatósági határozat elleni jogorvoslat keretében támadható meg. A törvénynek ez a rendelkezése rámutat arra, hogy a szakhatóság állásfoglalása nem él önálló életet, nem vált ki közvetlenül anyagi joghatást, ehhez képest nem is válik véglegessé. Ezért *nincs helye vele szemben sem keresetindításnak, sem fellebbezésnek*. Tartalmi (és alaki) szempontból természetesen, mint minden hatósági döntés, a szakhatósági állásfoglalás is vitatható, de jogi értelemben támadni közvetlenül nem, hanem csak az ügyben eljáró hatóság által meghozott határozat ellen előterjesztett keresetlevélben, illetve fellebbezésben lehet. Nem érektelen rámutatni arra, hogy az eljáró hatóság határozata a szakhatóságok közreműködése folytán több szerv döntését foglalja egybe, ezért a közigazgatási perjog fogalomhasználatában egy *közigazgatási cselekménynek* minősül. A Kp. pertársaságra vonatkozó egyik rendelkezése szerint „[t]öbb alperes együtt is perelhető, ha a közigazgatási tevékenységet együtt valósították meg, így különösen, ha az egyik közigazgatási tevékenysége a másiknak a keresetlevélben vitatott közigazgatási tevékenységén alapul”.⁷⁶ Tehát a fél az eljáró hatóság mellett a szakhatóságot is perelheti, miáltal *alperesi pertársaság* jön létre. Vagyis bár döntése nem él önálló életet, és csak közvetve, a hatósági határozat részeként vált ki anyagi joghatást, a szakhatóságnak az állásfoglalása tartalmáért a bíróság előtt is helyt kell állnia.

Amennyiben az eljáró hatóság nincs tekintettel a szakhatóságra a saját döntéshozatala során, döntésének alaki hibája olyan súlyos lesz, hogy azt utólag nem lehet orvosolni. Három eset lehetséges:

1. Az eljáró hatóság a jogszabály kötelező előírása ellenére nem kereste meg a szakhatóságot, amely így nem tudott dönteni

⁷⁶ Kp. 19. § (4) bekezdés.

az ügyben (feltételezve, hogy a szakhatóság a mellőzéséről már csak az ügyben hozott határozat véglegessé válása után értesült).

2. A szakhatóság kikötéseit az eljáró hatóság nem foglalta bele a határozatának rendelkező részébe.
3. Az eljáró hatóság megadta az engedélyt az ügyfélnek annak ellenére, hogy a szakhatóság az állásfoglalásában ahhoz nem járult hozzá.

A felsoroltak semmisségi okot képeznek. Bár a törvény kifejezett rendelkezést erre nézve nem tartalmaz, semmi sem zárja ki azt, hogy a szakhatóság a döntés semmisségére való hivatkozással kezdeményezze az eljáró hatóságnál döntése visszavonását, vagy (ha az nem vezetett eredményre) a határozat megsemmisítése érdekében megkeresse annak felügyeleti szervét. Ezekben az esetekben, miután kérelemre induló eljárásról van szó, szükségessé válik az ügyben új eljárás lefolytatása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- FEHÉR Zoltán – NÉMETH Gyula – PÉCSVÁRADI János (1994): *Eljárési jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió Kiadó.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárési törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, magánkiadás.
- LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi Lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Kézirat, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 417–418.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2014): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest.
- PATYI András (2012): Hatóság és a szakhatóság az eljárásban (általános rendelkezések). In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PATYI András (2015): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 221–410.
- PATYI András szerk. (2012): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PAULOVICS Anita (2006): A közigazgatási eljárásjog elvi, történeti alapjai, alapvető jogintézményei. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó.
- PETRIK Ferenc szerk. (2017) *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet.

**III.
AZ ÜGYFÉL ÉS AZ ELJÁRÁS
MÁS RÉSZTVEVŐI
(ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK)**

Józsa Fábán

Ebben a fejezetben az ügyfél hatósági eljárásban való részvétele, illetve az eljárás más résztvevőinek fellépése szempontjából jelentős szabályokat ismertetjük. Részletesen foglalkozunk az *ügyfél képviseletére* vonatkozó szabályokkal, az ügyfélnek és más eljárási szereplőknek – törvényben meghatározott körülményeikre tekintettel – speciális *eljárási jogvédelmet* biztosító rendelkezésekkel, illetve azokkal a szabályokkal, amelyek közvetlenül vagy közvetve a tényállás tisztázásának elősegítését szolgálják, valamint általában az eljárás előrehaladását vannak hivatva biztosítani. Az eljárási szereplők tevékeny részvétele szempontjából fontosak az egyes eljárási cselekményekre irányadó határidők, és ezek megtartása szempontjából bírnak nagy jelentőséggel a *határidő számítására vonatkozó szabályok*. Ugyancsak fontosak azok a rendelkezések, amelyek valamely határidő, határnap elmulasztása miatt a törvényben előírt *joghátrányok elhárítását* teszik lehetővé (igazolás). Az idézés az érintettre közvetlen, *személyes megjelenési kötelezettséget* ró, amelynek elmulasztása súlyos jogkövetkezményeket von maga után. Az iratokba való betekintés szabályainak kiemelkedő jelentősége van az *ügyféli jogok érvényesülése* szempontjából, ugyanakkor azok a *közérdeket* is szolgálják. Végezetül, az *eredményes hatósági fellépést* szolgálják azok az előírások, amelyek az eljárás akadályozásának minősülő cselekményekhez vagy mulasztásokhoz kapcsolódóan írják elő az ügyféllel vagy az eljárás más résztvevőivel szemben a szankciók alkalmazását.

1. AZ ÜGYFÉL KÉPVISELETE

1.1. Az ügyfél személyes eljárása és a képviselet

A közigazgatási hatósági eljárásban a képviselet az ügyfél részvételével, azaz személyes eljárásával van összefüggésben. Amennyiben törvény nem kívánja meg azt, hogy az ügyfél személyesen vegyen részt az eljárásban, és az ilyen ügyek viszonylag ritkák (házasságkötés, örökbecfogadói nyilatkozat megtétele, teljes hatályú apasági elismerő nyilatkozat, személyazonosító igazolvány, útlevél, jogosítvány igénylése, rehabilitációs ügyben orvosszakértői bizottság előtti megjelenés stb.), helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, illetve az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat.

Valló József *Általános közigazgatási rendtartásában meghatalmazás* címszó alatt a következő normaszöveg-javaslat szerepel: „Ha az eljáró hatóság a személyes megjelenést kötelezővé nem teszi, a fél és törvényes képviselője meghatalmazottal képviseltetheti magát.” A törvénytervezet indokolása ezt azzal egészíti ki, hogy „[a] hatóság személyes megjelenésre kötelezi a felet, 1. ha az ügyre vonatkozó külön jogszabály a meghatalmazott útján való eljárást kizárja; 2. ezen az eseten kívül is, ha a közérdek a fél személyes részvételét szükségessé teszi.”¹ Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a két világháború közötti korszak hatósági ügyintézésének világában nemcsak jogszabály követelhetette meg az ügyfél személyes részvételét az eljárásban, hanem azt *diszkrecionális jogkörben* az eljáró hatóság is előírhatta. Ezt a közérdekre való hivatkozással tehette meg, amelynek megítélése szempontjából nyilvánvalóan

¹ VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 16., 75.

széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkezett. Figyelemre méltó fordulatot hozott ehhez képest az 1957-ben elfogadott eljárás törvény (a továbbiakban: Et.),² amely általánossá tette a közigazgatási eljárásban a képviselő útján való eljárás lehetőségét, és a normaszövegben csak utalást találunk arra, hogy jogszabály másként is rendelkezhet. Vagyis az Et. hatálybalépését követően már csak jogszabály követelhetette meg a hatósági eljárásban az ügyfél személyes részvételét. A törvénynek ezt a rendelkezését a jogbiztonság érvényesülése szempontjából nagy előrelépésként értékelhetjük, hiszen tudvalévő, hogy a szocialista államiság korai korszakában a hatóságokat minden korábbinál szélesebb körben érvényesülő diszkrecionális jogkör illette meg. 1981-től (Áe.) a normaszöveg tartalmi szempontból nem változott, de markánsabbá vált, mivel félreérthetlenné tette, hogy a képviselőhöz való jog érvényesülésének jogi előfeltétele az, hogy jogszabály ne követelje meg az ügyfél személyes eljárását. A Ket. változatlan tartalommal vette át az Áe. rendelkezését, ám 2008-ban bekövetkezett módosítása nyomán az ügyfél személyes eljárását már csak *törvényben* lehetett előírni, alacsonyabb szintű jogszabályban nem. Az Ákr. fenntartja ezt a követelményt, amelynek lényege, hogy az ügyfél képviselőhöz való joga csak törvényben korlátozható.

A hatósági eljárásban képviselni csak az ügyfelet lehet. Nem bízhatja tehát másra az eljárás lefolytatását a hatóság (bár egyes eljárás cselekmények elvégzését, mint a megkeresés intézményénél láttuk, igen), és az eljárás egyéb résztvevőinek is személyesen kell eljárniuk.

A képviselő legáltalánosabb értelemben vett fogalma szerint a szerződés megkötése vagy egyéb jognyilatkozat megtétele más helyett és más nevében úgy, hogy a képviselt válik jogosítottá és kötelezetté.³ A polgári jogban használt fogalomhoz képest a hatósági eljárásban

² 1957. évi IV. törvény, 15. § (1) bekezdés.

³ LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi Lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 329. Lásd még 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.), Hatodik könyv, 6:11. § (1). bekezdés.

a képviselő nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi természetű. Azaz a képviselő célja és szerepe nem az anyagi jogi joghatásokat keletkeztető jognyilatkozatok megtétele, mint például a szerződéskötés, a pénzügyi kötelezettségvállalás stb., hanem az, hogy a képviselő eljárási cselekményeivel és jognyilatkozataival segítse elő az ügyfél eljárási jogainak az érvényesülését, és ezen keresztül a képviselő általános érdekének szolgálatát. Ezért is fontos az a szabály, amely kizárja, hogy az eljárásban ugyanaz a személy lássa el az *ellenérdekű* – azaz a hatóság egymással ellentétes tartalmú döntésében érdekelt – *ügyfelek* képviselőjét.⁴ Ugyanakkor az lehetséges, hogy egy képviselő több azonos érdekű ügyfél nevében eljárjon, mint ahogy az is, hogy ugyanabban az eljárásban az azonos érdekű ügyfelek képviselőjében különböző személyek járjanak el, illetve hogy egyes ügyfelek személyesen vegyenek részt az eljárásban, míg mások képviselő útján.

A képviselői jog jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton, létesítő okiraton vagy meghatalmazáson alapulhat.⁵

A képviselő útján történő jogérvényesítésnek a közigazgatási hatósági eljárásban számos oka lehet. Vannak esetek, amikor képviselő részvétele az eljárásban szükségképpen, máskor az ügyfél elhatárolásától függ.⁶

Szükségképpen képviselő jár el a hatósági eljárásban, ha az ügyfél jogi személy vagy egyéb szervezet. A szervezetek, személyegyesülések jellegüknél fogva nem tudnak a jogügyleteikben közvetlenül eljárni, őket eljárási képességgel rendelkező természetes személyek képviselik.

⁴ A szabály jogalkotó általi következetes érvényesítésének szándékára mutat, hogy azt a perbeli képviselő tekintetében a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény [63. § (1) bekezdés] is kimondja, és az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény is ezzel egyező rendelkezést tartalmaz [20. § (1) bekezdés].

⁵ Ptk. 6:11. § (2) bekezdés.

⁶ LÖVÉTEI István (2005): A közigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.

A jogi személy *törvényes képviselését* a vezető tisztségviselő látja el, amelyet önállóan gyakorol.

A jogi személyek tekintetében érvényesülő másik képviselési forma az úgynevezett *szervezeti képviselés*, amelynek a Polgári Törvénykönyv három fajtáját különbözteti meg:

- a) Ha a jogi személy létesítő okirata vagy szervezetére és működésére vonatkozó belső szabályzata a szervezeten belül képviselési joggal járó tisztséget határoz meg, e tisztség betöltője a jogi személy önálló képviselője.
- b) A jogi személy önálló jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti egységének vezetője az egység rendeltetésszerű működéséhez szükséges körben a jogi személy önálló képviselője.
- c) Az ügyvezetés az ügyek meghatározott csoportjára nézve a jogi személy munkavállalóit írásbeli nyilatkozattal a jogi személy képviselésének jogával ruházhatja fel. Ilyen esetben a munkavállaló a képviselési jogot az ügyvezetés írásbeli nyilatkozatában meghatározott, képviselési joggal rendelkező más személlyel együttesen gyakorolhatja.⁷

A jogi személy képviselésére vonatkozó jogosultság tehát a szervezetben viselt valamely funkcióhoz kötődik, illetve a szervezettel létesített munkavállalói jogviszonyhoz kapcsolódhat. Utóbbira példa a szervezet által foglalkoztatott *kamarai jogtanácsos*. Persze annak sincs akadálya, hogy a szervezet képviselési célból másnak (például *ügyvédnek*) meghatalmazást adjon.

Természetes személy ügyfél esetén is *szükségképpen a képviselés, ha az ügyfél a törvény előírása szerint nem rendelkezik eljárási képességgel*, vagy ha az ügyben saját maga nem tud eljárni. Nem járhat el személyesen az ügyfél akkor, ha hiányzik az eljárási képessége, vagyis *az ügy tárgyára tekintettel a cselekvőképessége nem megállapítható*.

⁷ Ptk. 3:29. § (1)–(2) bekezdés, 3:30. §.

Az eljárási képesség hiányának oka lehet tehát a *kiskorúság*, valamint az a körülmény, hogy az ügyfél *cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság* hatálya alatt áll. Az első esetben a képviseleti jog törvény erejénél fogva keletkezik (*szülői felügyeleti jog körében gyakorolt törvényes képviselet*), a második esetben bírói ítéleten alapuló hatósági döntéssel (*gondnokrendelés*).

Konkrét ügyben nem tud eljárni az az eljárási képességgel rendelkező ügyfél, akit ebben fizikai, egészségi állapota átmenetileg vagy tartósan gátol, illetve az, aki az eljárás lefolytatásának időszakában ismeretlen helyen tartózkodik. Ilyenkor, ha nincs képviselője, az ügyfél számára az eljáró hatóság *ügygondnokot* rendel ki.

Az ügyfél akaratától függ a képviselet akkor, ha valakinek meghatalmazást ad arra, hogy a hatósági eljárásban őt képviselje, helyette, illetve a nevében eljárjon, és jognyilatkozatokat tegyen. A képviselet útján való eljárás tekintetében az ügyfél keze nincs megkötve, azaz egyrészt nem kell a meghatalmazáshoz külön indokot keresnie (más elfoglaltság, szakértelem hiánya stb.), másrészt az ügyében való eljárásra bárkit meghatalmazhat, aki eljárási képességgel rendelkezik.

A hatósági eljárásban az ügyfél képviseletének a következő formáit különböztetjük meg: *törvényes képviselet*, *meghatalmazotti képviselet* és *ügygondnoki képviselet*. Rögtön hozzá kell tenni azonban, hogy jogszabály a képviselet egyéb formáját is meghatározhatja, és a képviseleti jogosultság létesítését az általa előírt alaki követelmények teljesítéséhez kötheti.

1.2. Törvényes képviselet

Törvényes képviseletről természetes személy esetében akkor beszélhetünk, amikor a képviseleti jogosultságot jogszabály rendelkezése, bíróság ítélete vagy közigazgatási hatóság határozata hozza létre. A képviseletről való gondoskodás szükségessége a természetes személy

cselekvőképességének hiányával vagy pedig korlátozott voltával van összefüggésben. A cselekvőképesség hiánya (korlátozott volta) az esetek döntő többségében a kiskorúságból fakad.

a) A szülő és a gyám

A Polgári Törvénykönyv cselekvőképességre vonatkozó rendelkezései szerint kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik. Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte, és nem cselekvőképtelen. Cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be.⁸ A törvénykönyv családjogról rendelkező Negyedik Könyvébe foglalt szabályok értelmében a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. A szülői felügyelet a kiskorú gyermek neve meghatározásának, gondozásának, nevelésének, tartózkodási helye meghatározásának, vagyona kezelésének, valamint *törvényes képviselő*nek jogát és kötelességét, továbbá a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak a jogát foglalja magában.

A szülői felügyelet gyakorlása során a szülő joga és kötelessége, hogy kiskorú gyermekét mind személyi, mind vagyoni ügyeiben képviselje. A szülő képviselői jogosultsága jogszabályban kizárható (például a szülő képviselői joga nem terjed ki a gyermeknek azokra a jognyilatkozataira, amelyeket jogszabály szerint kizárólag személyesen lehet megtenni), illetve korlátozható (egyes, a szülő által tett jognyilatkozatok érvényességéhez a gyámhatóság jóváhagyása szükséges).⁹

⁸ Ptk. 2:10. § (1) bekezdés, 2: 11. §, 2:13. §.

⁹ A Ptk. 2:15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a kiskorú törvényes képviselőjének jognyilatkozata a gyámhatóság jóváhagyásával érvényes az alábbiak esetén:

- a) a kiskorút megillető tartásról történő lemondás;
- b) a kiskorút öröklési jogviszony alapján megillető jogra vagy őt terhelő kötelezettségre vonatkozó jognyilatkozat és a külön is visszautasítható vagyontárgyak öröklésének visszautasítása;
- c) a kiskorú nem tehermentes ingatlanszerzése, ingatlana tulajdonjogának átruházása vagy megterhelése;
- d) a kiskorú gyámhatóságnak átadott vagyonáról való rendelkezés vagy
- e) a kiskorú jogszabályban meghatározott összeget meghaladó értékű vagyontárgyáról való rendelkezés.

Vannak élethelyzetek, amikor a gyermek életének, testi épségének védelme, szellemi fejlődésének biztosítása érdekében a gyámhatóságnak be kell avatkoznia a család életébe, illetve számos, a család életét, illetve a gyermek jogainak érvényesülését közvetlenül meghatározó kérdésben a bíróságnak kell döntenie. Erre tekintettel rendelkezik úgy a Polgári Törvénykönyv, hogy a szülő felügyeleti jogának gyakorlását *bíróság* vagy közigazgatási *hatóság* törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben olyan mértékben korlátozhatja vagy el is vonhatja, amely a gyermek érdekének biztosításához szükséges. A szülői felügyeleti jog bíróság vagy hatóság általi korlátozása, illetve elvonása a képviseleti jogra is kiterjed.

Fontos hangsúlyozni, hogy számos ügyben a szülő és gyermeke között is fennállhat érdekellentét. Ezért a szülő nem képviselheti a gyermekét olyan ügyben, amelyben ő maga, házastársa, élettársa, egyenesági rokona vagy az ő törvényes képviselote alatt álló más személy a gyermekkel szemben ellenérdekű fél.

A szülőt felügyeleti joga és az ahhoz kapcsolódó törvényes képviselői jogosultság a gyermek születésétől kezdődően annak nagykorúvá válásáig megilleti, kivéve, ha meghal, vagy a bíróság a szülői felügyeleti jogot időközben megszüntette. Ha mindkét szülő elhalálozott, illetve a bíróság a szülői felügyeleti jogot mindkét szülőre nézve megszüntette, a gyámhatóság a kiskorú gondozására és képviselétére gyámot rendel ki.

Az a kiskorú tehát, aki nem áll szülői felügyelet alatt, gyámság alá tartozik. A gyám a gyámsága alatt álló gyermek gondozója, nevelője, vagyonának kezelője és a gyermek törvényes képviselője. A nagykorúvá válás csakúgy, mint a szülői felügyeletet, a gyámságot is megszünteti.

A szülő és a gyám képviseleti jogosultsága a törvény erejénél fogva általános és tartós, azaz fennállása alatt a képviselt mindenféle ügyében való eljárásra és jognyilatkozat-tételre feljogosít. Ha ez alól jogszabály kivételt kíván tenni, akkor erről kifejezett formában kell rendelkeznie

(ilyen rendelkezéseket a Polgári Törvénykönyvben és a gyermekvédelmi törvényben is találunk).

b) A gondnok

A nagykorú személyt bíróság cselekvőképességet teljesen vagy részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezheti. *Az a nagykorú személy, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett, cselekvőképtelen.* Cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan teljes mértékben hiányzik, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – gondnokság alá helyezése indokolt. A bíróság ítéletével cselekvőképtelennek nyilvánított nagykorú személy számára a gyámhatóság gondnokot rendel ki. A cselekvőképtelen nagykorú jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el. A gondnok a cselekvőképtelen gondnokolt törvényes képviselője, és vagyonának kezelésére is jogosult. Azonban a cselekvőképtelenség sem teszi semmissé a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződést, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő, és különösebb megfontolást nem igényel. A gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia, és lehetőség szerint figyelembe kell vennie. A gondnok indokolt esetben – vállalása szerint – ellátja a gondnokolt gondozását is.

Cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú személy, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. Cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorút helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – meg-

határozott ügycsoportban gondnokság alá helyezése indokolt. A bíróság ítélete alapján a cselekvőképességében korlátozott nagykorú személy számára a gyámhatóság gondnokot rendel ki.

A törvényes képviselőt megillető általános képviseleti jogosultság ilyen esetben a gondnokot a gondnokolt ügyeinek vitelében csak részben illeti meg, ugyanis ha a belátási képesség korlátozottsága csak részleges, akkor a gondnokolt minden olyan ügycsoportba tartozó ügyben önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet, amelyben a bíróság a cselekvőképességét nem korlátozta. Ebből az következik, hogy a cselekvőképességében korlátozott gondnokolt esetében a gondnok törvényes képviselői és vagyonkezelői jogosultsága csak a bírói ítéletben meghatározott ügycsoportokban érvényesül általánosan.

A cselekvőképességében korlátozott személy, ha a bíróság ítéletében meghatározott ügycsoportokra vonatkozóan jognyilatkozatot kíván tenni, annak érvényességéhez a gondnoka hozzájárulására van szükség. Ha vita keletkezik közöttük, akkor a vitás kérdésben a gyámhatóság dönt.

Ha a cselekvőképességében korlátozott személy érdekeinek védelme, károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan eljárhat, az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. Erről a gondnokoltat és a gyámhatóságot is késedelem nélkül tájékoztatnia kell.

A cselekvőképességében korlátozott személy és gondnoka, továbbá a cselekvőképtelen nagykorú gondnoka jognyilatkozatának érvényességéhez a gyámhatóság jóváhagyása szükséges, ha a jognyilatkozat a gondnokolt

- a) tartására;
- b) öröklési jogviszony alapján őt megillető jogra vagy terhelő kötelezettségre;
- c) nem tehermentes ingatlanszerzésére, ingatlana tulajdonjogának átruházására vagy bármely módon történő megterhelésére;
- d) gyámhatóságnak átadott vagyona

- e) a gondnokot kirendelő határozatban megállapított összeget meghaladó értékű vagyontárgyára vonatkozik.¹⁰

c) *A szervei törvényes képviselő*

A *szervei törvényes képviselő* alapján a szervezetet az általa kötött jogügyletekben és a kapcsolódó eljárásokban – így a közigazgatási hatósági eljárásban is – külön meghatalmazás nélkül képviselheti a *vezető tisztséget betöltő személy*, ha a tisztséget az adott szervezetre irányadó jogszabály, annak alapulvételével az alapítására szolgáló jogi dokumentum (létesítő okirat, társasági szerződés), illetve a szervezet jogszabályon nyugvó belső statútuma (alapszabály, szervezeti szabályzat) képviselő ellátására jogosítóként jelöli meg.

A törvény szabályozása szerint a jogi személy törvényes képviselőjének eljárása *személyes eljárásnak* minősül. Ez a rendelkezés nem más, mint „jogi fikció”, amelynek alkalmazásával *tudottan valótlan tényállást valóságosnak tételez* a jogalkotó. A jogi személy törvényes képviselőtét ellátó természetes személynek az az ügy ugyanis, amelyben a már megismert rendelkezések szerint a képviselői funkcióját betölti, *nem lehet a személyes ügye*, még akkor sem, amikor például olyan gazdasági társaság nevében jár el, amelynek ő a kizárólagos tulajdonosa. Miért van akkor mégis szükség erre a különleges szabályra? Vélhetően azért, hogy a jogalkotó éles határvonalat húzhasson a jogi személy törvényes, illetve szervezeti képviselőjének, továbbá a jogi személy nevében fellépő meghatalmazottnak az eljárása között annak érdekében, hogy a hatósági jogalkalmazó megállapíthassa, hogy a képviselői jogosultság tekintetében melyik esetben mit kell megvizsgálnia.

¹⁰ A Ptk. gondnokságra vonatkozó 2:19. §–2:23. § rendelkezéseinek kivonatos ismertetése.

1.3. Meghatalmazotti képviselet

A képviseleti jogosultság meghatalmazással is létrehozható. Az Ákr. nem foglalkozik részletesen a meghatalmazotti képviselet fogalmával, ezért annak bemutatása során a Polgári Törvénykönyv szabályaira támaszkodunk. Az eljárási képességgel rendelkező ügyfél – személyes eljárását megkövetelő törvényi előírás hiányában – szabadon dönthet arról, hogy személyesen vesz-e részt az általa megindítani tervezett, illetve az ügyében megindított eljárásban vagy pedig képviselő útján. Ugyancsak az ügyfél döntheti el azt, hogy kit választ képviselőjének, és hogy mi legyen a meghatalmazás tartalma, azaz mire irányuljon a képviselet.

A meghatalmazás képviseleti jogot létesítő, egyoldalú jognyilatkozat. A meghatalmazáson alapuló képviseleti jog kiterjed mindazon cselekmények elvégzésére és jognyilatkozatok megtételére, amelyekre a képviselettel elérni kívánt cél érdekében szükség van.

Ha a meghatalmazás a képviselt ügyeinek egyedileg meg nem határozott körében való eljárásra vonatkozik, akkor *általános meghatalmazásról* beszélünk. Ehhez képest gyakori az olyan meghatalmazás, amely egy konkrét ügyben való eljárásra jogosít, illetve amely ennél is szűkebb tartalmú, és csak valamely hatósági ügyben megteendő egy vagy több, konkrétan meghatározott jognyilatkozatra, illetve eljárási cselekményre terjed ki. (Elterjedt például a hozzátartozónak adott, az elkészült hatósági igazolvány – személyazonosító igazolvány, útlevél stb. – átvételére jogosító meghatalmazás.)

A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, ezek hiányában az ügyben eljáró hatóság előtt jegyzőkönyvbe mondható. Minimális kelléke, hogy kitűnjék belőle a képviselő személye és az, hogy mire terjed ki a hatálya (általános meghatalmazás, egy konkrét ügyben való eljárás egészére vonatkozó vagy konkrét ügyben csak meghatározott eljárási cselekményekre vonatkozó meghatalmazás). Azonban ha a meghatalmazásból más nem

tűnik ki, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre.

A meghatározott ügyben való eljárásra vonatkozó meghatalmazást nemcsak az alapeljárásra, hanem a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásra is érvényesnek kell tekinteni. Miután a meghatalmazást a polgári jogi szabályozás képviseleti jogot létesítő, egyoldalú jognyilatkozatként definiálja, és az nemcsak a képviselőhöz, hanem az érdekelt hatósághoz is intézhető, a meghatalmazott általi elfogadása nem alakszerűségekhez kötött, például a jegyzőkönyvbe mondott meghatalmazásnál nem szükséges a meghatalmazott képviselő jelenléte.¹¹

A meghatalmazás az ügyfél és a képviselője között bizalmi kapcsolatot feltételez. Eltérő kikötés (például meghatározott időtartam) hiányában *visszavonásig érvényes*. Harmadik személy irányában a meghatalmazás korlátozása vagy visszavonása csak akkor hatályos, ha arról tudott, vagy tudnia kellett. A meghatalmazás és az azon alapuló képviseleti jogosultság bármelyik fél halálával megszűnik, de az általános meghatalmazást megszünteti az *időmúlás* is: ha az határozatlan vagy öt évnél hosszabb időre szól, öt év elteltével *ipso iure* hatályát veszti.¹²

Meghatalmazást olyan személy is adhat, aki maga is képviseleti jogosultsággal rendelkezik. Nincs tehát jogi akadály annak, hogy a kiskorú ügyében folyó hatósági eljárásban a szülő más képviselőt válasszon, és a kiválasztott személynek a fentebb ismertetett módon meghatalmazást adjon.

A *jogi képviselet* is meghatalmazás útján jön létre. Ha az ügyfél természetesen személy, adhat meghatalmazást ügyvédnek (esetleg európai közösségi jogásznak, külföldi jogi tanácsadónak)¹³ jogi képviseletre. Ha az ügyfél jogi személy, jogi képviselője ügyvéd is, és kamarai jog-

¹¹ Vö. HAJAS Barnabás (2017): Alapelvek és a törvény hatálya. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 35.

¹² A fentiekben a Ptk. 6:15. §–6:17. § rendelkezéseit az Ákr. vonatkozó szabályaival együtt ismertettem.

¹³ Az európai közösségi jogászra és a külföldi jogi képviselőre vonatkozó részletes szabályokat az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény XIV–XVI. fejezete tartalmazza.

tanácsos is lehet (ez utóbbi esetben azonban, tekintettel arra, hogy a jogtanácsos a képviselt szerv alkalmazásában áll, egyúttal úgynevezett *szervezeti képviseletről* beszélünk). A jogi képviselő lényege, hogy annak ellátása rendszeresen végzett (ügyvédi) tevékenység formájában, ellenérték fejében történik. A jogi képviselő díja a közigazgatási hatósági eljárásban azért is bír jelentőséggel, mert felszámításra kerül, tehát annak az eljárásnak, amelyben a képviselőt ellátják, a költségeit növelni fogja, és a döntés tartalmától függően azt valakinek majd viselnie kell. Ehhez képest, ha az ügyfélnek van egy jogász végzettségű családtagja, aki a képviselőt ellenszolgáltatás nélkül látja el, az nem tekinthető jogi képviselőnek.

A jogi képviselő különleges fajtájaként szabályozza a polgári perrendtartás a *kötelező jogi képviselőt*, amikor kimondja, hogy peres eljárás során a jogi képviselő kötelező, ha törvény eltérően nem rendelkezik.¹⁴ Az ügyvédi törvény a jogi képviselő ellátását az ügyvédi tevékenységek körébe sorolja. Ügyvédi tevékenységet rendszeresen és ellenérték fejében ügyvéd, európai közösségi jogász, külföldi jogi tanácsadó, kamarai jogtanácsos, alkalmazott ügyvéd, alkalmazott európai közösségi jogász, ügyvédjelölt és ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó folytathat.¹⁵ A kötelező jogi képviselő tehát a peres eljárásokban korlátozza a fél személyes részvételére, illetve képviselői jog létesítésére vonatkozó lehetőségeit. A jelenleg hatályos szabályok szerint a fővárosi, megyei törvényszék, az Ítéletábra és a Kúria előtt folyó perekben kötelező a jogi képviselő, amely alól tehát csak a járásbíróóságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtt folyó perek jelentenek kivételt, ám közigazgatási perben is, ha a per tárgya hatósági szerződésből eredő jogvita, a kötelező jogi képviselő szabálya érvényesül. Fontos még megjegyezni, hogy közigazgatási perben, kötelező jogi képviselő esetén

¹⁴ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, 72. §.

¹⁵ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény, 2. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés.

bármely bírósági fórum előtt a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is jogosult eljárni.¹⁶

1.4. Ügygondnoki képviselet

Az ügygondnoki képviseletre vonatkozó szabályok a hatósági eljárás-jogban a közigazgatási bürokráciacsökkentés jegyében lezajlott jogszabályi revízió keretében alakultak át, és egy évvel megelőzték az Ákr. hatálybalépését. A jogalkotó szándéka a módosítással nyilvánvalóan az eljárás gyorsítására irányult. Addig, amíg a Ket. korábban úgy rendelkezett, hogy „[a] természetes személy ügyfél részére, ha ismeretlen helyen tartózkodik vagy nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, az eljáró hatóság kezdeményezésére a *gyámhatóság* ügygondnokot rendel ki”, addig az új szabály szerint „[a] természetes személy ügyfél részére, akinek nincs képviselője és ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, az *eljáró hatóság* gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.”¹⁷

Az idézett rendelkezésekből világosan kitűnik, hogy míg a korábbi szabály értelmében az eljárásban való személyes részvételében akadályozott személy számára az ügyében eljáró hatóságtól független gyámhatóság döntéshozatalára volt szükség az ügygondnok kirendeléséhez, addig ma már az erről szóló döntést az eljáró hatóságnak kell meghoznia. Ez az egyszerűsítés nyilvánvalóan gyorsítja az eljárás menetét, hiszen az eljáró szervnek nem szükséges egy társhatóságnál ilyen kezdeményezéssel élnie, míg a gyámhatóságnál ilyen okból nem kell eljárásnak indulnia.

¹⁶ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, 27. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁷ Az idézetekben található kiemelések a szerzőtől származnak.

A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény, 46. § (5) bekezdés. Megjegyzés: a Ket. 2017. január 1-jétől hatályos szövege és az Ákr. vonatkozó rendelkezése között azok tartalmát nem érintő szövegezési különbség van, az idézett szövegrész az Ákr. megfogalmazása.

Egy fontos alaki különbségre is fel kell hívni a figyelmet. A gyámhatóságnál az eljáró hatóság kezdeményezésére megindított hatósági eljárás tárgya az ügygondnokrendelés volt, tehát a gyámhatóság a kérdés érdemében határozattal döntött. Ezzel szemben az ügyben az új szabályoknak megfelelően eljáró hatóság az ügygondnokot végzésben rendeli ki. A végzés ellen önálló fellebbezésnek (keresetindításnak) nincs helye.

Az eljárási képességgel rendelkező, de az ügyében való eljárásban akadályozott személy részére a kirendelés csak közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozhat, tehát az ügygondnok képviseleti jogosultsága *nem általános jellegű*. További korlátját jelenti az ügygondnok képviseleti jogosultságának, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, az eljáró hatóság felhatalmazása nélkül pénzt vagy dolgot nem vehet át, egyezséget nem köthet, vitás jogot nem ismerhet el, illetve arról nem mondhat le, kivéve, ha ezzel az általa képviselt személyt a nyilvánvaló károsodástól óvja meg. Az ügygondnok kirendelése a gondnokolt személy cselekvőképességét nem érinti.

Működése során az ügygondnok a tevékenységéről félévenként, továbbá ha a kirendelés célja megvalósult, vagy annak oka megszűnt, ezt követően 8 napon belül köteles az eljáró hatóságnak jelentést benyújtani. A hatóság az ügygondnokot felmenti, ha a kirendelés céljának megvalósulását vagy a kirendelés okának megszűnését követően az előterjesztett jelentést elfogadja.

Az ügygondnokot tevékenységéért munkadíj illeti meg, amelynek mértékét az eljáró hatóság az ügygondnok felmentéséről rendelkező végzésében állapítja meg munkateljesítményének figyelembevételével. Az ügygondnok munkadíja abban a közigazgatási hatósági eljárásban minősül eljárási költségnek, amelyben a kirendelésére sor került.¹⁸

¹⁸ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, 137–138. §§.

1.5. A képviseleti jogosultság vizsgálata és a képviselő visszautasítása

A hatóság az ügyfél képviseletében fellépő személy képviseleti jogosultságát *megvizsgálja*. Noha a Ket.-nek ezt a korábbi rendelkezését az Ákr. nem veszi át, a képviselő visszautasítására vonatkozó szabályokból erre egyértelműen következtetni lehet. A képviseleti jogosultság vizsgálata magától értetődő kötelezettsége a hatóságnak, ha az ügyfél (az ügyfelek valamelyike) nem személyesen jár el. Vizsgálat hiányában ugyan előfordulhat, hogy a hatósági eljárásban – adott esetben az ügyfél tudta nélkül – álképviselők lépnek fel, megbízás nélküli ügyvitel történik, arra fel nem jogosított személy tesz nyilatkozatot, ugyanaz a személy ellenérdekű ügyfelek képviseletében is eljár. Ilyesmi két okból sem engedhető meg. Egyrészt sértheti az ügyfél eljáráshoz fűződő jogainak érvényesülését, másrészt az eljárás egészének jogszerűségét veszélyezteti. Ezért a hatóság a képviseleti jogosultság vizsgálatát *hivatalból* elvégzi, csakúgy, mint például az ügyféli jogállás vizsgálatát.

Az eljárásban az a személy, aki meghatalmazottként jár el, köteles a képviseleti jogosultságát igazolni. Ez praktikusán az alakszerűen elkészített – közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt – meghatalmazásnak a hatóság számára történő bemutatását jelenti. (A meghatalmazás csatolható a kérelemhez, illetve ha az csak egyes eljárási cselekmények végzésre szól, ezek során kell azt az ügyintéző előtt felmutatni – lehetővé téve a másolat készítését – vagy neki átadni.) Nem szükséges a meghatalmazott képviseleti jogosultságát minden egyes ügyben külön-külön igazolni, ha a meghatalmazást az ügynevezett *rendelkezési nyilvántartás* tartalmazza.

Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó törvényi szabályozás szerint az ügyfél a Kormány rendeletében kijelölt szervnél megtett *ügyintézési rendelkezése* keretében jognyilatkozatokat tehet az elektronikus vagy nem elektronikus kapcsolattartási forma és kapcsolattartási mód, vala-

mint az elektronikus azonosítási mód megválasztásáról, az elektronikus dokumentumok titkosítására vonatkozó igényéről és a *képviseléről*.

Az ügyfél az elektronikus ügyintézési rendelkezésében egy, több vagy valamennyi elektronikus ügyintézését biztosító szervhez címzett meghatalmazást adhat jogszabályban meghatározott más jogalanyak arra, hogy meghatározott ügyekben vagy valamennyi ügyben az elektronikus ügyintézését biztosító szerv előtt a képviselét ellássa. Ha a jognyilatkozat tekintetében jogszabály írásba foglalást vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást követel meg, úgy az ügyintézési rendelkezésben tett nyilatkozat e követelményt teljesíti.

Az ügyfél fenti jognyilatkozatait a kormányrendeletben kijelölt szerv elektronikus rendelkezési nyilvántartásban rögzíti. A rendelkezési nyilvántartásba felvett nyilatkozat valamennyi elektronikus ügyintézését biztosító szervvel szemben hatályos, kivéve, ha az ügyfél az ügyintézési rendelkezésben ettől eltérően rendelkezik, vagy ha az ügyfél az elektronikus ügyintézését elektronikus azonosítás nélkül veszi igénybe.¹⁹

A rendelkezési nyilvántartás tehát a természetes személyek elektronikus ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartalmazza oly módon, hogy a rendelkezések az arra jogosultak által lekérdezhetővé válnak. Lehetőséget biztosít az ügyfél részére az ügyintézési rendelkezései megtételére, a nyilvántartáshoz csatlakozott szervezetek számára pedig a rendelkezések megismerésére.

A hatóság *visszautasítja* a képviselő eljárását, ha nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselét ellátására, vagy ha képviselői jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. A képviselő eljárásának visszautasítására számos körülmény okot adhat. Nem járhat el képviselő akkor, ha törvény az ügyfél személyes eljárását követeli meg. Az ügyfél képviselőjének alkalmatlanságát

¹⁹ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény, (a továbbiakban: Eüsztv.) 22. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont, (4)–(5) bekezdés.

előidézhetik személyes okok, például hiányzik az eljárési képessége, a hatóság előtt ittas vagy bódult állapotban jelenik meg, illetve a törvény tiltó rendelkezése, például az ellenérdekű ügyfelek meghatalmazását egyaránt elfogadta. A személyes okok közül *az eljárási képesség hiánya esetén a képviselő alkalmatlansága nyilvánvaló.*

Más a helyzet abban az esetben, ha a képviselő mozgáskorlátozott vagy tartósan beteg. A mozgáskorlátozott vagy beteg, de cselekvőképes személy ugyanis éppúgy, mint bárki más, képes arra, hogy nyilatkozatait megfontolja, a tényállás tisztázását adatok szolgáltatásával, szemletárgy átadásával stb. segítse, és adott esetben akár a hatóság hivatalos helyiségében, akár a szemle helyszínén jelen lehet. Persze súlyosan mozgáskorlátozott vagy tartósan beteg személy esetében az is előfordulhat, hogy egyes eljárási cselekményeknél a személyes jelenléte nem biztosítható, azonban a hatósági eljárások jelentős hányadában ilyesmire nincs is szükség, és tökéletesen megfelelhet a hatóságnak a naprakész, internetalapú, illetve más írásbeli formán alapuló vagy az írásbelinek nem minősülő elektronikus úton fenntartott (szóbeli) kapcsolat. Ezért az ilyen eseteket egyedileg, az adott ügyfajtában lefolytatandó eljárás sajátosságaira figyelemmel kell megvizsgálni, és nagy körültekintéssel kell bennük dönteni.

Megint más elbírálás alá esik a képviselő ittas vagy bódult állapota. Ilyenkor rendszerint csak átmenetileg fennálló alkalmatlanságról beszélünk, ezért a képviselő eljárásának visszautasításáról csak az adott időpontban megteendő nyilatkozat vagy elvégzendő eljárási cselekmény tekintetében kell rendelkezni, azonban ha ez ismétlődően előfordul, a visszautasítás már az eljárás egészére vonatkozhat. A hatóság egyidejűleg az eljárás akadályozásának következményeit is alkalmazhatja az ily módon fellépő képviselővel szemben.

A jogalkotó a képviselő nyilvánvaló alkalmatlanságának egy sajátos esetét konstruálta meg a törvénynek azzal a rendelkezésével, amely megtiltja, hogy ugyanaz a személy ellenérdekű ügyfelek képviseletét ellássa. Ez az ügyféli érdekek védelme szempontjából alapvető

jelentőségű szabály, amely a polgári perjogban is megtalálható, és arra a felismerésre épül, hogy egyszerre nem lehet ellentétes érdekeket hatékonyan képviselni, ezért az erre vállalkozó képviselő eljárásának feltétlen visszautasítását vonja maga után.

A képviselő alkalmatlanságának kérdése felmerülhet olyan esetben is, amikor a hatóság úgy ítéli meg, hogy a képviselő nyilatkozata vagy más eljárási cselekménye ellentétes az ügyfél érdekével. Többszöri előfordulás esetén ezt célszerű közölni az ügyféllel, míg kirívó esetben, ha vélelmezhető a képviseleti jogosultság visszaélésszerű gyakorlása, a hatóság a képviselő eljárásának visszautasításáról dönthet.

A képviseleti jogosultságot igazolni kell. Az erre vonatkozó előírásokról a meghatalmazotti képviselet tekintetében már részletesen szóltunk. A törvényes képviselet igazolására is okiratok (hatósági határozat, hatósági igazolvány stb.) szolgálnak. Egyedül az ügygondnoki képviseletet ellátó személynek nem kell igazolnia magát, hiszen őt az ügyben eljáró hatóság rendeli ki. Az igazolás elmaradása a képviselő eljárásának visszautasítását vonja maga után. A képviselő visszautasításáról a hatóság végzésben dönt, amellyel szemben önálló fellebbezésnek (keresetindításnak) nincs helye.

A képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjon a képviselet ellátására alkalmas képviselőről. Kérdésként merülhet fel, hogy mi lesz a jogkövetkezménye annak, ha az ügyfél a hatóság felhívása ellenére egyiket sem teszi meg. Korábban a Ket. ezt az ügyféli mulasztást a kérelemre induló eljárásban olyan súlyosan szankcionálta, hogy az az eljárás megszüntetését vonta maga után.²⁰ Az Ákr.-ben erre vonatkozó rendelkezést nem találunk, a hatóság mégsem teljesen eszköztelen: az ügyfélnek az eljárás akadályozásának jogkövetkezményeivel kell számolnia.

Ha az eljárásban az ügyfél helyett képviselő jár el, és az ügyfél másrészt nem rendelkezik, akkor az iratokat a hatóság a képviselő részére

²⁰ Ket. 31. § (1) bekezdés f) pont.

küldi meg. Ez a szabály azért fontos, hogy a képviselő késedelem nélkül felkészülhessen a következő eljárási cselekményre vagy nyilatkozatra, és – szükség esetén – egyeztethessen az ügyféllel. Az ügyfél tájékoztatása tehát az ügy előrehaladásáról a képviselő feladata. A főszabály alól kivételt képez az ügyfél személyes megjelenésére szóló idézés, amelyet a hatóság az ügyfélnek küld meg a képviselő egyidejű értesítése mellett.

Amennyiben az ügyfél és képviselője nyilatkozatai eltérnek egymástól, vagy más eljárási cselekményeik ellentétesek, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívja fel. Ebben az esetben az ügyfél nyilatkozata lesz az irányadó. Eltérő nyilatkozat hiányában a hatóság az időben utolsó cselekményt (nyilatkozatot) fogja érvényesnek tekinteni.

A képviseleti jogosultság megszűnése azokban az esetekben, amikor az visszavonás, felmondás, továbbá az ügyfél vagy meghatalmazottjának halála miatt következik be, a hatósággal szemben akkor válik hatályossá, amikor azt neki bejelentették. Vagyis mindaddig, amíg a hatóság a képviseleti jogosultság megszűnéséről hivatalos tudomást nem szerez, vélelmezi a jogosultság fennállását, és annak megfelelően jár el.

2. ELJÁRÁSI VÉDELEM A KISKORÚ, A CSELEKVŐKÉPTELEN ÉS A CSELEKVŐKÉPESSÉGEBEN RÉSZLEGESEN KORLÁTOZOTT NAGYKORÚ, VALAMINT A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLY SZÁMÁRA

A törvény eljárási védelmet biztosító rendelkezései garanciális jelentőségűek. Céljuk az, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban részt vevő személyek tényleges jogegyenlősége megvalósuljon, az eljárásban való – adott esetben személyes akaratától független – részvétele miatt senkit joghátrány ne érjen, nyilatkozata, tanúvallomása, az általa ismert bizonyíték hatóságnak való átadása stb. következtében erkölcsi károsodást ne szenvedjen.

Eljárási védelem nem csak az ügyfelet illeti meg. Ilyen jogvédelemben részesül mindenki, aki eljárási jogai gyakorlásában személyi körülményei folytán korlátozott vagy akadályozott. Különös jogvédelmet biztosít tehát a törvény az ügyfeleknek, a tanúknak, a szemletárgy birtokosainak és általában az eljárás résztvevőinek, ha arra rászorulnak. Az eljárási védelemre vonatkozó szabályok a célzott személyi kör számára alaki tartalmú többletjogokat keletkeztetnek, a hatóságokat pedig e többletjogok biztosítására kötelezik az általánostól eltérő processzuális intézkedések előírásával.

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, és minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, és ugyanígy védi – mások

mellett – a gyermekeket, a fogyatékkal élőket.²¹ Az Ákr.-ben rögzített eljárási védelmet biztosító szabályok tehát az alkotmányos követelményeknek való megfelelést szolgálják azzal, hogy a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodva külön intézkedéseket írnak elő, elvárva a hatóság cselekvő magatartását az aktív jogvédelem megvalósítása érdekében.

A törvényes képviseletre vonatkozó szabályok körében már bemutatuk a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorú, illetve a cselekvőképességében teljesen vagy részlegesen korlátozott nagykorú személy jogállását jognyilatkozat-tétel szempontjából. A fogyatékossgal élő személyek tekintetében eltérő szabályok érvényesülnek. A róluk szóló nemzetközi egyezményt kihirdető törvény fogalomhasználatában *fogyatékossgal 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.*²²

Az egyezményben részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja és elősegíti valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását a fogyatékossgal élő személyek számára a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül, vállalta továbbá, hogy meghoz minden jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében. Ennyiben tehát az Ákr. eljárási védelmet biztosító szabálya – a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény,²³ valamint más jogszabályok egyidejűleg érvényesülő rendelkezéseivel együtt – nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésére irányul.

²¹ Magyarország Alaptörvénye, XV. cikk.

²² A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény, 1. cikk.

²³ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény.

A fogyatékoság fogalmkörébe tartozó károsodás önmagában nem érinti az azzal élő személy cselekvőképességét, ahhoz ugyanis bírósági döntés szükséges. A fogyatékos, de cselekvőképes személy mégis nehezen leküzdhető hátrányos helyzetben van, hiszen fizikai, érzékszervi vagy szellemi károsodása, párosulva a személyétől független környezeti, társadalmi akadályokkal, korlátozza, esetleg meg is gátolja a társadalmi életben való tevékeny részvételét. Indokolt tehát a közigazgatási hatósági eljárásban is fokozott védelmet biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára, mégpedig bizonyos különbségekre figyelemmel, eltérő részletszabályok szerint, de lényegüket illetően a kiskorúakkal és a cselekvőképtelen vagy cselekvőképességükben részlegesen korlátozott nagykorúakkal megegyező módon. A törvényi szabályozás lényege szerint az érintett körbe tartozó személy

- tárgyaláson történő meghallgatására csak akkor kerülhet sor, ha az azon részt vevő más személyek jelenléte az érdekeit nem sérti,
- meghallgatásának lehetőség szerint a lakóhelyén kell megtörténnie,
- személyes nyilatkozattételre akkor hívható fel, tanúként akkor hallgatható meg, ha ezt az állapota megengedi, és személyes nyilatkozata, tanúvallomása más módon nem pótolható,
- számára az egyenlő hozzáférést biztosítani kell.

Az eljárási védelem körében az idézésre vonatkozó különös rendelkezések szerint, amennyiben az idézett személy korlátozottan cselekvőképes (tizennegyedik életévét betöltött kiskorú), vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, a hatóság az idézésről a törvényes képviselőnek értesítést küld. A cselekvőképtelen személyt a hatóság a törvényes képviselő útján idézi. Mindkét esetben a törvényes képviselő felelőssége az, hogy gondoskodik az idézett személy hatóság előtti megjelenéséről. Ennek elmulasztása esetén tehát nem az idézett személynek, hanem törvényes képviselőjének kell számolnia az eljárás akadályozásának jogkövetkezményeivel.

Szigorú szabályok vonatkoznak a cselekvőképtelen (tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú, cselekvőképességében teljesen korlátozott, tizennegyedik életévét betöltött kiskorú vagy nagykorú) személy meghallgatására. Az ilyen személy nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, tanúként csak akkor hallgatható meg, ha a nyilatkozatot, illetve a tanúvallomást *ő maga kívánja megtenni, és törvényes képviselője ahhoz hozzájárul*. Ezek konjunktív feltételek. Amennyiben a cselekvőképtelen személy és törvényes képviselője között érdekellentét áll fenn, akkor a cselekvőképtelen személy számára a gyámhatóság által kirendelt eseti gondok vagy eseti gyám (a továbbiakban: eseti gondnok) hozzájárulására van szükség. A cselekvőképtelen személy szóbeli nyilatkozatánál, tanúvallomás-tételénél törvényes képviselőjének (eseti gondnokának) jelen kell lennie. Írásbeli nyilatkozatát a hatóság csak akkor fogadhatja el érvényesnek, ha azon a törvényes képviselő (eseti gondnok) aláírása is szerepel. Amennyiben a hatóság cselekvőképtelen személyt hallgat meg tanúként, mellőzi a hamis tanúzás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetést, mert az szükségtelen, ugyanis a jogkövetkezmények a dolog természetéből adódóan a cselekvőképtelen személlyel szemben nem tudnának beállni.

Ha az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője *hallássérült*, kérésére a meghallgatása jelnyelvi tolmács közreműködésével történik. A hallássérült személy választása szerint a meghallgatás helyett a hatóság előtt írásban is nyilatkozatot tehet. A *siketvak* személyt kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni. A hatóság előtt jelen lévő *beszéd fogyatékos* személy, ha kéri, a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

Ha az ügyfél, a tanú, a szemletárgy birtokosa vagy a megfigyelt személy kiskorú, cselekvőképtelen vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, eljárási védelme érdekében a hatóság külön kérelem nélkül is dönthet az *adatai zárt kezeléséről* és azokra nézve az *iratbetekintési jog korlátozásáról*. Az erről szóló végzését a törvényes képviselővel is közli.

Ezek a szabályok jórészt ismertek a Ket. idézésre, tanúmeghallgatásra, tárgyalásra, tolmácsra és az adatok zárt kezelésére vonatkozó rendelkezéseiből,²⁴ és az elmúlt évtized eljárásjogi jogfejlődését tükrözik. Az Ákr. jogszabályszerkesztési elvek érvényesítése miatt kivonta őket a kérelemre induló eljárások egyes jogintézményeire vonatkozó különös szabályozási körből, és együttesen (néhány fontos kiegészítéssel) a törvény *Alapvető rendelkezések* elnevezésű II. fejezetébe építette be azokat. Ezáltal is hangsúlyozza garanciális szerepüket és általános érvényesülésük igényét a hatálya alá tartozó hatósági eljárások minden fajtájára nézve.

²⁴ Ket. 46. § (4a) bekezdés, 47. § (4) bekezdés (idézés), 53. § (4a) bekezdés (tanúmeghallgatás), 60. § (2) bekezdés (tolmács), 62. § (2) bekezdés (tárgyalás), 39/A. § (1a) bekezdés (adatok zárt kezelése).

3. A TÁMOGATÓ

A cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal jogintézményét a Polgári Törvénykönyv vezette be abból a célból, hogy az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú kérelmére a gyámhatóság által kirendelt támogató tevékenységének eredményeként az illető személy cselekvőképességének korlátozása elkerülhetővé váljék. A támogató kirendelését a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezés iránti kereset elutasítása esetén a bíróság is kezdeményezheti a gyámhatóság megkeresésével. A támogatót a bíróság határozata alapján a gyámhatóság az érintettel egyetértésben rendeli ki.²⁵ A jogintézmény lényegi tulajdonsága tehát, hogy a támogató kirendelése a nagykorú személy cselekvőképességét nem érinti. A támogatott döntéshozatal részletes szabályait rögzítő külön törvény²⁶ ennek megfelelően azt az *érintett személy önrendelkezését és jogainak védelmét* szolgáló jogintézményként definiálja. A törvény fogalom meghatározása szerint:

- *támogatott személy*: az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy, akinek a gyámhatóság támogatót rendel;
- *támogató*: a támogatott személy kérelmére vagy a bíróság megkeresése alapján a gyámhatóság által a támogatott személlyel egyetértésben, a támogatott személy segítségére kirendelt személy.

²⁵ Ptk. 2:38. §.

²⁶ A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény.

A támogató *kirendelése* általános jelleggel vagy meghatározott ügycsoportokra, határozatlan időre történik.

A gyámhatóság az előtte a támogatott által személyesen megjelölt személyt rendeli ki támogatónak, feltéve, hogy vele szemben kizáró okok nem állnak fenn, és vállalja a támogatói feladatok ellátását.

Nem lehet támogatónak kirendelni azt,

- a) akinek a személye ellen a támogatott tiltakozik, vagy akinek kirendelése a támogatott személy érdekeivel ellentétes,
- b) aki cselekvőképességet érintő gondnokság hatálya alatt áll, vagy
- c) aki maga is támogatott személy.

A támogató *feladata* a rá vonatkozó általános szabályok értelmében az, hogy a támogatott személy kérésére

- a) jelen legyen azoknál a közigazgatási, polgári és büntetőeljárási cselekményeknél, amelyekben a támogatott személy érintett,
- b) az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon a támogatott személlyel egyeztessen,
- c) jelen legyen a támogatott személy jognyilatkozatának megtételkor, tanácsaival, a szükséges tájékoztatás megadásával segítse elő a jognyilatkozat megtételét, és
- e) a támogatott személy döntésének meghozatalához segítséget nyújtson, és személyes jelenlétével működjön közre a döntéshozatalban.²⁷

Az Ákr. a támogató feladataira vonatkozó általános szabályokat a közigazgatási hatósági eljárásra konkretizálva úgy rendelkezik, hogy a támogató a támogatott személlyel egyidejűleg valamennyi eljárási cselekménynél jelen lehet, ideértve a nyilvánosság kizárásával megtartott tárgyalást is. Nyilatkozat, adatszolgáltatás elősegítése érdekében a támogatott személlyel egyeztethet, ezzel azonban az eljárási cselek-

²⁷ 2013. CLV. törvény, 1–4. §§.

mény rendjét nem zavarhatja meg. Távolléte az eljárási cselekmény teljesítésének, illetve az eljárás folytatásának nem akadálya.

A támogató feladatainak teljesítése során a hangsúlyt arra kell helyezni, hogy minden esetben a támogatott személlyel együtt járhat el. Szerepe a tanácsadás, a szükséges információkkal való ellátás és nem utolsósorban a támogatott személy biztonságérzetének a személyes jelenlétével való megerősítése. A támogató eljárási cselekményt önállóan nem végezhet, nyilatkozatot önállóan nem tehet, a támogatott személy nélkül nem léphet fel kezdeményezőként. A támogató nem képviselő. Miután a hatósági eljáráshoz kapcsolódó minden jogosultsága a támogatott személy eljárási jogosultságaihoz tapad, el kell fogadnunk azt az álláspontot, amely szerint nem tekinthető „az eljárás egyéb résztvevője” fogalomkörébe tartozó személynek. Viszonylag új jogintézményről van szó, amellyel azonban a hatósági eljárások úgyszólván minden területén találkozhatunk.

4. AZ ELJÁRÁSI CSELEKMÉNYEK HATÁRIDEJE: A HATÁRIDŐK SZÁMÍTÁSA

A közigazgatási hatósági eljárás tekintetében szigorú időbeni korlátozások érvényesülnek. Eljárásjogi szempontból a legnagyobb jelentősége az ügyintézési határidőnek van, amellyel a jogalkotó az ügy elintézésének teljes folyamata során összességében felhasználható időtartamot határozza meg. Az ügy elintézése mint folyamat azonban nem egységes, hanem számos egymásra épülő eljárási cselekményből áll, és minél bonyolultabb, összetettebb az ügy, minél több ügyfél és más eljárási szereplő vesz benne részt, az eljárási cselekmények láncolata jellemzően annál hosszabb, következésképpen növekszik az elintézés időszükséglete. Ezt valamilyen módon mederben kell tartani, ezért a jogalkotó ezeknek a belső eljárási cselekményeknek is határidőt szab, továbbá határidők kitűzésére meghatározott cselekmények tekintetében az eljáró hatóságot is feljogosítja, amivel nagyban elősegíti az ügyintézési határidő hatóság általi megtartását. Ezek a határidők eljárási természetűek. *Eljárási határidő* alatt azt az *időtartamot* értjük, amelyen belül az eljárás valamelyik alanyának (hatóság, ügyfél) vagy más résztvevőjének (képviselő, tolmács, tanú, szakértő) meghatározott cselekményt el kell végeznie. Az eljárási határidők azokat is kötik, akik az eljárásba csak közvetve kapcsolódnak be, mindazonáltal annak szereplőivé válnak, mint például az ügyben eljáró hatósággal együttműködő szakhatóságok, a megkeresést teljesítő hatóság, szerv vagy személy.

Amikor határidőről beszélünk, akkor az alatt azt értjük, hogy a teljesítésre folyamatosan áll rendelkezésre az idő, a kezdő naptól a határidő utolsó napjáig (lejárat). Ezen belül az eljárási cselekményre kötelezett általában szabadon választhatja meg azt az időpontot, amikor a cselekményt elvégzi (például az ügyfél a hatósági határozatban előírt

pénzfizetési kötelezettségének eleget tesz). A határidő teljesítése szempontjából teljesen mindegy, hogy ez már az első napon megtörténik, vagy csak a lejárati napján, mindkét esetben határidőben teljesített a kötelezett.

Az Ákr. által alkalmazott *általános belső ügyintézési határidő* szövegezése – „azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül” [50. § (6) bekezdés] – a fentiekől eltérő üzenetet hordoz, és a normába foglalt rendelkezés jelentése a köznyelvre lefordítva valahogy így hangozhatna: „Jó, jó, kapsz nyolc napot, de érezd kötelességednek, hogy ne késlekedj egy pillanatig se, cselekedj azonnal!” Az ilyen jellegű határidőtűzések az általános eljárásjogi szabályozásban a Ket.-ben jelentek meg korábban, és ma azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási hatósági eljárás világában a reneszánszukat élik. A Ket.-ben azonban ezek a különös időtűzések még csak a hatóságok által elvégzendő eljárási cselekményekre vonatkoztak. Az Ákr.-ben viszont az általános belső ügyintézési határidő a hatóság, az ügyfél és az eljárás más résztvevője tekintetében egyaránt érvényesül. Érdekes, hogy a sommás eljárásra vonatkozó szabályok megalkotásánál a jogalkotó már nem következetes. A sommás eljárás fogalmi meghatározásánál az idézett fordulatot használja [41. § (1) bekezdés], az ügyintézési határidő szabályozásánál azonban csak annyit mond, hogy „az ügyintézési határidő sommás eljárásban nyolc nap” [50. § (2) bekezdés b) pont]. A fentebb idézett rendelkezésben az „azonnal” és a „legkésőbb” kifejezések gyakorlatilag nem meghatározható időintervallumra utalnak, a nyolc nap eredménytelen eltelte viszont már jogszabálysértésnek minősül. Az általános belső ügyintézési határidő tehát valójában nyolc nap.

Vannak esetek, amikor a hatóság nem határidőt szab, hanem konkrét naptári napot (*határnapot*) jelöl meg az eljárási cselekményre. Ez azt jelenti, hogy a cselekményt jogszerűen csak a megjelölt napon (gyakran azon belül a megjelölt órában) lehet jogszerűen teljesíteni, sem előtte, sem utána. Határnappal tipikusan az idézésben találkozhatunk. Az idézés tárgyalás, szemle tartása, tanú- vagy szakértő meghallgatása

érdekében történik, általában több résztvevővel zajlik, ezért a hatóság a kitűzött időponton nem, vagy csak nehézségek árán tud változtatni. Itt kell megjegyezni, hogy ha jogszabály jelöl meg konkrét naptári napot határnapként (például a kérelem előterjesztésére), az nem eljárási, hanem anyagi jogi természetű határidő, és szinte kivétel nélkül mindig jogvesztő hatályú (tehát az elmulasztása alól nincs helye kimentésnek).

Miután a határidők elmulasztásának súlyos jogkövetkezményei lehetnek, hiszen megakaszthatják az eljárás menetét, szankciókkal sújthatók, adott esetben jogvesztést is előidézhetnek, sőt akár az eljárás egésze alaki értelemben támadhatóvá válik ilyen okból, a hatósági eljárásban igen nagy jelentőséggel bírnak a határidő számítására vonatkozó szabályok. A határidők helyes és pontos számítása ezért elsősorban nem technikai, hanem garanciális jellegű követelmény.²⁸ Ezt már a magyar polgári közigazgatás jogfejlődésének korai szakaszában is felismerték.

A határidő első napja a *kezdőnap*. Ha a határidő napokban van megállapítva, akkor abba nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének a napja, továbbá az azt előíró döntés közlésének, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tételnek a napja. A kezdőnap tehát a határidő folyását elindító cselekményt követő első nap.

A kezdőnap pontos megállapítása azért is nagyon fontos, mert a napokban meghatározott határidő utolsó napját, azaz a határidő lejártát a kezdőnaphoz képest lehet meghatározni. Az órákban megállapított határidő – mert az Ákr.-ben már ilyenekkel is találkozunk (például automatikus döntéshozatali eljárás) – kezdő időpontja a határidőre okot adó cselekményt követő óra első perce.

A határidő utolsó (lejárat) napja az a nap, amelyen a határidő lejár. A hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár

²⁸ LÖVÉTEI István: A közigazgatási eljárásjog hatálya és forrásai; eljárási cselekmények; hatóság és ügyfél. In LŐRINCZ Lajos – LÖVÉTEI István szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió Kiadó. 57–118.

le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, akkor a hónap utolsó napján. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő a rá következő első munkanapon jár le. Ez alól a szabály alól kivétel az *ügyintézési határidő*, amelynek lejárátát nem befolyásolja az, hogy munkaszüneti napra esik. Ilyen esetben tehát az ügyintézési határidő megtartása érdekében a hatóságnak legkésőbb a lejárati előtti utolsó munkanapon meg kell hoznia a határozatát, és intézkednie kell annak közzétevése iránt.

A postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. Tehát a nyolcnapos hiánypótlási felhívás határidejét teljesítette a kérelmező ügyfél, ha a kért adatokat, iratokat tartalmazó levelet a felhívás kézhezvételét követő nyolcadik napon postára adja, akkor is, ha a levél csak a felhívás kézhezvételét követő tizenkettedik napon érkezik meg a hatósághoz.

Postai kézbesítés esetén, ha több ügyfél vesz részt az eljárásban, a rájuk vonatkozó határidők kezdő- és utolsó (lejárati) napja eltérő lehet, ugyanis attól függően fog alakulni, hogy kinek mikor sikerült az iratot kézbesíteni. Ez a körülmény komoly jelentőséggel bírhat például a döntés véglegessé válása (a fellebbezésre nyitva álló határidők számítása) szempontjából.

Hirdetményi közzététel esetén a határidőbe nemcsak a kezdőnap meghatározása szempontjából irányadó a kifüggesztés napja, hanem a hirdetmény közzétételének napja sem számít be, ehhez képest az utolsó nap a hirdetmény közzétételét követő nap lesz. Ha ez munkaszüneti napra esik, akkor a már ismertetett szabálynak megfelelően az azt követő első munkanap.

A határidő főszabály szerint az utolsó nap huszonnegyedik órájának elteltével jár le, nem kötődik tehát a hatóság hivatali idejéhez. Ha a cselekmény jellege megengedi (például irat postára adása), az később is megtehető. Ha azonban a cselekmény megkívánja a hatóság közreműködését, akkor a teljesítésnek hivatali időben kell megtörténnie. A határidő lejártát követő nap nulla órájától azonban a teljesítés már mindenképpen késedelmes, azaz megvalósul a határidő elmulasztása.

tása. A határidő elmulasztása esetén a késedelem jogkövetkezményei az utolsó nap elteltével beállnak. Az órákban megállapított határidő a fentieknél szigorúbb követelményeket támaszt, ilyenkor ugyanis az utolsó óra elteltét megelőzően kell teljesíteni.

Abban az esetben, ha a hatóságban kétség támad a határidő megtartását illetően (azaz sem annak elmulasztását, sem annak megtartását nem tudja teljes biztonsággal megállapítani, mert például megrongálódott, hiányos a visszaérkezett tértivevény, az érkeztető dátumbélyegző lenyomata elkenődött vagy olvashatatlanul halvány), akkor a határidőt megtartottnak kell tekinteni.

A kérelemre induló hatósági eljárások eredményeként a hatóság gyakran hoz olyan döntést, amelyben az ügyfél kérelmének helyt ad, engedélyt ad valamilyen tevékenység elvégzésére, más jogot biztosít. A jogszerzés általában a határozat véglegessé válásának időpontjában következik be, vannak azonban esetek is, amikor az abban meghatározott más időpontban. A határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén, azaz a nulladik óra első percében következik be.

A törvény néhány helyen a határidő-számításra vonatkozó különös rendelkezéseket tartalmaz. A kapcsolódó eljárásra vonatkozó szabályok körében úgy rendelkezik, hogy ha az ügyfél a kapcsolódó eljárás iránti kérelmét anélkül terjesztette elő, hogy az abban meghozandó döntés feltételét képező megelőző eljárás iránti kérelmét benyújtotta volna, a kérelmet a kapcsolódó eljárás szerinti hatóság átteszi a megelőző eljárás lefolytatására jogosult hatósághoz. Ha a kapcsolódó eljárás iránti kérelem benyújtásának időpontjához jogszabály jogkövetkezményeket fűz (például a kérelem előterjesztését naptári napban meghatározott határidőhöz vagy határnaphoz köti, amelynek elmulasztása jogvesztő), e tekintetben a már előterjesztett kérelmet benyújtottnak kell tekinteni, noha a kapcsolódó eljárás majd csak a megelőző eljárásban meghozott végleges döntés hatósághoz történő megérkezését követő napon indul meg.²⁹

²⁹ Ákr. 45. § (4) és (7) bekezdés.

A kérelem visszautasítására vonatkozó szabályok körében a törvény úgy rendelkezik, hogy a hatóság azt visszautasíthatja, ha nem az előírt formában terjesztették elő. Ha azonban az ügyfél a kérelmet öt napon belül immár az előírt formában újra előterjeszti, a hatóság a teljes eljárásra vonatkozó szabályok szerint jár el, azzal, hogy a kérelmet az eredeti előterjesztés időpontjában benyújtottnak kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani. A jogszabály által a kérelem előterjesztésére előírt határidőt vagy határnapot, ha annak az első benyújtás időpontja megfelel, teljesítettnek kell tekinteni.³⁰ A fenti rendelkezések az ügyféli érdekek kifejezett érvényre juttatását szolgálják.

Különös határidő-számítási szabályt találunk az Ákr. hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezései között is. Eszerint „[a]z ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.”³¹ E rendelkezés jelentőségét a személyhez kötöttsége húzza alá, azaz a jogorvoslati határidő lejártát minden ügyfél esetében külön-külön kell megvizsgálni. Különösen akkor van jelentősége, ha a nyilvántartási ügynek az ügyféli oldalon több alanya van (ingatlan-nyilvántartási ügyekben például gyakori a nagyszámú ügyfél), azaz a hatósági nyilvántartásba történő adatbejegyzés, adatmódosítás vagy az abból történő adattörlés, illetve ezek bármelyikének megtagadása több természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet jogát, jogos érdekét érinti közvetlenül. Miután az ügyfelek értesítésének (a hatósági nyilvántartással kapcsolatos döntésről való hivatalos tudomásszerzésének) időpontja jelentős mértékben eltérhet egymástól, a határozat véglegessé válásának megállapítása időben eltávolodhat a határozat meghozatalától.³²

³⁰ Ákr. 46. § (2)–(3) bekezdés.

³¹ Ákr. 97. § (4) bekezdés.

³² KALAS Tibor (2017): *Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás*. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarárzata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 216–217.

5. AZ IGAZOLÁSI KÉRELEM

5.1. Az igazolási kérelem jelentősége és előterjesztésének szabályai

A közigazgatási hatósági eljárás úgyszólván minden mozzanatához valamilyen határidő kapcsolódik. Az eljárási határidők szerepe az, hogy az eljárás folyamatát „mederben tartsák”, ezáltal gátolva meg annak beláthatatlanul hosszú ideig való elhúzódását. Az ügyek lehetőséghez képest gyors, „ésszerű határidőn belül” történő lezárása Alaptörvényben előírt, a jogállamisággal összefüggő, fontos követelmény, ráadásul mind a hatóságnak, mind az ügyfélnek érdeke. Ezért próbálja meg a törvény és a rá épülő több más jogszabály is a hatósági eljárások résztvevőinek eljárási cselekményeit időben erőteljesen korlátozni. Ebben az értelemben minden egyes eljárási határidő – közvetve legalábbis – az ügy mielőbbi lezárását van hivatva elősegíteni. Tisztáztuk már, hogy eljárási határidőket a törvény, más jogszabályok és a hatóságok is megállapíthatnak. Az eljárási határidőkkel kapcsolatos, fontos követelmény – vonatkozzék az akár a hatóságra, akár az ügyfélre, akár az eljárás más résztvevőjére –, hogy elegendő időt adjon, reális lehetőséget biztosítson a megkívánt cselekmény elvégzésére, ugyanakkor ne akadályozza az ügyintézés folyamatának törvényi követelményeknek megfelelő előrehaladását.

Ha valaki az előírt határidőt nem tartja be, a törvény szóhasználatával élve *mulaszt*, azaz megszegi az előírt kötelezettségét, vagyis jogszabálysértő magatartást tanúsít, ezért joghátránnyal sújtható. Az eljárási határidők elmulasztásának adott esetben igen súlyosak a jogkövetkezményei. Vegyünk néhány példát. Az ügyfél a nyilatkozattételre való felhívásnak a hatóság által megadott határidőben nem

tesz eleget, és nyilatkozata nélkül az ügy nem bírálható el, a hatóság *megszünteti* a kérelmére indult eljárást. Ugyanilyen jogkövetkezménye lesz annak, ha az ügyfél a hatóság felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem indítja meg az előzetes kérdés eldöntésére irányuló eljárást. Fellebbezéssel megtámadható hatósági döntés esetében, ha az ügyfél a fellebbezést az arra nyitva álló tizenöt napos határidőn belül nem nyújtja be, a határozat *véglegessé válik*. Ez egyúttal azt is eredményezi, hogy a végleges hatósági döntést ezután már *bíróság előtt sem támadhatja meg*. Ha a tanú vagy más idézett személy az idézésre nem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, *eljárási bírsággal* sújtható, illetve – előzetes ügyészi hozzájárulás birtokában – a rendőrség útján *elővezethető*.

A határidőt nemcsak az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője, hanem a hatóság is elmulaszthatja. *A hatóság mulasztása* sem jogkövetkezmény nélküli. Az egyik legsúlyosabb eset az eljárási kötelezettség elmulasztása (*jogellenes hallgatás*), amelynek az egyébként szűkszavú törvény különösen nagy teret szentel, és a jogkövetkezményeket szokatlanul differenciáltan szabályozza. Itt csak arra utalunk, hogy az ügyintézési határidő túllépésével azonos elbírálás alá esik az automatikus döntéshozatali eljárás, illetve a sommás eljárás szabályainak jogosulatlan mellőzése, és ilyenkor – csakúgy, mint a függő hatályú döntéshez kapcsolódó joghatások beállta esetén – a hatóságnak *vissza kell térítenie* az ügyfélnek az eljárásért megfizetett *illetéket, díjat*, ezek hiányában meg kell fizetnie neki *tízezer forintot*, és egyúttal az ügyfél *az eljárási költségek megfizetése alól is mentesül*. Ráadásul függő hatályú döntés esetén az ügyintézési határidő túllépésének főszabály szerint az is a jogkövetkezménye lesz, hogy *az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása*.

Az igazolási kérelem azonban nem hozható közvetlen kapcsolatba az ügyintézési határidővel, és a jogintézmény a hatóság tekintetében nem értelmezhető. Az igazolási kérelem mégis alapvető fontosságú. Jelentőségét aláhúzza, hogy minden fontosabb eljárásjogban (büntető

eljárás, polgári perrendtartás, közigazgatási perrendtartás, szabálysértési eljárás) találkozunk vele. Célja az, hogy segítségével *el lehessen hátrítani azokat a hátrányos jogkövetkezményeket, amelyek az eljárási határidők elmulasztása miatt álltak elő* az ügyfelek és az eljárás más résztvevőinek oldalán. Igazolási kérelemmel tehát az ügyfél vagy az eljárás más résztvevői élhetnek abban az esetben, ha az eljárás során a jogszabályban előírt vagy az eljáró hatóság által kitűzött határnapot, határidőt önhibájukon kívül elmulasztották.

A törvény nem határozza meg, hogy mit ért „önhibáján kívüli mulasztáson”, mint ahogy azt sem szabályozza, hogy ennek indoklására milyen érvek, bizonyítékok stb. szolgálhatnak, azaz voltaképpen *nem határozza meg az igazolási kérelem tartalmát*. Úgy tűnik, mintha a szükséges tartalmi elemek kérdését a kérelmező fantáziájára bízna, illetve azzal kapcsolatban az eljáró hatóság számára kívánna igen széles körű mérlegelési szabadságot biztosítani. Az igazolási kérelem csak azokra az esetekre biztosít kimentést, amikor az érintett határidő túllépése olyan körülmény folytán következik be, amelyről *nem tehet*, vagy ha tehet is, *nem tudja azt elhárítani*. A kiváltó okokat három csoportba sorolhatjuk:

- *a tudomásszerzés hiánya* objektív körülmény, az ember nem teljesítheti azt, amiről nem tud (például a hatóság postai küldeménye elvész);
- a más *külső ok* nagyon sokféle lehet (például az érintett postai küldeménye veszik el, de akadályt jelenthet adott esetben a vidéki munkahelyre vezénylés, a külföldi munkavégzés, a külföldön folytatott tanulmányok, előre befizetett tengeren túli üdülés, árvíz, egyéb természeti vagy ipari katasztrófa stb., és megjegyzendő, hogy a tárgyalás elmulasztását akár egy defekt, belvárosi közlekedési dugó vagy egy felhőszakadás is előidézheti);
- *belső* vagy személyi *okok* elsősorban az egészségi állapottal összefüggésben merülhetnek fel.

A hatóság ezért joggal várja el, hogy az érintett a határidő, határnap elmulasztásának kiváltó okát (okait) a mulasztó személy az igazolási kérelemben elé tárja, igazolva azt, hogy a mulasztás önhibáján kívül következett be, és valószínűsítse az ezzel kapcsolatos állításait. Az igazolási kérelem vizsgálatakor a hatóságnak azt kell mérlegre tennie, hogy a határidőt elmulasztó személy a hatósággal együttműködő-e, magatartása nem irányul-e az eljárás elhúzására, illetve a döntéshozatal ellehetetlenítésére. Ha ugyanis a mulasztás az érintett hibájából ered, a törvény értelmében nincs helye igazolásnak.

Ebből következően, amennyiben az érintett a mulasztásra vonatkozó elfogadható indokot nem tár a hatóság elé, a közigazgatási szerv az igazolási kérelem kiegészítésére szólíthatja fel (ha személyesen jelen van, ezzel összefüggésben meghallgathatja), ha pedig abban olyan indokok szerepelnek, amelyek nem alkalmasak annak igazolására, hogy a mulasztás önhibán kívül álló okból következett be, akkor az igazolási kérelmet el kell utasítani csakúgy, mint abban az esetben, ha indokait a kérelmező nem tudja valószínűsíteni.

Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Ha azonban az igazolási kérelmet jogorvoslatra megállapított határidő elmulasztása miatt terjesztették elő, akkor arról a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv fog dönteni. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést, illetve a mulasztást okozó akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól, határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül lehet előterjeszteni.

Az elmulasztott határnaptól (a határidő utolsó napjától) számított negyvenöt nap elteltével igazolási kérelmet már nem lehet előterjeszteni, illetve az mulasztás igazolására nem szolgálhat. Ugyancsak nincs helye igazolásnak akkor, ha a korábban elfogadott igazolási kérelme alapján megismételt eljárási cselekményt is elmulasztja az érintett. Fontos szabály, hogy az igazolási kérelem előterjesztésével

egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek a feltételei fennállnak.

5.2. Az igazolási kérelem elfogadásának joghatásai

Ha az igazolási kérelemnek a hatóság helyt ad, akkor az elmulasztott határnapot, illetve határidőt megtartottnak kell tekinteni, vagyis lényegében úgy kell eljárnia, mintha az igazolási kérelem előterjesztője *nem mulasztott volna*.

Amennyiben az igazolás megtörténtekor az eljárás még folyamatban van, a pótoltt cselekmény (nyilatkozattétel, közölt adat, bemutatott szemletárgy, elkészült szakvélemény stb.) ismeretében dönt arról, hogy milyen további bizonyítási eszközökre van szükség, indokolt-e valamely időközben elvégzett eljárási cselekmény megismétlése, illetve hogy az ügyben ennek nyomán már minden szükséges adat, információ rendelkezésre áll-e a valósághű tényállás megállapításához, és így meghozható-e az érdemi határozat. Az idézésre történt megjelenést elmulasztó személy (azaz a *határnapot* mulasztó ügyfél, tanú, szemletárgy birtokosa, szakértő, tolmács stb.) igazolása esetén, amennyiben szükségesnek látja, a hatóság új tárgyalást tart, illetve a tanú meghallgatására új időpontot tűz ki.

Ha a mulasztás következtében az igazolást megelőzően eljárási bírságot szabott ki, az idézésre meg nem jelenés miatt elővezetést rendelt el, vagy az ügyfél nyilatkozatának felhívás ellenére történt elmaradására tekintettel az eljárás megszüntetéséről rendelkezett, ezeket a végzéseit a hatóság visszavonja, az esetlegesen megfizetett eljárási bírságot visszatéríti, a megszüntetett eljárást pedig folytatja.

Más a helyzet akkor, ha az igazolási kérelem elfogadását megelőzően a hatóság az ügyben már érdemi határozatot hozott. Amennyiben a pótoltt eljárási cselekmény az ügy ténybeli vagy jogi megítélésére kihat, a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja. Nincs azonban

általánosan érvényesülő módosítási vagy visszavonási kényszer: a törvény megfogalmazása szerint a hatóság ezt akkor teszi meg, „ha szükséges”, vagyis az erre vonatkozó intézkedés indokoltságát mérlegelheti. A döntés akkor is visszavonható, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy az igazolás nyomán megismétlendő eljárási cselekmények (például tárgyalás tartása) ki fognak hatni az ügy ténybeli vagy jogi megítélésére.

Kérdésként merülhet fel a fentiek tükrében, hogy kizárólag az ügyféli jogállású személy elmulasztott cselekményének igazolása (illetve az általa pótolta eljárási cselekmény) vezethet-e az érdemi döntés módosításához, visszavonásához, vagy az eljárás más résztvevőinek igazolásai (illetve az általuk utólagosan elvégzett/elvégzendő cselekmények) is előidézhetik-e azt? Tekintettel arra, hogy az elkészült szakértői vélemény vagy például a tanúvallomásból megismerhető tény, körülmény, adat közvetlenül kihathat az ügy ténybeli és/vagy jogi megítélésére, kijelenthető, hogy az eljárás más résztvevője által elmulasztott eljárási cselekmény igazolása éppúgy előidézheti az érdemi határozat módosítását vagy visszavonását, mint az ügyfél.

Amennyiben az igazolás nyomán a hatóság a határozatát visszavonja, kérelemre indult eljárás esetén az eljárást folytatja, és a későbbiekben új határozatot hoz, hivatalból indított eljárás esetén folytatja az eljárást, ha az indokolt, vagy az eljárás megszüntetéséről dönt. Az eljárást akkor szüntetheti meg, ha az igazolással egyidejűleg pótolta eljárási cselekmény eredményeként a hatóság arra a következtetésre jut, hogy a hivatalból történt eljárásindításra okot adó körülmény nem áll fenn.

Az igazolási kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról a hatóság végzésben dönt. Ha az igazolási kérelmet a hatóság elutasítja, akkor a kérelmezővel szemben továbbra is érvényesülni fognak azok a hátrányos jogkövetkezmények, amelyeket a mulasztással előidézett. Az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, az csak az ügyben hozott érdemi döntéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelemben támadható meg. E szabály alól a törvény egy

AZ IGAZOLÁSI KÉRELEM

kivételt enged: a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.³³ Ha az igazolási kérelemnek a hatóság helyt ad, az erről szóló végzést megküldi mindazoknak, akiket az eljárás megindításáról is értesített.

³³ Ákr. 116. § (3) bekezdés g) pont.

6. AZ IRATBETEKINTÉS

6.1. Az iratbetekintési jog jelentősége

A közigazgatási hatósági eljárás alanya a közhatalom birtokában eljáró hatóság és az ügyfél, akinek az ügye keletkezteti az eljárást. Az eljárás keretében a hatóság a tényállás tisztázását követően a vonatkozó jogszabályok alkalmazásával az ügyfélre nézve kötelező döntést hoz. Az ügy befejezéséig fennálló eljárási jogviszonyban a közigazgatási szerv hatósági jogkörei a meghatározók, azonban – az alkotmányos jogállam működési alapelveiből következően – ezzel egy időben az ügyfél törvényben biztosított jogainak egész rendszere is hat és érvényesül annak érdekében, hogy az eljárás során az ügyfél ne váljon védtelessé, kiszolgáltatottá. Az eljárási normák egyik fontos szerepe éppen az, hogy a hatóság és az ügyfél között egyfajta egyensúlyt teremtsen. Az ügyfélnek tehát a törvény a hatósági eljárás folyamatában számos eszközt biztosít arra, hogy az érdekeit érvényesítse. Az eljárásban az ügyféli fellépés, a törvény által is ösztönzött aktív, kezdeményező magatartás azonban csak úgy képzelhető el, ha az ügyfél tisztában van az őt megillető jogokkal, továbbá az ügye alakulásáról is megfelelő információkkal rendelkezik. A törvény alapvető rendelkezései között találjuk azt az előírást, amely a hatóság kötelezettségévé teszi az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítását.³⁴ Alapvetően az ügyfél tájékozódását segíti az *iratbetekintési jog*, amely – miközben önmagában is az egyik legfontosabb ügyféli eljárási jogosultságot jelenti – garanciális

³⁴ Ákr. 5. § (2) bekezdés.

jelentőségű a többi ügyféli jog (a nyilatkozattétel joga, a bizonyítási indítvány tétele stb.) érvényesülése szempontjából.

A törvény úgy rendelkezik, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Az iratbetekintés jogával az ügyfél személyesen vagy pedig a képviselője útján élhet. A képviselő iratbetekintési joga az ügyfélével megegyezik. A támogató önállóan nem, de az ügyfél jelenlétében – vele együtt – megismerhet minden olyan iratot, adatot, amelynek megismerését az ügyfél kéri, és amelyek tekintetében az ügyfél iratbetekintési joga nem korlátozható. Az iratbetekintési jog nem szűnik meg az eljárás befejezésével, azt követően is megilleti az arra jogosultat. Az iratbetekintési jog magában foglalja az irat megtekintését, elolvasását, arról másolat vagy kivonat készítését, továbbá azt a jogot is, hogy az iratbetekintésre jogosult a hatóságtól – költségtérítés ellenében – az iratról másolatot kérjen. Kérelemre a hatóság hitelesíti a másolatot.

Tisztázandó azonban, hogy mire terjed ki az iratbetekintési jog, hol vonhatók meg annak a határai. A törvény szóhasználatára az ügyfél (képviseelője) az *eljárás során keletkezett irat* megismerésére jogosult. Az eljárás során keletkezett iratok lehetnek egyszerű vagy teljes bizonyító erejű magánokiratok, közokiratok, okiratnak nem minősülő iratok egyaránt. Tárgyuk szerint az iratok lehetnek kérelmek, bejelentések, nyilatkozatok, indítványok, tárgyalásról, szemléről, tanú, szakértő meghallgatásáról, közmeghallgatásról készített jegyzőkönyvek, hivatalos feljegyzések, szakhatósági állásfoglalások, szakértői vélemények, tervdokumentációk stb. Az iratra vonatkozó törvényi szabályozásból tudjuk, hogy *iratnak* minősül „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”.³⁵ A törvény értelmében az iratnak minősülő tárgyakra éppúgy kiterjed az iratbetekintési jog, mint a hagyományos, papíron rögzített iratokra. Az ügyfél iratbetekintési joga értelemszerűen felöleli azokat az iratokat is, amelyeket saját maga terjesztett elő.

Miután az irat fogalomkörébe tartozó rögzített információkat, adatokat sokféle adathordozón lehet rögzíteni, és az iratbetekintési jog szabályai az adathordozók fizikai tulajdonságaitól függetlenül érvényesülnek, a hatóságnak rendelkeznie kell azokkal a technikai eszközökkel, amelyekkel az iratbetekintési igényt teljesíteni tudja.³⁶

Az ismertetett szabályok ellenére az iratbetekintési jog tekintetében a törvény fogalomhasználata – noha 1957 óta változatlan szöveggel van hatályban – pontatlan. Egyrészt az iratbetekintési jognak szükségképpen ki kell terjednie az úgynevezett *előzményi iratokra* is, amelyek lehetnek hatósági döntések, bírósági ítéletek, határozatok vagy végzések, polgári jogi szerződések, egyoldalú kötelezettségvállalások stb., vagyis olyan iratok, amelyek nem az eljárás során keletkeztek, hanem az eljárásindítást megelőzően. Hasonló a helyzet az úgynevezett *előzetes döntés* fogalomkörébe tartozó iratokkal. Lehet, hogy az „előzetes döntés” időben egybe esik a szóban forgó eljárással, azonban magyarázni sem szükséges, hogy az azt rögzítő irat más szerv eljárásában vagy ugyanazon szerv másik eljárásban keletkezik. A megkeresés tárgyát képező irat (adat) sem az eljárásban keletkezett. Kiterjesztően értelmezve tehát a törvény rendelkezését, megállapítható, hogy az iratbetekintési jog elvben minden olyan iratra kiterjed, amely az iratanyag részét képezi. Azonban célszerű még ennél is tovább tekinteni. Könnyű belátni ugyanis, hogy az iratbetekintési jognak ki kell terjednie azokra az iratokra is, amelyek ugyan az iratanyagban nem lelhetők fel (például

³⁵ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, 3. § c) pont.

³⁶ HUSZÁRNÉ OLÁH ÉVA (2017): Betekintés az eljárás irataiba. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 77. Lényegében ugyanezt állapítja meg az Áe. iratbetekintési jogi szabályozását elemezve Madarász Tibor is. MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 495.

terjedelmi okok miatt), de az ügy irataiban hivatkozás, utalás történik rájuk – vagyis az ügygel kapcsolatban valamiféle jogi relevanciával bírnak, így befolyásolhatják a döntéstartalmát –, feltéve, hogy azok az eljáró hatóságnál fellelhetők.

Nem szabad megfelelkezni továbbá a *tárgyi bizonyítékokról*. A tárgyi bizonyíték megismerése, megtekintése, lefényképezése vagy más módon való megőrkítése úgyszintén a tágabb értelemben felfogott iratbetekintési jog részét képezi, annál is inkább, mert a tárgyi bizonyítékok legtöbbször maguk is iratok: üzleti könyvek, számlatömbök, nyilvántartások stb.

Összefoglalva tehát, az ügyfél iratbetekintési joga – a törvényben rögzített rendelkezés kiterjesztő értelmezésével – úgy határozható meg, hogy az *elvileg minden, az ügy elbírálása szempontjából fontos iratra, adatra, bizonyítékra kiterjed*.

6.2. Az iratbetekintés korlátai

A főszabály alól azonban a jogalkalmazás során szükségképpen kivételeket kell tenni. A törvény értelmében nem lehet betekinteni az alábbiakba:

1. *A döntés tervezete*. A határozat (végzés) tervezete nem nyilvános irat. Tartalma szerint munkaanyag, szorosabban véve egy döntési javaslat, amely az ügyintézőnek az ügygel kapcsolatos jogi és szakmai álláspontját tükrözi, de nem több annál, és senkire semmilyen kötelezettséget nem ró. Az ilyen tervezet a hatóság kizárólag belső használatra szánt irata, amely okirati formát nem ölt, és amelynek célja kizárólag a döntéshozó formális akaratnyilvánításának megkönnyítése. A hatósági ügyben ugyanis jellemzően nem az ügyintéző jogosult dönteni, hanem a hatáskört jogszabályi felhatalmazás alapján gyakorló vezető vagy helyette a nevében és felhatalmazása alapján az a személy,

akire a vezető a kiadmányozás jogát meghatározott ügycsoportok tekintetében átruházta. Végzések, eljárási típusú, közbülső jellegű döntések esetén már gyakrabban találkozhatunk olyan felhatalmazással, amelynek alapján azokat az ügyintéző is meghozhatja. Ilyen esetben is igaz azonban, hogy a döntésnek alaki szempontból a közokiratokkal szemben támasztott formai követelményeknek meg kell felelnie.³⁷ Mindaddig, amíg ezek nem teljesülnek, tervezetről beszélünk, amelynek tartalma a hatóságon kívüli személy számára nem megismerhető.

2. *A zártan kezelt adatot tartalmazó irat.* A hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli az ügyfél és az eljárás más résztvevője természetes személyazonosító adatait és lakcímét tartalmazó iratot, ha az eljárásban való közreműködésük miatt esetlegesen bekövetkező súlyosan hátrányos következmény megelőzése érdekében, kérelemre vagy hivatalból azok zárt kezelését rendelte el. Szakértő esetében ez hasonló okból az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívül eső természetes személyazonosító adatokra és a lakcímre terjedhet ki. A hatóságnak biztosítania kell azt, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.³⁸ Az iratbetekintési jogra alkalmazva a törvénynek ezt a rendelkezését, kijelenthető, hogy a zártan kezelt adatok védelméről a hatóságnak az eljárás befejezését követően engedélyezett iratbetekintés során is gondoskodnia kell.

³⁷ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, 323. § (1) bekezdés. Közelebről az Ákr.-nek a *döntés tartalma és formája* címszó alatt szereplő 81. § szabályaira kellene utalnunk, sajnálatosan azonban az abban foglalt rendelkezések alig-alig nyújtanak érdemi eligazítást (hiányzik az alaki kellékekből például az ügy azonosítószáma, tárgya, az ügyintéző neve, a döntés helye és dátuma, a hatáskör gyakorlójának és a döntés kiadmányozójának a feltüntetése, az aláírás, a szerv bélyegzőnyomata). A törvény miniszteri indokolásából kikövetkeztethető, hogy az említett szabályozási „nagyvonalúság” tudatos. Általános eljárási rendelkezések hiányában azonban fel kell tennünk a kérdést: vajon ezeket a meghatározó jelentőségű alaki követelményeket a jövőben hol fogjuk megtalálni? Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet a Pp.-nek az ítélet tartalmát szabályozó 346. §-ában foglalt rendelkezésekre.

³⁸ Ákr. 28. §.

3. *A minősített adatot tartalmazó irat.* A minősített adat védelméről szóló törvény rendelkezése szerint minősített adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé. „Közigazgatási [...] hatósági eljárásban a nemzeti minősített adathoz történő hozzáférést a minősítő engedélyezheti”, vagyis minősített adatot tartalmazó iratba csak olyan személy nyerhet betekintést, aki arra a minősítőtől származó engedéllyel rendelkezik, más – így engedély hiányában az ügyfél – nem.³⁹
4. *Személyes adatot tartalmazó irat, illetve az ilyen irat személyes adatot tartalmazó része,* ha az adat megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn. A törvény értelmében a hatóság jogosult az ügyfél és az eljárás más résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének, egyes ügyfajtákban az adott ügyfajta szabályozó törvényben meghatározott személyes adatoknak, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges más személyes adatok megismerésére és kezelésére.

Az Ákr. ehhez képest rögzíti, hogy a hatóságnak kell gondoskodnia arról, hogy az általa kezelt személyes adat védelme biztosított legyen. Ennek az egyik általánosan alkalmazott formája az irat „anonimizálása”. Ez azt jelenti, hogy a hatóság az eredeti iratról készült másolatban felismerhetetlenné teszi az iratban található olyan adatokat, amelyek megismerésére az iratbetekintést kérő nem jogosult. Például egy betegség tudományos kutatásával foglalkozó személy betekintést nyerhet a rehabilitációs ügyben eljáró hatóságnál keletkezett iratokba annak érdekében, hogy a gyógyulás előrehaladásának folyamatáról hatósági adatokkal alátámasztott általános meg-

³⁹ 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről, 2. § (3) bekezdés, 14. § (4) bekezdés.

állapításokat tegyen, azonban minden egyes ügyiratot csak anonimizált formában ismerhet meg azért, hogy a betegséget, a tüneteket stb. ne tudja személyhez kapcsolni. Az ilyen adat ugyanis az ügyfél különleges személyes adata, és mint ilyen fokozott jogvédelemben részesül.

5. *Törvény által védett más adatot tartalmazó iratba, illetve az ilyen irat törvény által védett adatot tartalmazó részébe, ha az adat megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn. A hatóság az eljárása során nemcsak jogvédelmet élvező személyes adatokat, hanem jogi oltalom alá eső más adatokat is megismerhet. Ezek a törvény által védett adatok a legkülönbébbek lehetnek. Ilyen például az üzleti, a bank-, a biztosítási, az értékpapír-, a pénztártitok, valamint a magántitok. Hivatásbeli titok különösen az orvosi, ügyvédi, közjegyzői, valamint az egyházi személy hitéleti szolgálata során keletkezett titok.*

Az idézett rendelkezésekből kitűnik, hogy az ügyvédi titoknak minősülő adatot a hatóság csak kivételesen, az ügyvéd megbízójának jóváhagyásával ismerheti meg. Az egyházi személy titoktartásáról a vonatkozó törvény egyenesen úgy rendelkezik, hogy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni.⁴⁰ Ritka jelenségről van tehát szó, ám ha a hatóság mégis a birtokába jut, annak védelméről hivatalból kell gondoskodnia.

A törvény által védettnek minősített titokfajta bármelyikét tartalmazó iratba való betekintésre is csak abban az esetben adhat felhatalmazást a hatóság, ha a vonatkozó törvény kifejezett rendelkezése azt lehetővé teszi, magántitok esetében az érintett ahhoz hozzájárul. Hivatásbeli titkot tartalmazó iratba pedig csak

⁴⁰ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, 13. § (2) bekezdés.

akkor engedélyezhet betekintést, ha annak jogosultja erre a hatóságnak kifejezett formában hozzájárulást adott. A fentiekben túlmenően azonban másfajta védett adatok is szerepelhetnek az eljárásban, mint például licenszek, szabadalmak, műszaki leírások, szerzői alkotások stb. Ezek jogvédelmére úgyszintén külön törvények vonatkoznak, amelyeket az ügyintézőnek át kell tanulmányoznia, mielőtt az ügyfélnek vagy másnak azokba betekintést enged, ugyanis a vonatkozó jogszabályok kizárhatják, vagy feltételhez köthetik az ilyen iratokba való betekintést, illetve a róluk történő másolatkészítést.

Ha a hatóság lehetővé teszi az ügyfél számára az iratbetekintést, az nem kíván formális intézkedést. (Az iratbetekintés tényét, időpontját, az ügyfél rendelkezésére bocsátott másolatok, kivonatok megnevezését stb. az iratborítóra célszerű feljegyezni, vagy erről az ügyintéző hasonló tartalommal külön feljegyzést készíthet.) Ha az ügyintéző közli az ügyféllel, hogy az iratanyagban található egyes (például védett adatot, hivatásbeli titkot, tartalmazó) iratokba nem tekinthet be, és ezt az ügyfél tudomásul veszi, akkor úgyszintén nincs szükség arra, hogy a kérdésben a hatóság végzést hozzon. Ha azonban az ügyfél ragaszkodik ahhoz, hogy valamennyi iratot megtekintse, akkor a hatóságnak *az iratbetekintés korlátozásáról*, illetve (meghatározott iratok tekintetében) *kizárásáról végzésben kell rendelkeznie*. A végzéssel szemben önálló fellebbezésnek van helye. Itt kell megemlíteni, hogy ugyancsak önálló fellebbezéssel lehet élni a hatóságnak azzal a végzésével szemben, amelyet az *iratbetekintési jog korlátozására* irányuló kérelem tárgyában hozott, akár helyt adott a hatóság a kérelemnek, akár elutasította azt.⁴¹

Az eljárás más résztvevői közül a *tanú* a vallomását tartalmazó iratba (például tárgyalási jegyzőkönyv tanúvallomását rögzítő része),

⁴¹ Ákr. 116. § (3) bekezdés i)–j) pont.

a szemletárgy birtokosa a szemlééről készült iratba (jegyzőkönyv, hivatalos feljegyzés, lefoglalásról, zár alá vételről rendelkező végzés) jogosult betekinteni. A *szakértőre*, illetve a *tolmácsra* nézve a törvény külön iratbetekintésre vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaz, de az kézenfekvő, hogy iratbetekintési jogosultságuk kiterjed minden olyan iratra, adatra, bizonyítékra, amelyek ismerete az eljárás során ellátandó feladataik elvégzéséhez szükséges.

A közigazgatási hatósági ügy iratanyaga *nem nyilvános*, ugyanis az abban található iratok tekintélyes része olyan adatokat tartalmaz, amelyeket különböző törvények védenek. Előfordulhat, hogy valamely adat nyilvánosságra hozása bűncselekményt valósít meg (minősített adat), más adatokról való tudomásszerzés személyiségi jogokat sérthet. Mindazonáltal a törvény az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőin kívül más – az eljárásban részt nem vett – személyeknek is lehetőséget biztosít arra, hogy az ügy irataiba betekinthesse. A *harmadik személy* iratbetekintési joga azonban egyrészt feltételhez kötött, másrészt csak korlátozottan érvényesül.

A törvény által megszabott feltétel az, hogy a személyes adatot, törvény által védett adatot tartalmazó iratba betekintést kérő személy igazolja: az adat megismerése jogának érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettségének teljesítéséhez szükséges. Ennek hiányában az ilyen iratok megismerésére vonatkozó kérelmét el kell utasítani.

A harmadik személynek a hatóság által biztosított iratbetekintés tekintetében lényegében ugyanazok a korlátozások érvényesülnek, mint amelyeket az ügyfél iratbetekintési jogának tárgyalásakor már megismertünk, azaz harmadik személy nem tekinthet bele a határozat (végzés) tervezetébe, a hatóság által zártan kezelt, személyes adatokat tartalmazó iratba. A minősített adatot tartalmazó iratba csak a minősítőtől származó engedély birtokában tekinthet be, a törvény által védett egyéb adatot tartalmazó iratba pedig csak az adat megismerésére vonatkozó törvényi feltételek fennállásának igazolása esetén nyerhet

betekintést. A harmadik személy az iratbetekintési kérelmének elutasításáról rendelkező végzést önálló fellebbezéssel támadhatja meg.

Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja az iratbetekintésre jogosultak körét és az iratbetekintés további feltételeit. Az Ákr.-nek ez a felhatalmazó rendelkezése egyrészt lehetőséget biztosít a jogalkotónak arra, hogy meghatározott eljárásokban az iratbetekintési jog terjedelmét egyedileg állapítsa meg, másrészt teret nyit annak, hogy egyes specifikus eljárásokban törvény az iratbetekintési jogot – például büntetőeljárásjogi garanciák érvényesítése érdekében – meghatározott időtartamig, illetve meghatározott személyi kör tekintetében korlátozza, vagy az Ákr.-ben nem szereplő feltételhez kösse.⁴²

Amíg a hatósági ügy iratanyagáról azt állapítottuk meg, hogy az nem nyilvános, ilyen megállapítás a hatóság döntésével kapcsolatban általánosságban nem tehető. Noha törvény a döntés nyilvánosságát korlátozhatja vagy kizárhatja, általánosságban ezzel ellentétes szabály érvényesül: az eljárás befejezését követően a hatóság véglegessé vált határozatát – ha az nem tartalmaz személyes adatot, illetve védett adatot – bárki korlátozás nélkül megismerheti. Miután nagyon gyakran előfordul, hogy a hatóság határozata személyes adatot vagy más védett adatot tartalmaz, a hatóság a törvényben megfogalmazott igénynek úgy tud eleget tenni, hogy a határozatot tartalmazó iratról készült másolaton az ilyen adatot a már ismertetett módon felismerhetetlenné teszi (a döntést anonimizálja). Ugyanez a szabály érvényesül az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra kötelező végzés tekintetében.

⁴² Vö. az Ákr. miniszteri indokolása: részletes indokolás a 33–34. §-aihoz.

7. AZ IDÉZÉS SZABÁLYAI

7.1. Az idézés kötelező tartalma és a közlésére vonatkozó rendelkezések

A közigazgatási hatósági ügy elintézése során a tényállás tisztázásának a hatóságra háruló kötelezettsége és az ezzel összefüggésben elvégzendő egyes bizonyítási cselekmények szükségessé teszik, hogy a hatóság az eljárás folyamatában közvetlen kapcsolatba lépjen az ügyféllel, továbbá más személyekkel, akiktől azt reméli, hogy az ügyről, az annak elintézése során tisztázandó kérdéstről számára hasznosítható információkkal szolgálnak. Szükségessé válhat az eljárás során az is, hogy az ügyfél (ügyfelek) jelenlétében szóban is meghallgasson olyan szereplőket, akiket az eljárásba korábban külön döntésével bevont (például szakértő), vagy az idézéssel és az annak nyomán megteendő vallomással válnak az eljárás résztvevőivé (tanú). A meghallgatni kívánt személy hatóság előtt történő megjelenésének biztosítására szolgál az idézés.

Az idézés a hatóság személyéhez címzett, kötelező felhívása meghatározott időpontban, meghatározott helyen történő megjelenésre. A hatóság bárkit idézhet, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges. Az idézés – mint a hatóság eljárási cselekménye – közhatalmi jelleget tükröz. A közhatalmi jelleg kifejeződik abban, hogy egyrészt az idézett személy (jogi személy esetén a képviselőt ellátó természetes személy) a hatóság felhívásának köteles eleget tenni, azaz a megjelölt időpontban a megjelölt helyszínen megjelenni és meghallgatás céljából a hatóság rendelkezésére állni. Másrészt, ha az idézett személy a felhívásnak nem tesz eleget, szankciókkal sújtható. Harmadrészt vele szemben (a jogi személy képviselőjével szemben) kényszerintézkedés alkalmazható.

Az idézést az érintettel úgy kell közölni, hogy lehetősége legyen felkészülni a megjelenésre, azaz meghallgatásának időpontját megelőzően legalább öt nappal korábban értesüljön róla. Ha azonban az ügy körülményei ezt nem teszik lehetővé, nem szükséges az ötnapos határidő megtartása. Amennyiben az idézett személy az életkora, az egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, a tartózkodási helyén (lakásában, albérletében, kórházban, büntetés végrehajtási intézetben stb.) is meghallgatható. A büntetés-végrehajtási intézetben a büntetés letöltése a személyes megjelenés szempontjából inkább akadályoztatásnak tekinthető, mintsem méltányolható indoknak, célszerűnek látszik azonban a törvény rendelkezésének a kiterjesztő értelmezése. A fentiek szempontjából méltányolható indoknak tekinthető például, ha valaki a fekvőbeteg, mozgásképtelen, vagy önmaga ellátására más okból nem képes hozzátartozója ápolásáról egyedül gondoskodik. Amennyiben az ilyen helyzetről a hatóságnak nincs előzetes tudomása, célszerű, ha az idézett személy az idézés kézhezvételét követően haladéktalanul kapcsolatba lép a hatósággal a tartózkodási helyén történő meghallgatása érdekében.

Az idézésben a hatóságnak meg kell jelölnie, hogy az idézett személyt milyen ügyben és milyen minőségben (ügyfél, tanú, szakértő, szemletárgy birtokosa stb.) kívánja meghallgatni. Nagy változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy amennyiben a hatóság szükségesnek tartja, a kérelmező ügyfelet is idézheti. Korábban a kérelmére indult eljárásban az ügyfél nem, illetve csak a törvényben meghatározott esetekben volt személyes megjelenésre kötelezhető, ezért a hatóság előzetesen értesítette azokról az eljárási cselekményekről – tanú, szakértő meghallgatása, szemle, tárgyalás –, amelyeket a törvény értelmében a tudomására kellett hoznia. A kérelmező ügyfél mérlegelhetette az ezeken az eljárási cselekményeken való részvételét.⁴³

⁴³ Ket. 46. § (2) bekezdés és 49. §. Lásd még 1957. évi IV. törvény (Et.), 18. § (1) bekezdés, az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény (Áe.), 22. § (1) bekezdés.

Fontos tartalmi eleme az idézésnek a megjelenés elmulasztásának következményeire történő figyelmeztetés. Ennek alapján az idézett személynek számolnia kell azzal, hogy ha a megadott helyen és időben nem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a hatóság szankciókkal sújtja, sőt akár kényszerintézkedést foganatosíthatnak vele szemben.

Az idézés célja általában az, hogy a meghallgatni kívánt személy a *hatóság székhelyén*, a szerv hivatali helyiségében jelenjen meg hivatalos meghallgatás és erről készítendő jegyzőkönyv felvétele céljából. Előfordul, hogy az idézés nem a hatóság székhelyére szól, hanem attól különböző helyszínre. Tipikusan ilyen, amikor az idézett személynek a *helyszíni szemlén* kívánatos a jelenléte, és tanúként, szakértőként történő meghallgatása, illetve ügyfélként a nyilatkozattétele a szemle keretében történik meg. Noha ez az általános, a hatóság székhelyére történő idézés elé a törvény mégis számos korlátot állít. Kimondja ugyanis, hogy a hatóság az illetékességi területén lakóhellyel nem rendelkező személyt vagy székhellyel nem rendelkező szervezet törvényes képviselőjét csak abban az esetben idézheti a székhelyére, ha

- a) azt jogszabály írja elő,
- b) az idézés célja tárgyaláson, egyeztetésen való részvétel,
- c) a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná az ügyfél (illetve az ügyfelek bármelyikének) eljárási jogait,
- d) az idézni kívánt személy lakóhelyén nem működik olyan hatóság, amely megfelelő szakismeretek birtokában tudná elvégezni a szükséges eljárási cselekményt,
- e) az idézett személy azt maga kéri.

A kérelmező ügyfél idézhetőségét a Ket. vezette be arra az esetre, amikor az eredetileg kérelemre indult eljárást a hatóság hivatalból folytatta. A törvény 2012. február 1-jétől hatályos szövegében azonban ez kiegészült azzal, hogy a kérelmére folyó eljárásban is idézhető az ügyfél, ha a hatóság tárgyalást, közmeghallgatást vagy egyezségi kísérletet tart. Kitapintható tehát az elmúlt közel másfél évtized jogfejlődésének iránya: az ügyfél a kérelmére indult eljárásban is fokról-fokra szélesebb körben (ma már általánosan) idézhetővé vált.

- f) A fővárosban székhellyel rendelkező hatóság (például jegyző, főjegyző, fővárosi kerületi hivatal vezetője, fővárosi, illetve Pest megyei kormányhivatal, katasztrófavédelmi hatóság, rendőrhatalóság, központi hivatal, kormányhivatal, önálló szabályozó szerv, más autonóm központi közigazgatási szerv) a főváros egész területéről idézhet.

A fenti rendelkezések egyrészt az idézett személy hatóság előtti személyes megjelenésével összefüggésben keletkező terheket (oda-vissza utazás időszükséglete és költsége, munkavégzésből való kiesés, esetlegesen szállásigény keletkezése stb.) igyekeznek mérsékelni, illetve észszerű korlátok közé szorítani, amelyekkel összefüggésben az eljárási költségek is mérsékelhetők, másrészt az ügy előrevitelét, ennek során az ügyféli jogok érvényesülését (például az ügyfél jelen lehessen a tanú meghallgatásán) és a szükséges eljárási cselekmények szakszerű elvégzését hivatottak biztosítani. Figyelemre méltó, hogy a székhelyre történő idézésre vonatkozó törvényi korlátozás immár a jogi személyeket (illetve ezek törvényes képviselőit) is védi, szemben a korábbi szabályozással, amely ilyen kedvezményt csak a természetes személyekre nézve tartalmazott.

Főszabály szerint, ha az idézni kívánt személy lakóhelye (székhelye) nem az eljáró hatóság székhelyén található, a lakóhely (székhely) szerinti hatóságot kell megkeresni a meghallgatás végett. Az Ákr. azonban lehetővé teszi, hogy az ügyben eljáró hatóság – a területileg illetékes hatóság egyidejű értesítése mellett – az ország egész területén elvégezhesen eljárási cselekményeket. Tehát a jövőben számolnunk kell azzal, hogy az eljáró hatóságok az illetékességi területükön kívül is maguk tartják meg a helyszíni szemlét, hallgatnak meg tanúkat, nyilatkoztatnak egyes ügyfeleket stb. Ez a jogi felhatalmazás elvileg alkalmas arra, hogy a helyszíni cselekmények elvégzése tekintetében fokozatosan háttérbe szorítsa a megkeresés jogintézményét, illetve annak az elmúlt évtizedekben kialakult gyakorlatát. Más kérdés, hogy

az idő- és költségtakarékosság szempontjai nagyobb fizikai távolságok esetén mégis inkább a hagyományos megoldások irányába billenthetik el a mérleg nyelvét.

Míg az idézés feltételeire és egyes tartalmi követelményeire igen, az idézés formájára és alaki kellékeire nézve a törvényben nem találunk külön rendelkezést. Valakinek a hatóság előtti személyes megjelenésre kötelezése hatósági döntést igényel. A döntés az eljárás folyamatában természetesen közbülső, azaz eljárási típusú döntés, az idézésről tehát a hatóság végzést hoz.⁴⁴ Kérdés: hogyan kell erről az idézett személyt értesítenie? Erre a kérdésre a döntés közlésére, illetve a törvényben szabályozott kapcsolattartási formákra vonatkozó szabályok együttes alkalmazásával tudjuk a választ megadni. Különbséget kell tennünk az idézni kívánt ügyfél és az idézni kívánt más eljárási résztvevők között arra való tekintettel, hogy az ügyfél jogosult a kapcsolattartás formájának a megválasztására – amely a hatóságot a döntés közlése tekintetében is köti –, az eljárás más résztvevői azonban nem.

Az idézésről szóló végzést *írásbeli kapcsolattartás* esetén hivatalos iratként való kézbesítéssel vagy az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben⁴⁵ meghatározott elektronikus úton kell közölni. Elektronikus úton való írásbeli közlés akkor lehetséges, ha az idézett személy ügyintézési rendelkezésében meghatározott, nyilvántartott elektronikus kapcsolattartásra szolgáló hivatalos elérhetősége (amely biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím vagy kormányrendeletben meghatározott más elektronikus elérhetőség) a hatóságnál rendelkezésre áll, vagy általa a vonatkozó nyilvántartásból lekérhető.

A döntés közlésére vonatkozó általános szabályoknak megfelelően az idézés a *hatóságnál jelenlevő* személlyel *szóban* is közölhető. Ilyenkor

⁴⁴ Felhívom a figyelmet a hatósági döntés mint közokirat alaki kelléke kapcsán az alábbira: KILÉNYI Géza (2005): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.

⁴⁵ 2012. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.).

a közlés tényét és időpontját az iratra rá kell vezetni, és azt az idézett személlyel alá kell íratni. Ha a szóban idézett személy kéri, az idézett tartalmazó végzést írásban (postai szolgáltató útján vagy elektronikusan) is meg kell részére küldeni. Jogsabály azonban a szóbeli közlést egyes ügyfajtákban kizárhatja. Miután az idézés személyhez címzett kötelező felhívás, hirdetményi közlésre nincs lehetőség.

Az idézést az idézett személy részére kell megküldeni. Ez abban az esetben is igaz, amikor az idézés az ügyfél részére szól, és az ügyfél nem személyesen vesz részt az eljárásban, hanem meghatalmazottja útján. Ilyenkor a hatóság az ügyfelet idézi, míg az ügyfél személyes megjelenésére szóló idézésről a képviselőt egyidejűleg értesíti.

Ha az idézett személy korlátozottan cselekvőképes kiskorú vagy cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, a neki szóló idézés megküldésével egyidejűleg a hatóság a törvényes képviselőjét értesíti az idézésről. Ha a személyes megjelenésre kötelezett személy cselekvőképtelen, őt a hatóság a törvényes képviselője útján idézi. A cselekvőképtelen személy hatóság előtti megjelenéséről a törvényes képviselő gondoskodik.⁴⁶

Az idéző végzés ellen önálló fellebbezésnek helye nincs, és az ellen közigazgatási per sem indítható.

7.2. A megjelenési kötelezettség és a megjelenés elmulasztásának jogkövetkezményei

Az idézett személy köteles az idéző végzésben megjelölt helyen és időpontban megjelenni. A törvény azonban a személyes, pontos megjelenésen túl az idézett személlyel szemben további követelményeket is támaszt:

⁴⁶ Ákr. 13. § (6) bekezdés, 31. §.

- a megjelenésekor meghallgatásra alkalmas állapotban legyen,
- az eljárási cselekmény (például tárgyalás, szemle) időtartama alatt rendelkezésre álljon a meghallgatás érdekében.

Ha az idézett személy a szabályszerű idézésnek nem tesz eleget, vagyis az előírt időpontban a megadott helyszínen nem jelenik meg, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki, illetve távolmaradását vagy eltávozását utólag megfelelően nem igazolja, továbbá ha meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki, *eljárási bírsággal sújtható*.

Természetesen az idézett személynek lehetősége van magát kimenteni a megjelenés elmulasztásának vagy az idő előtti eltávozásának a jogkövetkezményei alól. Tipikusan ilyen eset az, ha az idézésnek azért nem tud eleget tenni, mert fizikai állapota vagy egyéb körülményei azt nem teszik lehetővé (például kórházi kezelés alatt áll, otthon tartózkodik ugyan, de fekvőbeteg, vagy például mozgáskorlátozott, és a kérdéses napon nincs olyan személy, aki a szállításáról gondoskodni tudna, de ilyen ok lehet az is, ha valaki előre lekötött időpontban külföldön nyaral). Előfordulhat, hogy az idézett személy egészségügyi okból távozik el idő előtt. Például a hatóság által folytatott tárgyalás órákkal tovább tart, mint ahogy azt előre tervezték, és az idézésre megjelent és a csukott ajtó előtt a folyosón ücsörgő cukorbeteg személy több óras várakozás után azért távozik el a meghallgatását megelőzően, mert az inzulininjekcióját a tárgyalás időben történő befejezésére számítva nem hozta magával, illetve nem gondoskodott szükséges mennyiségű élelmiszer beszerzéséről. A meg nem jelenés indokát, amennyiben lehetséges, a hatósággal már az idézés időpontját megelőzően közölni kell. A tanú vagy a szakértő a tárgyalás, a helyszíni szemle megkezdésekor is jelezheti a hatóságnak, hogy az idézésre megjelent ugyan, de két óra múlva már egy másik idézés következtében bíróság vagy másik

hatóság előtt kell megjelennie. Ha az előzetes kimentés nem oldható meg, a távolmaradás megfelelő indokokkal utólag is igazolható.

Ugyanez igaz az idő előtti eltávozásra is, ha az eljárási cselekmény olyan mértékben elhúzódik, ami előre nem volt látható. Mindez persze megelőzhető. Az eljárás résztvevőinek (ideértve a hatóságot is) együttműködési kötelezettségéből⁴⁷ következik, hogy megfelelően tájékoztatják egymást. A hatóság a megjelenésre előírt időpontban arról tájékoztatja a megjelenteket, hogy az eljárási cselekménynek (például tárgyalás megtartásának) mi a tervezett időszükséglete, az idézett személyek és más résztvevők közlik a hatósággal, hogy az adott napon milyen további hivatalos vagy más mellőzhetetlen elfoglaltságaik vannak, amely miatt meghatározott időpontban távozniuk kell.

A meghallgatásra alkalmas állapot hiányát tipikusan az önhibából eredő ittas, bódult állapot idézi elő. Sokszor a cukorbetegség is produkál hasonló tüneteket, ezt nevezik hipózásnak. Ráadásul nemcsak a cukorbetegség, hanem egyes vesebetegségek és epilepszia is hasonló következményekkel járhat. Ennek megítélését illetően a hatóság, illetve az ügyintéző nincs könnyű helyzetben. Kétségtelen, hogy az ittaságnak és a bódult állapotnak is vannak külső jevei, mint például a zavaros beszéd, a dülöngélés, a féktelen jókedv, az egymást követő, gyors hangulatváltozások, a depresszió, az üveges tekintet. A nem rendészeti feladatokat ellátó közigazgatási szervek általában nem jogosultak alkoholszonda alkalmazására. A hatóság tisztviselői között ráadásul a legtöbb igazgatási ágazatban csak elvétve találni orvost, aki ezeket a tüneteket szakértőként megállapíthatná és rögzíthetné. Ilyen helyzetben tehát indokolt, hogy az észlelteket a hatóság legalább két munkatársa hivatalos feljegyzésbe foglalja. Ha ez nem lehetséges (például a helyszíni szemlén a hatóság részéről csak az ügyintéző vesz részt), akkor hatósági tanút indokolt igénybe venni. Mivel a közigazgatási szerv nem nyomozóhatóság, nem folytathat vizsgálatot annak

⁴⁷ Ákr. 6. § (1) bekezdés.

megállapítására, hogy az idézett személy ittassága, bódult állapota önhibájából következett-e be, vagy sem, ezért az önhibát az ittas vagy a bódult állapot észlelése esetén *vélelmezni kell*.⁴⁸

Az eljárási bírság kiszabásáról a hatóság végzésben rendelkezik. A végzéssel szemben önálló fellebbezésnek van helye, illetve azokban az eljárásokban, amelyekben a fellebbezés lehetősége kizárt, a véglegessé vált végzéssel szemben közigazgatási per indítható.

Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem mentette ki, *a rendőrség útján elővezetethető*. Az elővezetés rendészeti kényszerintézkedés, amelynek az elővezetést elrendelő végzésben megjelölt személlyel szemben van helye, akit a rendőr a megjelölt helyre kísér, vagy oda útba indít.⁴⁹ Tekintettel arra, hogy az elővezetés szükségképpen együtt jár az intézkedéssel érintett *mozgásszabadságának korlátozásával*, annak foganatosítását megelőzően a hatóság vezetőjének be kell szereznie az ügyész jóváhagyását. Amennyiben az elővezetni kívánt személy a Magyar Honvédség tényleges állományú vagy valamelyik rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja, a hatóság vezetője az elővezetés céljából a parancsnokát keresi meg.

Jogi személy vagy egyéb szervezet esetében, ha szervezeti képviselője nem jelent meg az idézésre, és a képviselő nevét a törvényes képviselő a hatóság felhívása ellenére sem közli, az erre felhívott törvényes képviselő, illetve a jogi személy vagy egyéb szervezet eljárási bírsággal sújtható. Ebben az esetben a jogi személy felhívott törvényes képviselőjével szemben elővezetés is elrendelhető. A hatóság elővezetést elrendelő végzésével szemben önálló fellebbezésnek nincs helye, és így az önállóan bíróság előtt sem megtámadható.

⁴⁸ Vö. KILÉNYI Géza (2005): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.

⁴⁹ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, 34. § (1) bekezdés.

Ha az idézett személy igazolja a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát, vissza kell vonni az eljárási bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést. Bár a törvény erről kifejezetten nem rendelkezik, mégis megemlítendő, hogy azokban a ritka esetekben, amikor az ittas vagy bódult állapot sem önhibából ered, és ezt az idézett személy megfelelően alátámasztja, a hatóságnak ugyanígy kell eljárnia.

8. ÉRTESÍTÉS AZ ELJÁRÁSI CSELEKMÉNYRŐL

Az értesítés az eljárás folyamatában a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartás eszköze, amellyel azokban az esetekben él a közigazgatási szerv, amikor úgy ítéli meg, hogy az ügyfélnek érdekében áll valamely eljárási cselekményen való személyes vagy képviselő útján történő megjelenés, ám az ügyfél idézését nem tartja szükségesnek.

Az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából alapvető fontosságú az, hogy az ügyfél értesüljön arról, hogy a hatóság a tényállás tisztázása érdekében milyen eljárási cselekményeket végez, azokra hol és milyen időpontban kerül sor. Nemcsak annak van jelentősége az eljárás során, hogy az ügyfél megismerhesse azokat az iratokat és tárgyi bizonyítékokat, amelyeket a hatóság összegyűjtött, hanem például annak is, hogy meghallgathassa a szakértő – szakvéleményének alátámasztására – szóban előadott érveit, a tanúvallomásokat, lehetősége legyen azokra rögtön reagálni, a tanúhoz, szakértőhöz kérdéseket tudjon intézni, az ügyvel kapcsolatban így megszerzett információk birtokában nyilatkozhasson, esetleg további bizonyítási cselekményre indítványt tegyen. Ezért a hatóság – ha az ügyfél idézését nem látja szükségesnek – az ügyfélnek értesítést küld

- a) a tanú meghallgatásáról,
- b) a szakértő meghallgatásáról,
- c) a szemléről,
- d) a tárgyalásról.

A felsorolt eljárási cselekményekről az ügyfél értesítése kötelező. Az értesítést úgy kell megküldeni, hogy az ügyfél azt a tervezett cselekmény időpontjánál legalább öt nappal korábban megkapja. Ettől a határidőtől el lehet tekinteni, ha az ügy körülményeiből más következik, például

a hatóság eldönti, hogy a tényállás tisztázása érdekében helyszíni szemlét tart, ennek érdekében haladéktalanul egyeztet a szemletárgy birtokosával, a kirendelt szakértővel és az ügyféllel, majd az egyeztetés eredményeként a szemlét az erről való döntéshozatalt követő negyedik napon tartja meg.

Az értesítés célja az ügyféli jogok érvényesülésének előmozdítása az eljárás során, amellyel elősegíthető a tényállás gyorsabb, teljesebb körű tisztázása, ennyiben tehát az eljárás előrehaladását is szolgálja. Ellentétben az idézéssel, az értesítés nem kötelezés jellegű, nem kívánja meg a személyes megjelenést, következésképp az ügyfél (illetve képviselője) távolmaradása közvetlenül nem vonhat maga után semmiféle hátrányos jogkövetkezményt. Az értesítés nyomán az ügyfél megjelenése önkéntes, saját elhatározásán alapul, vagyis ha a részvételt fontosnak tartja, akkor az eljárási cselekmény során jelen lehet, ám ha úgy ítéli meg, hogy az szükségtelen, akkor távol is maradhat. Erről egyébként indokolt tájékoztatni is az értesítésben az ügyfelet.

Azokban az eljárásokban, amelyekben egy vagy több *szakhatóság* vesz részt, az eljárási cselekményről a hatóság a szakhatóságot – a megismert szabálynak megfelelően legalább öt nappal korábban – értesíti, ha a tervezett eljárási cselekmény során a szakhatóság olyan tényeket, adatokat, iratokat, nyilatkozatokat stb. ismerhet meg, amelyek befolyásolhatják az ügyben kialakítandó állásfoglalása tartalmát.

9. JOGKÖVETKEZMÉNYEK AZ ELJÁRÁS AKADÁLYOZÁSA ESETÉN

Noha a törvény az alapelvi rendelkezései között előírja, hogy az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni, továbbá előírja azt is, hogy senki magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére, a gyakorlatban előfordul, hogy az ügyfélnek vagy az eljárás más résztvevőjének szándékos magatartásra, tudatosan félrevezető adatközlése egyes eljárási cselekmények késleltetésére, megakadályozására, az eljárás időtartamának elhúzására, az ügyben a hatóság által meghozandó döntés meghíúsítására irányul. Sok esetben gondatlan, hanyag, nemtörődöm magatartás is hasonló eredménnyel járhat. A törvény nem vállalkozik arra, hogy megpróbálja tételesen számba venni azokat az eseteket, amelyek az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódóan *az eljárás akadályozásának* minősülnek, de azok közé sorolhatjuk például a kizárásra irányuló, nyilvánvalóan alaptalan bejelentést, az idézésre történő meg nem jelenést, az ügy szempontjából jelentős adat valótlan beállítását, elhallgatását, a kötelező adatszolgáltatás elmulasztását, a tárgyaláson történő rendzavarást, amennyiben ezek nyomán a rájuk vonatkozó rendelkezés – adott esetben egyéb intézkedések mellett – eljárási bírság kiszabását helyezi kilátásba.

A tételes számbavétel helyett a törvény *generálklauzulát* alkalmaz, amikor deklarálja, hogy *azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi*, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja. A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel a hatósági jogalkalmazás számára széles körű döntési (*diszkracionális*) szabad-

ságot biztosít⁵⁰ eljárási szankciók alkalmazására, amivel a célja nem titkoltan az eljárás *hatékony lefolytatásának* elősegítése.

A közigazgatási hatósági szabályozás egyik kulcskérdése, miként tudja az eljárások időszerűségét biztosítani. Minden tapasztalat szerint az eljárások elhúzódnásának egyik meghatározó oka lehet, ha az ügyfél vagy az eljárás bármely résztvevője azt akadályozza. Indokolt ezért olyan rendelkezéseket is megállapítani, amelyek a gyakorlatban is alkalmasak lehetnek az eljárást akadályozó magatartások visszaszorítására.⁵¹

Azt, hogy mi minősül önhibának, a törvény nem határozza meg. Ezen a személy felróható magatartását, azaz *szándékos vagy gondatlan* kötelezettségszegését kell értenünk, ami tevékeny magatartással éppúgy megvalósulhat (megtévesztő adatközlés), mint passzivitással, nem tevéssel, ami mulasztásnak minősül. A kimentés lehetőségére az igazolási kérelemre, illetve az idézésre történő megjelenés elmulasztására vonatkozó szabályoknál írtak az irányadók, azzal a kiegészítéssel, hogy előfordulhat olyan eset is, amikor az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője akaratlanul szolgáltat téves adatot. A jóhiszeműség elvéből következik, hogy az ügyfél és az eljárás más résztvevője jóhiszeműségét a hatóságnak az eljárásban vélelmeznie kell. Ehhez képest a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.⁵² A rosszhiszeműség megállapítása szándékosságot vagy legalább tudatos gondatlanságot feltételez. Ehhez képest a felróható kötelezettségszegés szélesebben értelmezhető kategória, amennyiben az egyszerű gondatlanság (hanyagosság) eseteit is ide sorolhatjuk, ezek ugyanis éppúgy megalapozzák az eljárás akadályozásának a hatóság által alkalmazható jogkövetkezményeit, mint a szándékos magatartás vagy a gondatlanság magasabb foka.

⁵⁰ Vö. LAMM–PESCHKA (1999): *i. m.*, 225.

⁵¹ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás: részletes indokolás a 77. §-hoz.

⁵² Ákr. 6. § (3) bekezdés.

Abban az esetben, ha a kötelezettségét önhibájából megszegő személy tevékeny magatartása vagy mulasztása következtében eljárás többletköltség keletkezik, a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, a többletköltség okozóját az eljárás akadályozása címén az általa okozott többletköltség megtérítésére kell köteleznie. Ezzel szemben az eljárási bírság kiszabása – mint az eljárás akadályozásának másik jogkövetkezménye – nem kötelező, ebben a tekintetben a hatóságnak mérlegelési jogköre van. Mindazonáltal a többletköltség megfizetésére kötelezés és az eljárási bírság kiszabása együttesen is alkalmazható.

Az eljárás akadályozása nemcsak az ügyféllel és az eljárás más résztvevőivel szemben állapítható meg, hanem lényegében minden olyan személlyel szemben, aki az eljárással valamilyen módon kapcsolatba kerül.⁵³ Ilyen például az a személy (szervezet), akit a hatóság adatközlés érdekében megkeresett, de a megkeresésben foglalt adatszolgáltatásnak a megadott határidőben nem tett eleget.

Fel kell hívni ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az eljárás akadályozásával összefüggésben *a hatóságnak is van előzetes kötelezettsége*. Minden olyan eljárási típusú döntésében (felhívásában, megkeresésben stb.), amellyel valakire kötelezettséget ró, tájékoztatást kell nyújtania az érintettnek arról, hogy az önhibából eredő mulasztás, az indokolatlan késedelem (vagy például a szándékosan megtévesztő adatszolgáltatás) az eljárás akadályozásának minősül, és annak milyen jogkövetkezményei vannak.

A többletköltség megfizetését és az eljárási bírságot a hatósági eljárás bármely szakaszában – az alapeljárásban, a jogorvoslati eljárásban és a végrehajtási eljárásban is – elő lehet írni, illetve ki lehet szabni, ha annak a törvényes feltételei fennállnak. Legkisebb összege eseténként tízezer forint, legmagasabb összege természetes személy esetén

⁵³ HUSZÁRNÉ OLÁH Éva (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Órac Kiadó. 157. Lásd még: HAJAS Barnabás szerk.: *A közigazgatási eljárásjog megújítása*. Oktatói kézikönyv az állami tisztviselők képzéséhez. 104.

ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint. Ezekről az összeghatároktól törvényben el lehet térni. Az eljárási bírságot egy eljárásban ugyanannak a kötelezettségnek az ismételt megszegése esetén is, de különböző kötelezettségek egymást követő megszegése esetén is ismételten ki lehet szabni.

A bírság összegét nem mechanikusan, hanem az eset körülményeinek mérlegelésével (például a jogellenes magatartás súlya, a felróhatóság mértéke), továbbá – ha ilyen adatok a hatóság rendelkezésére állnak – az érintett vagyoni, jövedelmi viszonyaira figyelemmel kell meghatározni, ismételt bírságolás esetén tekintetbe véve az előző bírságok számát és azok együttes összegét is.

Az eljárási többletköltség megfizetésére való kötelezésről és/vagy az eljárási bírság kiszabásáról a hatóság végzésben rendelkezik. A törvénynek a döntés tartalmára és formájára vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel egyszerűsített döntés ilyen kérdésben nem hozható, azaz a végzést indokolással kell ellátni. A végzéssel szemben önálló fellebbezésnek van helye, a fellebbezés kizártsága esetén a véglegessé vált végzés ellen közigazgatási per indítható.⁵⁴

⁵⁴ Ákr. 81. § (1)–(3) bekezdés, 116. § (3) bekezdés f), k) pont, 114. § (1) bekezdés.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- HAJAS Barnabás szerk.: *A közigazgatási eljárásjog megújítása*. Oktatói kézikönyv az állami tisztviselők képzéséhez.
- HUSZÁRNÉ OLÁH Éva (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- HUSZÁRNÉ OLÁH Éva (2017): Betekintés az eljárás irataiba. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 95–103.
- KALAS Tibor (2017): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- KILÉNYI Géza (2005): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- LÖVÉTEI István (2005): A közigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

**IV.
A KÉRELEMRE INDULÓ
HATÓSÁGI ELJÁRÁS**

Gyurita E. Rita

1. A HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZAKASZAI

A hatósági eljárás három szakaszra bontható:

- a) elsőfokú eljárás (alapeljárás),
- b) jogorvoslati eljárás,
- c) végrehajtási eljárás.

Az **elsőfokú eljárás** (alapeljárás) a hatósági eljárás első szakasza, szükségképpen szakasz, ugyanis az elsőfokú eljárás lefolytatása előfeltétele az érdemi döntés (közhatalmi [hatósági] aktus) meghozatalának. Az elsőfokú eljárás (alapeljárás) megindítására kétféle módon kerülhet sor:

- a) **kérelemre** vagy
- b) **hivatalból**, méghozzá az alábbi esetekben:
 - ba) ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a hatóság tudomására,
 - bb) ha erre bíróság kötelezte a hatóságot,
 - bc) ha erre felügyeleti szerve utasította a hatóságot,
 - bd) ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást a hatóság,
 - be) vagy ezt egyéb jogszabály írja elő.

A közigazgatási hatósági ügyeket szabályozó ágazati jogszabályokat vizsgálva megállapítható az is, hogy az egyes hatósági ügyfajtákban az elsőfokú eljárást (alapeljárás) az alábbi módokon indítják el:

- a) kizárólag kérelemre,
- b) hivatalból,
- c) kérelemre vagy hivatalból.

Vannak olyan hatósági ügyfajták, amelyek esetén kizárólag kérelemre indul az alapeljárás (például családtámogatási ellátások iránti kérelem – családi pótlék, gyermekgondozási támogatások, anyasági támogatás iránti kérelem – tárgyában indított eljárás,¹ csecsemőgondozási díj, valamint gyermekgondozási díj megállapítása,² továbbá ingatlan tulajdonjogának külföldi által történő megszerzésére irányuló engedély iránti kérelem tárgyában indított eljárás³ stb.) Vannak olyan hatósági ügyfajták is, amelyek esetén hivatalból indul az alapeljárás (építésrendészeti eljárás,⁴ dohánytermékek fogyasztására vonatkozó tilalmak megszegése esetén egészségvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás⁵ stb.) Végül vannak olyan hatósági ügyfajták, amelyek esetén akár kérelemre, akár hivatalból indulhat az alapeljárás (az építészeti és az építésfelügyeleti hatóság kötelezési eljárása,⁶ a gyermek gondozási helyének megváltoztatása, a gyermek nevelésbevételének megszüntetése⁷ stb.).

Az Ákr. külön fejezetben szabályozza a kérelemre induló hatósági eljárást (III. fejezet) és a hivatalbóli eljárást (VII. fejezet). A szabályozás kapcsán megállapítható az is, hogy a kérelemre induló eljárás szabályozása a részletesebb. A hivatalbóli eljárás szabályozása kevésbé részletes, ugyanis csak a kérelemre induló eljáráshoz képest eltérő szabályokat tartalmazza a hivatalbóli eljárást szabályozó fejezet, emiatt eltérő szabály hiányában a hivatalbóli eljárás során is alkalmazandók

¹ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, 5. §, 34. §.

² A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, 40. § (3) bekezdés, 42/B. § (2) bekezdés.

³ A külföldiek mező- és erdőgazdasági hasznosítású földnek nem minősülő ingatlanokat érintő tulajdonszerzéséről szóló 251/2014. (X. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 1.), 2. §.

⁴ Az építészeti és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építészeti hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 2.), 67. § (1) bekezdés.

⁵ A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény, 7. § (1) bekezdés.

⁶ Korm. rendelet 2. 16. § (1) bekezdés.

⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, 80/B. § (1) bekezdés, 81. § (1) bekezdés.

a kérelemre induló eljárás szabályai.⁸ A jogorvoslati eljárás (IX. fejezet) nem szükségképpeni szakasz; cél a hibás hatósági döntés (közhatalmi [hatósági] aktus) orvoslása vagy a hatóság jogszabálysértő mulasztásának felszámolása. A jogorvoslati eljárás megindítása kérelemre vagy hivatalból történik. A végrehajtási eljárás (XI. fejezet) szintén nem szükségképpeni szakasz; cél a közigazgatási hatósági döntés (közhatalmi [hatósági] aktus) érvényesítése az önkéntes teljesítés elmaradása esetén. A végrehajtási eljárás megindítása is kérelemre vagy hivatalból történik. A szabályozás kapcsán megállapítható, hogy a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban eltérő szabály hiányában alkalmazandók a kérelemre induló eljárás, illetve az Ákr. egyéb fejezeteinek szabályai.

Az eljárás szakaszainak fenti elemzése alapján megállapítható, hogy az eljárás megindítására kétféle módon (kérelemre vagy hivatalból) kerülhet sor a hatósági eljárás mindhárom szakaszában (elsőfokú [alap-] eljárás, jogorvoslati eljárás, végrehajtási eljárás). Az eljárás megindításának kétféle módja között lényeges különbség, hogy **a kérelemre induló eljárás** jellemzően a kérelmező **ügyfél magánérdekének védelmére, érvényesítésére irányul**, míg **a hivatalból indított eljárás a közérdek érvényesítésére irányul**. Erre a különbségre az Ákr.-hez fűzött indokolás is rávilágít: „A kétféle eljárási (eljárás-indítási) mód az eljárás tárgyának a közérdekkel való szorosabb vagy távolabbi kapcsolatán alapszik. A kérelemre induló eljárásokban a kérelmező (ügyfél) törvényes magánérdekének védelme, érvényesítése dominál, amely csak annyiban érint közérdeket, hogy a jogos magánérdek törvényes keretek közötti érvényesíthetősége maga a közérdek. Itt tehát valójában a magánérdek és a közérdek összehangolására szolgál a hatósági eljárás. Az eleve hivatalból indítható eljárások viszont közvetlenül a közérdek érvényesítésére irányulnak, általában valamely olyan

⁸ PATYI András – BOROS Anita (2012): A hatósági eljárás megindítása és az eljárási feltételek. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 255–259.; SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 120–121.

magánérdekekkel szemben, amelyek sértik a közérdek megvalósulását (de akár többféle közérdek ütközése esetén is lehetséges).⁹

További különbség, hogy a **kérelemre induló eljárás** megindításának **feltétele** az ügyfél által benyújtott **kérelem**, tehát tulajdonképp **az ügyfél akaratán múlik** az eljárás megindítása. A hatóságnak meg kell indítania az eljárást a kérelem alapján, kivéve, ha eljárási akadály áll fenn, és ennek okán visszautasításra kerül a kérelem. **A hivatalbóli eljárás megindításának nem feltétele a kérelem**, ebben az esetben az ügyfél akarata nem befolyásolja az eljárás megindítását (a hatóság megindítja az eljárást az ügyfél akarata ellenére is).

Kérelemre induló eljárások esetén a kérelmezőnek az eljárás megindításakor **illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni az eljárás lefolytatásáért** (a forgalmi engedély kiadásával kapcsolatos eljárás illetéke 6000 forint, az ideiglenes forgalmi engedély kiadására irányuló eljárás illetéke 2500 forint stb.), kivéve, ha az adott eljárás illeték- vagy díjmentes (az állandó személyazonosító igazolvány és a lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiadására irányuló eljárás stb.).¹⁰ A hivatalbóli eljárás független az ügyfél akaratától, ennek okán **a hivatalbóli eljárás lefolytatásáért nem kell illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat fizetni** az ügyfélnek/ügyfeleknek. Megjegyzendő, hogy vannak olyan jogintézmények, amelyek a hivatalbóli eljárásban nem alkalmazhatók (szünetelés stb.) vagy részben eltérő tartalommal alkalmazhatók (felfüggesztés stb.).

⁹ Az Ákr. 103–105. §-aihoz fűzött indokolás.

¹⁰ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 33. § (2) bekezdése. Az Itv. V. fejezete, valamint a Mellékletek meghatározzák a tárgyi illetékmentes eljárásokat, illetve az illetékköteles eljárások esetén az illeték mértékét, összegét.

2. A KÉRELEM

2.1. A kérelem fogalma, fajtái

Az Ákr. definiálja az eljárás megindítására irányuló **kérelem** fogalmát az alábbiak szerint: „az **ügyfél** olyan **nyilatkozata**, amellyel **hatósági eljárás lefolytatását**, illetve a **hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében**.”¹¹

A kérelem alapján a hatáskörrel rendelkező, illetékes hatóság köteles eljárni, az eljárást lefolytatni és döntést hozni, kivéve, ha a kérelmet vissza kell utasítania.

Az Ákr. alapján a **kérelmek két fajtája** különböztethető meg:

- a) az eljárás megindítására irányuló kérelem,
- b) az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb kérelem (igazolási kérelem, iratbetekintési jog gyakorlására vagy korlátozására irányuló kérelem, költségmentesség iránti kérelem, eljárás szünetelése iránti kérelem stb.).

Az elsőfokú **eljárás** (alapeljárás) **megindítására irányuló kérelem tárgyát** tekintve jellemzően az alábbiakra irányul:

- a) jog, illetve jogosultság (családtámogatási ellátások, öregségi nyugdíj, özvegyi nyugdíj, árvaellátás, építési engedély, bontási engedély iránti kérelem stb.) vagy kötelezettség megállapítására,
- b) jogvita eldöntésére, elbírálására (kapcsolattartás rendezése, ki-sajátítás iránti kérelem stb.),
- c) tény, állapot, adat igazolására, nevezetesen hatósági bizonyítvány (anyakönyvi kivonat, hatósági erkölcsi bizonyítvány stb.)

¹¹ Ákr. 35. § (1) bekezdés.

Az idézetekben található kiemelések a szerzőtől származnak.

- vagy hatósági igazolvány (személyazonosító igazolvány, útlevél stb.) kiállítására,
- d) nyilvántartásba bejegyzésre, a korábbi bejegyzés módosítására vagy törlésére (tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba bejegyzése vagy törlése iránti kérelem stb.).

A kérelem benyújtására jogosultak kapcsán megállapítható, hogy **az eljárás megindítására irányuló kérelmet az ügyfél jogosult benyújtani**. A hatósági eljárásban jellemzően egy kérelmező ügyfél van, de lehet több kérelmező is (házastársak közösen nyújtanak be építési engedély iránti kérelmet stb.). Az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli **egyéb, az eljárással összefüggő kérelmet nemcsak az ügyfél nyújthat be**, hanem az eljárás valamennyi résztvevője benyújthat ilyen tárgyú kérelmet. Megjegyzendő, hogy az Ákr. eljárás megindítására irányuló kérelemre vonatkozó rendelkezéseit az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb, az eljárással összefüggő kérelmekre is megfelelően alkalmazni kell.

Nem minősül az Ákr. hatálya alá tartozó **kérelemnek** a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvényben szabályozott, bárki által benyújtható **panasz és közérdekű bejelentés**, amelyeket szintén tartalmuk alapján kell elbírálni. 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 bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A panasz és a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.¹²

Az ügyfelet a kérelmével kapcsolatban megilleti a **rendelkezési jog**. Ez azt jelenti, hogy az ügyfél **kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet**. Tehát az ügyfél a benyújtott

¹² A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, 1. § (2)–(3) bekezdés.

kérelmét részben vagy egészben módosíthatja vagy visszavonhatja. A rendelkezési jognak azonban van időbeli korlátja, az ügyfelet a rendelkezési jog a döntés véglegessé válásáig illeti meg.

2.2. A kérelem tartalma és mellékletei

Az Ákr. meghatározza a kérelem minimális tartalmi elemeit, ennek alapján a kérelemnek tartalmaznia kell

- a) az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és
- b) az elérhetőségét.

Ágazati **jogszabály további követelményt állapíthat meg** a kérelem tartalmát illetően. Jellemzően az ágazati jogszabályok részletesen szabályozzák a kérelem tartalmi elemeit (építésügyi hatósági engedély iránti kérelem,¹³ ingatlan tulajdonjogának külföldi által történő megszerzésére irányuló engedély iránti kérelem¹⁴ stb.). A kérelemhez **csatolni kell a jogszabályban meghatározott mellékletet/mellékleteket** is (mellékletet kell csatolni az építésügyi hatósági engedély iránti kérelmekhez,¹⁵ kisajátítás iránti kérelemhez¹⁶ stb.). Megjegyzendő, hogy nem minden kérelemhez kell mellékletet/mellékleteket csatolni. Az **Ákr.** tehát nem részletezi a csatolandó mellékletek, illetve adatok körét, azt azonban **rögzíti**, hogy **mit nem kérhet a hatóság az ügyfélől**:

- a) szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolását és
- b) az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adatot, amely nyilvános vagy amelyet jogszabállyal rendszerezített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

¹³ Korm. rendelet 2. 7. § (1) bekezdés.

¹⁴ Korm. rendelet 1. 2. § 1. melléklet.

¹⁵ Korm. rendelet 2. 7. § (1) bekezdés.

¹⁶ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.), 24. § (5) bekezdés.

2.3. A kérelem előterjesztése és az eljárás megindulása, a kérelem tartalom szerinti elbírálása

A kérelem **előterjesztésére kétféle módon** kerülhet sor:

- a) **írásban**
- b) ba) írásban (papíralapú kérelem), valamint
bb) az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.)¹⁷ meghatározott elektronikus úton,
- c) **személyesen (szóban).**

Törvény vagy kormányrendelet másként rendelkezhet a kérelem benyújtásának módját illetően. Előírhatják, hogy a kérelmet formanyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell beadni, amely tartalmazza a kötelező tartalmi elemeket (például öregségi nyugdíj, valamint özvegyi nyugdíj megállapítása iránti kérelem,¹⁸ családtámogatási ellátásra való jogosultság megállapítása iránti kérelmek,¹⁹ építésügyi hatósági engedély iránti kérelem,²⁰ kisajátítás iránti kérelem²¹ stb.).

Az Ákr. rögzíti, hogy hol terjeszthető elő a kérelem, vagyis a **kérelem előterjesztésének helyét**, ennek alapján a kérelmet

- a) a **hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál** vagy
- b) a **kormányablaknál** lehet előterjeszteni, ám a kormányablaknál történő előterjesztést törvény vagy kormányrendelet kizárhatja.

¹⁷ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.

¹⁸ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tbnvtv.), 64. §.

¹⁹ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, 1. § (1) bekezdés.

²⁰ Korm. rendelet 2. 7. § (2) bekezdés.

²¹ Kstv. 24. § (1) bekezdés.

Amennyiben az ügyfél nem a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál terjesztette elő a kérelmét, akkor át kell tenni a kérelmet a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz. Ha nincs helye áttételnek, akkor visszautasítják a kérelmet.

Az eljárás megindulásának napja a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő nap. Az Ákr. fenntartja a **kérelem tartalom szerinti elbírálásának elvét**, ami azt jelenti, hogy az ügyfél kérelmét tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Előfordulhat, hogy a kérelem elnevezése és tartalma között nincs összhang, ilyenkor a hatóságnak a tényleges tartalma szerint kell elbírálni a kérelmet.

3. A HIÁNYPÓTLÁS

A kérelemre induló hatósági eljárásban a hatóságnak meg kell vizsgálni a kérelmet és mellékleteit aszerint, hogy a kérelem megfelel-e a jogszabályban foglalt követelményeknek, illetve az ügyfél csatolta-e az ágazati jogszabályban meghatározott mellékleteket. Előfordulhat, hogy az ügyfél hiányos adattartalommal nyújtja be a kérelmét, illetve nem csatolja a szükséges mellékletet/mellékleteket, vagy a tényállás tisztázása során merül fel új adat, és ennek okán a hatóság hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet.²² Az Ákr. **a hiánypótlásnak két esetkörét szabályozza.** Eszerint a hatóság hiánypótlási felhívást ad ki,

- a) ha **a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg** (haladéktalanul, de legkésőbb az eljárás megindulásától számított nyolc napon belül), **vagy**
- b) megfelel, de a **tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges** (azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül).

A hatóság **nem adhat ki hiánypótlási felhívást**

- a) szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolására és
- b) az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adatra, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszerített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

Az Ákr. meghatározza a hiánypótlás tartalmi elemeit is. Eszerint a hiánypótlásnak tartalmaznia kell az alábbiakat:

²² PATYI-BOROS (2012): *i. m.*, 265–268.

- a) hiányzó, ennek okán pótolandó adatot/adatokat, illetve mellékletet/mellékleteket,
- b) a hiánypótlási felhívás teljesítésére rendelkezésre álló határidő megjelölését, valamint
- c) a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetést.

Az Ákr. nem rendelkezik a hiánypótlási felhívás teljesítésének időtartamáról (mennyi időn belül kell pótolni a hiányosságot). A hatóság – a hiányzó mellékletre/mellékletekre, illetve adatra/adatokra és az ügyintézési határidőre figyelemmel – határozza meg, hogy a hiánypótlási felhívást milyen határidőn belül kell teljesíteni. Ágazati jogszabály azonban rendelkezhet a hiánypótlási felhívás kiadásának, valamint teljesítésének időtartamáról (például az építésügyi hatósági eljárás során a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb az eljárás megindulásától számított öt napon belül, legfeljebb tíznapos teljesítési határidő megjelölésével hívja fel hiánypótlásra az építettöt [ügyfelet]).²³

A hatóság csak **egyszer** kérheti fel hiánypótlásra a kérelmezőt, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy egy eljárásban többszöri hiánypótlásra akkor kerülhet sor, ha törvény vagy kormányrendelet megengedi (például a kérelemre indult gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásokban a tényállás tisztázása érdekében hiánypótlásra való felhívásnak legfeljebb két ízben van helye).²⁴

A hiánypótlás **végzésben** történik, e végzés ellen nincs helye önálló fellebbezésnek. **Az Ákr. rendelkezik** a kérelemre induló hatósági eljárásban a **hiánypótlás elmulasztásának jogkövetkezményéről** is. Amennyiben az ügyfél a hiánypótlási kötelezettségét elmulasztja, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, továbbá a hatóság az eljárást hivatalból sem folytatja, akkor az eljárást megszünteti.

²³ Korm. rendelet 2. 11. § (1) bekezdés.

²⁴ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 3.), 8/D. §.

4. AZ ELJÁRÁS FAJTÁI

Az Ákr. a kérelemre induló és folytatott eljárások három fajtáját különbözteti meg:

- a) automatikus döntéshozatali eljárás,
- b) sommás eljárás vagy
- c) teljes eljárás.

Az Ákr. szabályozza a három eljárásfajta feltételeit és ügyintézési határidejét. Az Ákr.-hez fűzött indokolás az eljárások közötti különbséget az alábbiak szerint határozza meg: „Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, feszes eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak, míg a teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető lehet.”²⁵

Az Ákr. meghatározza a hivatalbóli eljárás lefolytatásának fajtáit is, ennek alapján **hivatalbóli eljárás lefolytatására**

- a) automatikus döntéshozatali eljárásban vagy
- b) teljes eljárásban kerülhet sor. (Ezt egy önálló fejezetben ismer-tetjük.)

²⁵ Az Ákr. 39–43. §-aihoz fűzött indokolás.

4.1. Automatikus döntéshozatali eljárás

Az automatikus döntéshozatali eljárás az ügyintézési határidőt tekintve a három eljárásfajta közül a legrövidebb, hiszen egy nap alatt születik döntés a kérelem tárgyában, amennyiben annak feltételei fennállnak.

Az Ákr. meghatározza az automatikus döntéshozatal konjunktív (együttesen fennálló) feltételeit:

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

A hatóságnak akkor van lehetősége az automatikus döntéshozatalra, ha az adott ügyfajtában **törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi**, tehát az Ákr. alapján – ágazati törvény vagy kormányrendelet megengedő szabályozása hiányában – nincs lehetőség az automatikus döntéshozatalra. Az automatikus döntéshozatal további feltétele a rövid ügyintézési határidő miatt, hogy **a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll**. Nincs helye automatikus döntéshozatalnak, ha a hatóság részére nem áll rendelkezésére minden adat a kérelem benyújtásakor, vagyis további adatok szükségesek, amelyeket a hatóság megkeresés útján szerez be, vagy amelyekre a hatóság hiánypótlási felhívást bocsát ki. Az automatikus döntéshozatal feltétele az is, hogy a kérelem tárgyában **a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel**. Vagyis nincs helye automatikus döntéshozatalnak, ha a hatóság a döntést mérlegelési jogkörben hozza meg (méltányossági kérelmek elbírálása stb.). Végül az automatikus döntéshozatalnak feltétele az is, hogy **nincs ellenérdekű ügyfél**. Ez azt jelenti, hogy nincs helye automatikus döntéshozatalnak a jogvitás eljárás (az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárás) vagy az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárás esetén. Az Ákr. rögzíti, hogy az automatikus dön-

téshozatali eljárás esetén **az ügyintézési határidő 24 óra**. Az automatikus döntéshozatali eljárás **további szabályait az Eüsztv. tartalmazza**. Az elektronikus ügyintézését biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg és közli a döntését az ügyféllel.²⁶ Az Ákr.-hez fűzött indokolás az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás kapcsán rámutat arra, hogy „[a]z elektronikus ügyintézés megreformálásával összefüggésben továbbá bevezetésre kerül az automatikus döntéshozatali eljárás, amely a **sommás eljárás sajátos esetének is tekinthető**, ebben az esetben egy napon belül döntést kell hoznia a hatóságnak.”²⁷

4.2. Sommás eljárás

Az Ákr. szerint főszabályként minden ügyben adott a sommás eljárás lehetősége, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak, kivéve, ha törvény kizárja az adott ügyben a sommás eljárás alkalmazását. A sommás eljárást már a Ket. is tartalmazta 2016. január 1. napjától, ugyanis a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény (a továbbiakban: Bürotv.)²⁸ egyebek mellett úgy módosította a Ket.-et, hogy a sommás eljárás új jogintézményként bekerült a Ket.-be. Az Ákr. szabályozza a **sommás eljárás konjunktív** (együttesen fennálló) **feltételeit**. Eszerint sommás eljárásnak akkor van helye, ha

- a) a kérelmet és mellékleteit hiánytalanul terjesztették elő,
- b) a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott,
- c) nincs ellenérdekű ügyfél, és
- d) törvény nem zárja ki az ügyben a sommás eljárás alkalmazását.

²⁶ Eüsztv. 11. §.

²⁷ Ákr., általános indokolás, III. pont.

²⁸ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény, 96. §, 99. § (1) bekezdés.

Sommás eljárásra csak akkor kerülhet sor, ha **hiánytalanul előterjesztett a kérelem és a mellékletei**, tehát a kérelem tartalmát tekintve teljes, és csatolták hozzá a szükséges mellékleteket. Amennyiben hiányos a kérelem, illetve a mellékletek hiányoznak, akkor a hatóság hiánypótlási felhívást ad ki, illetve megkeresés útján szerzi be a hiányzó adatokat, iratokat teljes eljárás keretében. A sommás eljárás feltétele, hogy **a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott**. Amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy a tényállás nem tisztázott a rendelkezésére álló adatok alapján, akkor teljes eljárásra kerül sor, és ennek keretében a hatóság tisztázza a tényállást. A sommás eljárás feltétele az is, hogy **nincs ellenérdekű ügyfél**. Ez azt jelenti, hogy nincs helye sommás eljárásnak a jogvita eljárás (az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárás) vagy az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárás esetén. Végül a sommás eljárás feltétele, hogy **törvény nem zárja ki az ügyben** a sommás eljárás alkalmazását. Amennyiben ágazati törvény kifejezetten rendelkezik az adott ügyfajtában a sommás eljárás kizárásáról, akkor értelemszerűen nincs helye sommás eljárásnak. Megjegyzendő, hogy csak törvény zárhatja ki a sommás eljárás lehetőségét. A sommás eljárás esetén az **ügyintézési határidő nyolc nap**, tehát jelentősen rövidebb, mint a teljes eljárás esetére az Ákr.-ben meghatározott ügyintézési határidő.

4.3. Teljes eljárás

A teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma. Az Ákr. meghatározza **a teljes eljárás esetköreit**:

- a) Ha a **sommás eljárás bármely feltétele nem áll fenn**, akkor teljes eljárásra kerül sor az alábbiak szerint:
 - aa) Ha a hatóság megállapítja, hogy **a sommás eljárás Ákr.-ben meghatározott feltételei közül bármely feltétel nem áll fenn**, akkor a **sommás eljárás szabályait mellőzi, függő**

hatályú döntést hoz, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el. Megjegyzendő, hogy a **függő hatályú döntést mellőzi a hatóság**, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül 1. a kérelmet visszautasítja, 2. az eljárást megszünteti, 3. érdemben dönt, 4. az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja, vagy 5. az eljárás szünetel.

- ab) Ha a hatóság megállapítja, hogy a **sommás eljárás Ákr.-ben meghatározott feltételei közül bármely feltétel nem áll fenn, és függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye** (lásd e fejezet 5. pontja). A hatóság **az ügyet** ez esetben is **teljes eljárásban intézi el.** A hatóság szükség esetén szakhatóságot keres meg, rendelkezik az eljárást felfüggesztéséről, szüneteléséről vagy a beadvány elintézését függőben tartja, rendelkezik a tényállás tisztázásához szükséges, előre látható eljárási cselekményekről, hiánypótlásra hív fel, továbbá tájékoztatást ad a határidő túllépésének jogkövetkezményeiről.
- b) Ha **az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot vagy tesz bizonyítási indítványt**, akkor ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és **a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.**
- c) Ha **az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye**, akkor a döntés közlését követő öt napon belül **az ügyfél kérheti**, hogy a hatóság **a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.** Az Ákr.-hez fűzött indokolás egyebek mellett kimondja: „Fontos újítás, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás esetén az ügyfél a döntés közlését követő 5 napon belül kérheti, hogy a hatóság kérelmét teljes eljárásban bírálja el. Ez ügyfelől egy kvázi 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, visszasságok kijavítására, orvoslására.”²⁹

- c) Végül ide sorolandó az az esetkör is, amikor **a hatóság** mérlegelési jogkörében **a kérelmet visszautasítja**, mivel azt **nem az előírt formában terjesztették elő**. Ha ilyen esetben a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételtelen előterjeszti, akkor a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le.

Teljes eljárásban **az ügyintézési határidő 60 nap**. Az Ákr. azonban szubszidiárius jelleggel szabályozza a teljes eljárás ügyintézési határidejét. Ez azt jelenti, hogy a 60 napos ügyintézési határidőnél hosszabb határidőt törvény állapíthat meg (biztosított, volt biztosított biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyaira, kereseteire és jövedelmeire vonatkozó, nyilvántartásba bejelentett adatainak egyeztetése tárgyában indult eljárás esetén az ügyintézési határidő 75 nap,³⁰ a kisajátítási eljárás ügyintézési határideje 75 nap³¹ stb.), rövidebb határidőt pedig bármely jogszabály kijelölhet (az építésrendészeti eljárásban az ügyintézési határidő 50 nap,³² külföldiek ingatlanszerzése iránti eljárásban az ügyintézési határidő 45 nap³³ stb.).

²⁹ Az Ákr. 39–43. §-aihoz fűzött indokolás.

³⁰ Tbnytv. 96/B. § (7) bekezdés.

³¹ Kstv. 22. § (2) bekezdés.

³² Korm. rendelet 2. 14/A. § (3) bekezdés.

³³ Korm. rendelet 1. 3. §.

5. FÜGGŐ HATÁLYÚ DÖNTÉS

A hatóság függő hatályú döntést hoz teljes eljárás esetén, az eljárás megindítását követően, az érdemi döntést, illetve az eljárást lezáró döntést megelőzően. A függő hatályú döntés nem az Ákr. nívuma: a Ket. is tartalmazta e jogintézményt 2016. január 1. napjától, ugyanis a Bürotv. egyébeken mellett úgy módosította a Ket.-et, hogy a függő hatályú döntés új jogintézményként bekerült a Ket.-be, tehát viszonylag újnak tekinthető. A Bürotv.-hez fűzött indokolás a függő hatályú döntés mint új jogintézmény célját az alábbiak szerint összegezte: „a hatóság jogszerű hallgatásának intézményét továbbfejlesztve biztosít a kérelmező ügyfél számára garanciát az ügye ésszerű határidőn belül történő elintézésére”.³⁴

Az Ákr. szabályozza a függő hatályú döntés speciális tartalmi elemeit, ennek alapján a függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy

- a) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetékeknek, vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,
- b) a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- c) a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

³⁴ A Bürotv. 95–109. §-aihoz fűzött indokolás.

A függő hatályú döntés naptári dátum szerint meghatározva tartalmazza azt az időpontot, amikortól a döntéshez joghatások kapcsolódnak. **A hatóság nem dönt érdemben a kérelem tárgyában a függő hatályú döntésben**, hanem egyebek mellett arról rendelkezik, hogy ha az ügyintézési határidőn belül nem hoz döntést, akkor az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása anélkül, hogy kérelme tárgyában érdemi döntést hozott volna a hatóság. **A hivatalbóli eljárásban a hatóság** – figyelemmel a függő hatályú döntés tartalmi elemeire – **nem hoz függő hatályú döntést.**

Az Ákr. meghatározza azokat a kivételeket is, amikor a c) pontban meghatározottakat („kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti”) nem kell alkalmazni (ez azt jelenti, hogy ezt a pontot nem tartalmazza a függő hatályú döntés). Ezek:

- a) a hatósági bizonyítvány kiállítására,
- b) a hatósági igazolvány kiállítására,
- c) a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra,
- d) azon eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni,
- e) ha az ügyben jogszabály hatósági szerződés kötését teszi lehetővé vagy írja elő, valamint
- f) ha törvény ekként rendelkezik.

A fenti esetekben, amennyiben a hatóság az ügyintézési határidő elteltevel a hatósági ügy érdemében nem döntött, és az eljárást nem is szüntette meg, akkor 1. az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy a megfizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, továbbá 2. a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól, de az ügyfelet nem illeti meg a kérelmezett jog gyakorlása.

A hatóságnak az eljárás megindításától számított **nyolc napon belül kell a függő hatályú döntést meghozni**. Az Ákr. rögzíti a függő hatályú döntés jogi hatása kapcsán, hogy **a döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött, és az eljárást nem szüntette meg**. Amennyiben a hatóság az ügyintézési határidőn belül érdemben dönt, vagy az eljárást megszünteti, akkor a függő hatályú döntés nem vált ki joghatást. Továbbá a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.

A függő hatályú döntést mellőzi a hatóság, ha az eljárás megindításától számított nyolc napon belül

- a) a kérelmet visszautasítja,
- b) az eljárást megszünteti,
- c) érdemben dönt,
- d) az eljárást felfüggeszti, a beadvány elintézését függőben tartja, vagy
- e) az eljárás szünetel.

Az eljárás szünetelése, felfüggesztése vagy függőben tartása esetén az eljáró hatóság legkésőbb a szünetelés, a felfüggesztés vagy a függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz, amelyben rendelkezik az eljárás folytatásáról és arról az időpontról (naptári dátum szerint meghatározva), amikortól a függő hatályú döntéshez joghatások kapcsolódnak.

Az Ákr. meghatározza azokat az esetköröket, amikor **nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának** (kizárt a függő hatályú döntés). Ilyen, ha

- a) a döntés – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv (minisztérium, kormányhivatal, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv) vagy annak vezetője, illetve a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik,

- b) az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény.

Az Ákr.-hez fűzött indokolás rávilágít a függő hatályú döntés kizárásának szükségességére bizonyos esetekben: „A jogintézmény ugyanis nem alkalmazható minden eljárásban, avagy annak alkalmazása komoly kockázatokkal járhat. Ezért azokban az eljárásokban, ahol az államigazgatás jogszerűtlen »hallgatása« esetén az ügyfélnek biztosított jogok valamely, az egyedi ügyféli érdeknél jóval jelentősebb közérdeket érintenek, vagy súlyosan sérthetnek, ott a függő hatályú döntés jogintézményének alkalmazását ki kell zárni. A jogintézmény alkalmazhatóságát tehát az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni.”³⁵

Az eljáró hatóságnak a függő hatályú döntés véglegessé válása esetén az alábbi intézkedéseket kell megtenni:

- a) a hatóság értesíti a véglegessé válásról a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és
- b) intézkedik a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítéséről, ennek hiányában tízezer forint megfizetéséről.

Amennyiben a függő hatályú döntés véglegessé válik, akkor a szakhatóság és a megkeresett szerv a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik 1. az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő illeték vagy díj, továbbá 2. az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.

³⁵ Az Ákr. 39–43. §-aihoz fűzött indokolás.

6. A KAPCSOLÓDÓ ELJÁRÁS

A kapcsolódó eljárás új jogintézmény (a Ket. nem tartalmazott ilyet): az ügyfelek bürokratikus terheinek csökkentését kívánja biztosítani a hatóságok együttműködése által kettő vagy több egymásra épülő eljárás esetén. Az Ákr.-hez fűzött indokolás a kapcsolódó eljárás mint új jogintézmény kapcsán rögzíti: „A kapcsolódó eljárási forma azokban az eljárásokban lehet előnyös, amelyeknél az ügyfél végső célja (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi. A kapcsolódó eljárásban az ügyfél csupán egy (a folyamat elején álló) hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a további, ehhez kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljáró hatóság válik közvetítő – lényegében az ügyfél »képviseletét« ellátó – hatósággá. [...] Mindez jelentősen gyorsíthatja az ügyintézkést a gyakran előforduló és az állampolgárok nagy részét érintő ügyek körében (különösen ilyen egyes adatváltozások átvezetése a különböző nyilvántartásokon).”³⁶

Az Ákr. szerint az eljáró hatóságnak tájékoztatási kötelezettsége van, ha **döntése valamely más hatósági eljárásban** (a továbbiakban: **kapcsolódó eljárás**) **meghozható döntésnek feltétele**, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála (az eljáró hatóságnál) is előterjesztheti.

Az **ügyfél** a tájékoztatás alapján **kérheti** (de nem kötelező kérnie), hogy a hatóság 1. a döntését, 2. a nála előterjesztett kérelmet és 3. a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges bizonyítékokat **továbbítsa a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak**. A kapcsolódó

³⁶ Az Ákr. 45. §-ához fűzött indokolás.

eljárásban eljáró hatóság a döntését a hatóság útján közli az ügyféllel. Előfordulhat, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság döntése további kapcsolódó eljárás lefolytatásához szükséges, ilyenkor a hatóság az ügyfelet valamennyi kapcsolódó eljárásról tájékoztatja.

Az Ákr. szabályozza a **megelőző eljárást** is, ha az ügyfél **a kapcsolódó eljárás iránti kérelmet anélkül nyújtja be, hogy az abban hozandó döntés feltételét képező eljárás** (a továbbiakban: megelőző eljárás) **iránti kérelmét beadta**. Ebben az esetben a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság átteszi a kérelmet 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. A megelőző eljárásban eljáró hatóság a véglegessé vált döntését megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak.

7. A KÉRELEM VISSZAUTASÍTÁSA

Előfordulhat, hogy nincs helye az eljárás lefolytatásnak, mert úgynevezett eljárási akadály áll fenn – ilyenkor a kérelmet végzésben visszautasítják. Eljárási akadály esetén a hatóság nem hozhat érdemi döntést a kérelem tárgyában. A hatóságnak a kérelem benyújtását követő nyolc napon belül meg kell vizsgálnia, hogy nincs-e eljárási akadály az adott ügyben. Az Ákr. a kérelem visszautasításának két kötelező és egy mérlegeléses esetkörét szabályozza.³⁷ A hatóság **a kérelmet visszautasítja (kötelező esetkörök)**, ha

- a) az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
- b) az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbíráltta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

A visszautasítás egyik kötelező esetköre, ha **az eljárás megindításának** az Ákr.-ben vagy az adott ágazati jogszabályban meghatározott **feltétele hiányzik, és az Ákr. a feltétel hiányához más jogkövetkezményt nem fűz**. Számos olyan feltétel van, amelyek hiányában nincs helye az eljárás megindításának:

- a) hatáskör hiánya (és áttételnek nincs helye),
- b) nem jogosulttól származó kérelem,
- c) idő előtti vagy elkéssett kérelem,
- d) lehetetlen célra irányuló kérelem stb.

³⁷ KURUCZ Krisztina (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 4. kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 100–101.

A visszautasítás másik kötelező esetköre, ha az ügy már úgynevezett **ítélt dolog**. Ebben az esetben az ügyben hatóság vagy bíróság már döntött, ennek ellenére egy ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet ismételten benyújtanak, és a kérelem tartalma (az előző és elbírált kérelemhez képest), valamint az irányadó jogi szabályozás (az előző kérelem elbíráláskori jogi szabályozáshoz képest) nem változott.

A hatóság **a kérelmet visszautasíthatja (mérlegeléses esetkör), ha a kérelmet nem az előírt formában terjesztették elő**. A hatóság nem köteles visszautasítani a kérelmet formai hiba esetén. Amennyiben a hatóság visszautasítja a kérelmet formai hiba miatt, akkor a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjesztheti. Ebben az esetben a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azaz nem mérlegelheti, hogy lefolytatja-e az eljárást. A kérelem ismételt benyújtásának jogi hatása, hogy

- a) a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani, továbbá
- b) ha a jogszabály határidőt vagy határnapot állapít meg, a kérelem előterjesztése szempontjából a határidő és a határnap megtartottnak tekintendő.

Ismételt kérelem benyújtása esetén nincs helye a visszautasító döntés ellen jogorvoslatnak, ugyanis az ismételt benyújtás a visszautasító döntés elleni jogorvoslatról való lemondásnak, illetve visszavonásának minősül. Visszautasításra csak kérelemre induló eljárásban kerülhet sor, hivatalbóli eljárásban nem. A hatóság **végzésben dönt** a visszautasításról, e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

8. AZ ELJÁRÁS MEGSZÜNTETÉSE

Az eljárás megszüntetése esetén a megindult hatósági eljárás érdemi döntés nélkül zárul. A kérelemre indult eljárás és a hivatalbóli eljárás is megszüntethető azzal, hogy nem mindegyik megszüntetési ok alkalmazható mindkét eljárás típusban. Az Ákr. szabályozza **az eljárás megszüntetésének okait**, amelyeket az alábbiakban részletezünk.

A kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására. Amennyiben eljárási akadály áll fenn, akkor nincs helye az eljárás megindításának, illetve folytatásának. Ha a hatóságnak nincs tudomása az eljárási akadályról az eljárás megindításakor, és ezért megindítja az eljárást, akkor meg kell szüntetnie az eljárást, amikor az akadály a tudomására jut.

- a) **A kérelmező ügyfél** a hatóság **felhívására nem nyilatkozik**. Ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és a hatóság az eljárást hivatalból nem folytatja. Hangsúlyozandó, hogy csak a kérelmező ügyfél nyilatkozata hiányának jogkövetkezménye az eljárás megszüntetése, ha a kérelem nyilatkozat hiányában nem bírálható el, és a hatóság nem folytatja az eljárást hivatalból.
- b) **Az eljárás okafogyottá vált**. Több olyan ok felmerülhet az eljárás során, amelynek jogkövetkezménye az eljárás megszüntetése: a kérelmező ügyfél meghal, és nincs jogutódlás, illetve jogutód nélkül megszűnik, az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült stb.
- c) **Az ügyfél nem tesz eleget eljárásiköltség-előlegezési kötelezettségének**. Az Ákr. meghatározza az eljárási költségek előlegezésének szabályait, ezek alapján a hatóság végzést hoz az eljárási

költségek előlegezése tárgyában. Amennyiben kérelemre indult eljárásban az ügyfél nem előlegezi meg az eljárási költséget, akkor a hatóság megszünteti az eljárást. Megjegyzendő, hogy hivatalbóli eljárásban nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél nem tesz eleget eljárásiköltség-előlegezési kötelezettségének.

- d) Az eljárás kérelemre indult, és **valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta**, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható. Az eljárás megszüntetésének akkor van helye több kérelmező esetén, ha valamennyi kérelmező visszavonta a kérelmét. Amennyiben ellenérdekű ügyfelek részvételével folyik az eljárás, akkor a kérelem visszavonása esetén az ellenérdekű ügyfelek hozzájárulása szükséges az eljárás megszüntetéséhez. Az ügyfelet a rendelkezési jog alapján illeti meg a kérelem-visszavonás lehetősége (lásd 2.1. pont).
- e) A hatóság megállapítja, hogy **az ügyben más hatóság már eljár, vagy más hatóságot jelöltek ki**. Ilyenkor a hatóság szükség esetén visszavonja a döntést, és erről szóló döntését a korábban eljárta vagy kijelölt hatósággal is közli.
- f) **Az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ** (előkérdés), amely egy bíróság vagy egy másik szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget. Az eljárás megszüntetése a jogkövetkezménye annak, ha az ügyfél nem tesz eleget az eljárás megindítására vonatkozó hatósági felhívásnak.

A hatóság **végzésben dönt** az eljárás megszüntetéséről, e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

9. AZ ELJÁRÁS FELFÜGGESZTÉSE, SZÜNETELÉSE

9.1. Az eljárás felfüggesztése

Előfordulhat, hogy a tényállás tisztázásához, illetve a megalapozott döntés meghozatalához más szerv (másik közigazgatási szerv, bíróság stb.) döntése szükséges (előkérdés). **Az Ákr. az eljárás felfüggesztés két kötelező esetkörét (okát) szabályozza.** Eszerint a hatóság felfüggeszti az eljárást, ha

- a) **az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy**
- b) **az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.**

Továbbá az Ákr. felhatalmazása alapján **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. Ha a bíróság vagy más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt a hatóság megfelelő határidő tűzése mellett felhívja. Amennyiben az ügyfél a hatóság eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget, akkor a hatóság az eljárást megszünteti, tehát nem bírálja el érdemben a kérelmet.

A hatóság a felfüggesztés tárgyában **végzésben dönt**, e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A hatóság az eljárás felfüggesztéséről szóló végzését a bírósággal vagy az előkérdés elbírálására jogosult szervvel is közli azzal, hogy az eljárás befejezéséről tájékoztassa. **Az ügyfél a felfüggesztési ok fennállása ellenére kérheti, hogy a hatóság érdemben döntsön**, kivéve, ha az ügyben külföldi szervet kell megkeresni. Amennyiben az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy ágazati törvény teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését előkérdés

okán, akkor az ügyfél (több ügyfél esetén az ügyfelek együttes) kérelmére a hatóság – a felmerült felfüggesztési ok ellenére – érdemben dönt. Hivatalbóli eljárásban nincs lehetősége az ügyfélnek, illetve ügyfeleknek, hogy felfüggesztés esetén kérje/kérjék az érdemi döntés meghozatalát. Végül megjegyzendő az ügyintézési határidő kapcsán, hogy **nem számít be az ügyintézési határidőbe az eljárás felfüggesztésének időtartama.**

9.2. Az eljárás szünetelése

Az eljárás szünetelését a Ket. nem szabályozta, az Ákr. azonban kérelemre induló eljárásban a szünetelést lehetővé teszi. Hivatalbóli eljárásban nincs helye az eljárás szünetelésének. **Az eljárás szünetelésének konjunktív feltételei:**

- a) azt jogszabály nem zárja ki, és
- b) az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri.

Az eljárás szünetelését jogszabály kizárhatja, ilyenkor kérelemre sincs helye az eljárás szünetelésének (az örökbefogadás engedélyezése iránti eljárás, a családba fogadó gyám kirendelése iránti eljárás, valamint a kapcsolattartás rendezése és végrehajtása iránti eljárás³⁸ stb.). Az eljárás szünetelésének másik feltétele, hogy **kérelemre** történik, ha az **ügyfél kéri, illetve több ügyfél együttesen kéri. Az eljárás folytatása** pedig történhet **bármelyik ügyfél kérelmére.**

A hatóság a szünetelés tárgyában **végzésben dönt,** e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A szünetelés nem lehet parttalan, az Ákr. meghatározza a szünetelés időbeli korlátját, **hat hónap** szü-

³⁸ Korm. rendelet 3. 8/B. §.

netelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik. A hatóságnak a megszűnésről nem kell végzést hoznia. A megszűnés tényéről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné. Végül megjegyzendő az ügyintézési határidő kapcsán, hogy **nem számít be az ügyintézési határidőbe az eljárás szünetelésének időtartama.**

FELHASZNÁLT IRODALOM

- KURUCZ Krisztina (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* 4. kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 85–116.
- PATYI András – BOROS Anita (2012): A hatósági eljárás megindítása és az eljárási feltételek. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 253–296.
- SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek.* Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft. 115–214.

V.
**A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA
ÉS A BIZONYÍTÁS**

Gyurita E. Rita

1. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA

Az Ákr. az alapelvek között rögzíti a „**hivatalbóliság elvét**” (az officialitás elve), amely egyebek mellett magában foglalja a tényállás tisztázását és a bizonyítást is. Ez azt jelenti, hogy **a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét.** A közigazgatási hatósági ügyben eljáró hatóságnak tisztázni kell a tényállást a döntéshozatalhoz szükséges mértékben a döntéshozatal előtt. A tényállás tisztázása az eljáró hatóság kötelezettsége, tehát a tényállás tisztázása nem az ügyfél kötelezettsége.

Az Ákr. rendelkezik a tényállás tisztázásáról, illetve meghatározza a tényállás tisztázásának módjait, de nem definiálja, mit jelent a tényállás tisztázása. Madarász Tibor az alábbiak szerint határozta meg a tényállás tisztázását, illetve annak lényegét: „**A tényállás tisztázása során kétféle műveletet hajt végre a jogalkalmazó. Egyrészt kiválogatja a tények halmazából azokat, amelyek az alkalmazandó jogszabály szempontjából releváns tények, másrészt meggyőződik arról, hogy e tények valódiak-e.**”¹

A tényállás tisztázásának **két célja van.** Egyrészt az eljáró hatóság a tényállás tisztázása során tárja fel a hatósági ügy eldöntése szempontjából releváns (lényeges) tényeket és körülményeket, ez nyújtja a megalapozott (tisztázott és bizonyított tényálláson alapuló) döntés meghozatalának előfeltételeit. Másrészt az ügyfélnek lehetőséget nyújt arra, hogy az eljárási kódexben és egyéb jogszabályokban meghatározott jogaival éljen, érvényesíthesse azokat, ezáltal hozzájárul a törvényes

¹ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 479.

döntés meghozatalához.² Az Ákr. meghatározza a tényállástisztázás módjait is. Eszerint a **tényállás tisztázása kétféle módon történhet:**

- a) a rendelkezésre álló adatok alapján, de ha ez nem elegendő, akkor
- b) bizonyítási eljárás útján.

A **hatóság** elsősorban a **rendelkezésre álló adatok** (ügyfél által benyújtott kérelem, illetve becsatolt mellékletek, iratok; a hatóság által vezetett nyilvántartásban, valamint a hatóság által hozzáférhető, de nem a hatóság által vezetett nyilvántartásokban lévő adatok; a hatóság egyéb iratai stb.) **alapján tisztázza a tényállást, bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül.** A hatóság **akkor folytat le bizonyítási eljárást, ha nem elegendők a rendelkezésre álló adatok a tényállás tisztázásához.**

A törvényes, **megalapozott döntés meghozatalának nélkülözhetetlen előfeltétele a tisztázott tényállás.** Amennyiben a tényállás nem tisztázott vagy nem kellőképp tisztázott (és hiányos), akkor a tényállás tisztázatlansága vagy a tényállás hiányossága miatt megalapozatlan döntés születik. A Kúria is rámutatott már több ítéletében, hogy a tényállástisztázás hiánya, illetve elmulasztása súlyos eljárásjogi jogszabálysértésnek (eljárási hibának) minősül.³

Madarász Tibor szerint az aktusokkal szembeni **általános jogi vagy törvényességi követelmények** egyike, hogy a **döntés** (közhatalmi [hatósági] aktus) **legyen megalapozott, vagyis a döntés alapjául szolgáló tényállás legyen tisztázott és bizonyított,** és egyezzen meg azzal a jogszabályi tényállással, amely alapján a döntés meghozatalára lehetőség van. Amennyiben a **fenti jogi vagy törvényességi követelmény hiányzik, akkor a hatóság döntés** (közhatalmi [hatósági] aktus) **hibás, azaz jog-**

² PÁKAY Barnabás (1959): Az alapeljárás. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 92.

³ Lásd például a Kúria Kfv. II.37.297/2012/8. és Kfv. II.37.701/2015/6. számú ítéletét.

szabálysértő. Megsemmisítendő a hatósági döntés, ha a döntés alapjául szolgáló tényállás tisztázatlan, illetve a tények nem bizonyítottak. Ebben az esetben a döntés kibocsátója visszavonja, módosítja a döntését, vagy a felettes szerv megsemmisíti, illetve megváltoztatja a döntést, vagy a bíróság hatályon kívül helyezi a döntést.⁴

⁴ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 351–353., 359–361.

2. A BIZONYÍTÁS

2.1. A bizonyítás fogalma, célja

A bizonyítás a tényállás tisztázásának egyik módja. Patyi András az alábbiak szerint definiálja a bizonyítást: „A bizonyítási eljárás (vagy bizonyítás) **a hivatalbóli eljárás alapelvén nyugvó, a hatóság, az ügyfelek és az eljárás más résztvevői közreműködésével zajló eljárási cselekmények összessége, az eljárás nem szükségképpen része, melyek célja, hogy a hatósági döntés meghozatalához szükséges tényeket a hatóság megismerje és e tények fenn- vagy fenn nem állásáról a hatóság meggyőződést szerezzen.**”⁵

Nem kerül sor minden hatósági eljárásban bizonyítási eljárás lefolytatására, nem szükségképpen része az eljárásnak. Ahogy korábban már szó volt róla, a hatóságnak csak akkor kell bizonyítási eljárást lefolytatni, ha a rendelkezésre álló adatok alapján nem lehet a tényállást tisztázni. Az Ákr.-hez fűzött indokolás rámutat a bizonyítás céljára: „Egyértelművé teszi a törvény, hogy a tényállás tisztázása érdekében csak olyan bizonyíték használható fel, amely az ügy szempontjából releváns és feltétlenül szükséges a megalapozott döntéshozatalhoz. **A bizonyítás célja** tehát a tényállás nem teljes körű, hanem (az ügy eldöntéséhez nélkülözhetetlenül) kellő tisztázása.”⁶

⁵ PATYI András (2005): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* 2., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 235.

Az idézetekben található kiemelések a szerzőtől származnak.

⁶ Az Ákr. 62. §-ához fűzött indoklás.

2.2. A bizonyítási rendszerek

Az eljárási jogban a bizonyítási rendszer a bizonyítási eszközök, a bizonyítékok igénybevétele és mérlegelése szerint kétféle lehet: 1. kötött és 2. szabad bizonyítási rendszer. **Kötött bizonyítási rendszer** esetén a jogalkotó a jogszabályban meghatározza, hogy az eljáró hatóság (jogalkalmazó) valamely tény bizonyítására milyen bizonyítási eszközt/eszközöket vehet igénybe, illetve milyen bizonyítékot/bizonyítékokat fogadhat el. Kötött bizonyítási rendszer esetén az eljáró hatóság (jogalkalmazó) nem választhatja meg, milyen bizonyítási eszközt, illetve bizonyítékot vesz igénybe. Ebben az esetben a hatóságot kötik a jogalkotó által jogszabályban meghatározott bizonyítási eszközök az eljárás során.⁷ **Szabad bizonyítási rendszer** esetén az eljáró hatóság (jogalkalmazó) minden olyan bizonyítási eszközt felhasználhat, amelyet a bizonyítani kívánt tény valóságának bizonyítására alkalmasnak tart, és jogszabály az eljáró hatóságra (a jogalkalmazóra) bízza a bizonyítékok értékelését és annak eldöntését, hogy a bizonyítékok közül melyeket fogadja el, és melyeket nem. Ez azt jelenti, hogy a szabad bizonyítási rendszerben a hatóság (jogalkalmazó) maga választja meg a bizonyítási eszközöket, illetve a bizonyítékokat, valamint szabadon értékeli a bizonyítékokat. Ez sem jelent azonban abszolút szabadságot, illetve korlátlanságot, mivel nem használhatók fel olyan bizonyítékok, amelyeket a hatóság jogszabálysértés útján szerzett meg.⁸

Az Ákr.-ben a szabad bizonyítás elve érvényesül, ez megnyilvánul egyrészt a **bizonyítási eszközök és a bizonyítékok szabad megválasztásának** lehetőségében, másrészt a **bizonyítékok szabad értékelésének** lehetőségében. A bizonyítékok szabad megválasztása azt jelenti, hogy **az Ákr. nem határozza meg taxatív módon a lehetséges bizonyítékokat**. A hatóság az Ákr.-ben nem nevesített bizonyítékot is

⁷ SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 157.

⁸ SZALAI (2018): *i. m.*, 157.; PÁKAY (1959): *i. m.*, 107.

felhasználhat, ennek egyetlen korlátja, hogy nem használható fel bizonyítékként a hatóság által jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték. Megjegyzendő, hogy fontos változás az Ákr.-ben a jogszabálysértéssel megszerzett bizonyítékok felhasználásának tilalma, ezt a tilalmat ugyanis a Ket. még nem rögzítette. A bizonyítékok szabad értékelése pedig azt jelenti, hogy **a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, szabad meggyőződése szerint értékeli.**

Az Ákr. szabad bizonyítási rendszerét törvény vagy kormányrendelet korlátozhatja, de ettől nem válik kötötté a bizonyítási rendszere. Törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló, kényszerítő indok alapján, **meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.** Az Ákr.-ben rögzített korlátozási lehetőség nem teszi kötötté az Ákr. bizonyítási rendszerét, csak az úgynevezett **szigorú bizonyítási eszközök** előírását teszi lehetővé törvényben vagy kormányrendeletben.

Patyi András a Ket.-ben szabályozott szigorú bizonyítással kapcsolatban (ami ma is helytálló az Ákr. fenti szabályaira tekintettel) az alábbiakat jegyezte meg „[...] a korlátozások nem teszik kötötté a bizonyítás rendszerét, hanem csak az adott ügyfajtában ún. szigorú bizonyítást írnak elő. Az ilyen szigorú bizonyítás során beszerzett bizonyítékokra is érvényes az, hogy a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli és azon alapuló meggyőződése alapján állapítja meg a tényállást, azaz nem törli át a szabad bizonyítás rendszerét.”⁹

A szigorú bizonyítási eszközök előírása kapcsán elmondható, hogy **az Ákr. szűkítette a szigorú bizonyítási eszközök előírásának lehetőségét** a Ket.-hez képest. Korábban a Ket. alapján törvény vagy kormányrendelet előírhatta azt bármely bizonyítási eszköz esetében, de az Ákr. alapján már csak okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazása írható elő törvényben vagy kormányrendeletben. A fenti jogszabályi korlátozásoktól eltekintve **a hatóság hivatalból**

⁹ PATYI (2005): *i. m.*, 238.

határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. Végül megjegyzendő, hogy a döntésnek tartalmaznia kell az indokolásban egyebek mellett a megállapított tényállást és a bizonyítékokat.

2.3. A bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher

A bizonyítási kötelezettség azt mutatja meg, hogy ki köteles bizonyítani a hatósági eljárás során. A bizonyítási kötelezettség nem keverendő a bizonyítási teherrel. **A bizonyítási teher pedig azt mutatja meg, hogy ki viseli a terhet annak, ha valamely tényt nem sikerül bizonyítani a hatósági eljárás során.**¹⁰

Az Ákr. szerint a tényállás tisztázása a hatóság kötelezettsége, a tényállás tisztázásának egyik módja pedig a bizonyítási eljárás lefolytatása, így a bizonyítás lefolytatásának kötelezettsége a hatóságot terheli. Az Ákr. tényállástisztázásra és -bizonyításra vonatkozó szabályai alapján megállapítható, hogy a bizonyítási eljárásban az ügyfelet és az eljárás egyéb résztvevőit (a tanút, a hatósági tanút, a szakértőt, a tolmácsot, a szemletárgy birtokosát és az ügyfél képviselőjét) közreműködési és együttműködési kötelezettség terheli. E kötelezettségek elmulasztása vagy késedelmes teljesítése, illetőleg hibás teljesítése az Ákr.-ben meghatározott jogkövetkezményeket vonja maga után.¹¹

A bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher (bizonyítatlanság) viselése eltérően alakul a hivatalból és a kérelemre indult eljárásban, valamit az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított (jogvítás) eljárásban, illetve az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban. A bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher megoszlik a hatóság és az ügyfelek között az alábbiak szerint:

¹⁰ PATYI (2005): *i. m.*, 236.; SZALAI (2018): *i. m.*, 157.

¹¹ PATYI (2005): *i. m.*, 236.

- a) **Hivatalból indított vagy folytatott eljárás** esetén a bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher az eljáró hatóságra nehezedik, ha az eljáró hatóság nem tudja az eljárás célja szempontjából releváns tényeket (bizonyítandó tények) bizonyítani. Megjegyzendő, hogy ebben az esetben az ügyfélnek lehetősége, illetve joga van ellenbizonyításra, de nem köteles az ellenbizonyításra.¹²
- b) **Kérelemre induló eljárásban** a bizonyítási teher az ügyfélre hárul. Abban az esetben, ha kérelme hiányos, és a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, valamint nem működik közre a bizonyítási eljárásban, akkor az eljáró hatóság nem hoz számára kedvező döntést, mert vagy a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti. Ebben az esetben a hatóságot illeti meg az ellenbizonyítás lehetősége.¹³
- c) **Ha az eljárásban több ügyfél van, különösen, ha ellenérdekű ügyfelek vannak az eljárásban** (ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított – jogvitás – eljárásban, illetve az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban), akkor a bizonyítási teher mindig arra az ügyfélre hárul, aki valamely jog vagy kötelezettség fennállásának vagy fenn nem állásának alapjául szolgáló tény, körülményt akar igazolni. Itt a bizonyító ügyféllel szemben álló úgynevezett ellenérdekű ügyfél, valamint a hatóság is jogosult ellenbizonyításra.¹⁴

¹² PATYI (2005): *i. m.*, 236.; SZALAI (2018): *i. m.*, 157–158.

¹³ PATYI (2005): *i. m.*, 236.; SZALAI (2018): *i. m.*, 157–158.

¹⁴ PÁKAY (1959): *i. m.*, 109.

2.4. A bizonyítandó tények, a bizonyítási eszközök és a bizonyítékok

A hatóság a **bizonyítandó tények** (a közigazgatási hatósági ügy eldöntése szempontjából releváns tények) fennállásáról, illetve valóságáról kétféle módon győződhet meg a bizonyítás során:

- a) közvetlen megismerés, megfigyelés (szemle stb.),
- b) közvetítő eszközök, bizonyítási eszközök (tanú, szakértő stb.) útján történő megismerés.¹⁵

„A bizonyítási eszközök szolgáltatják a bizonyító tényeket, vagy más szóval bizonyítékokat (tanú vallomása, szakértő véleménye, irat tartalma). Ezekből lehet következtetni a bizonyítandó tényekre.”¹⁶

A hatóság tehát közvetlen megismerés és bizonyítási eszközök útján beszerzett bizonyítékok alapján szerez bizonyosságot a konkrét hatósági ügyben jogilag releváns (lényeges) tények fennállásáról vagy fenn nem állásáról.

Bizonyítékokat szolgáltató bizonyítási eszköznek minősül a tanú, a szakértő és maga az ügyfél, az úgynevezett **személyi jellegű bizonyítási eszközök**, továbbá az okirat, a szemletárgy és az úgynevezett **tárgyi jellegű bizonyítási eszközök**.¹⁷

Az Ákr. szerint **a hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázására. Az Ákr. nem sorolja fel taxatív módon a bizonyítási eszközöket, illetve a bizonyítékokat, de szabályoz bizonyítási eszközöket, illetve bizonyítékokat (ügyfél nyilatkozata, irat, tanú, szemle, szakértő). Az Ákr.-ben szabályozott bizonyítási eszközöket, illetve bizonyítékokat az alábbiakban részletesebben elemezzük.**

¹⁵ ZSUFFA István (2003): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 95.

¹⁶ ZSUFFA (2003): *i. m.*, 95.

¹⁷ PATYI (2005): *i. m.*, 239.

Vannak olyan tények, amelyeket nem kell bizonyítani, ezek azok, amelyek a hatóság által hivatalosan is ismertek és köztudomásúak. **Köztudomású tények** azok, amelyeket az emberek egy meghatározott csoportja (a település egyik része vagy egy kisebb település lakossága stb.) ismer, és valóságukat nem vitatja. Az eljáró hatóságnak ismernie kell ezt aényt, és tudnia kell azt is, hogy az adott tény köztudomású ténynek minősül.¹⁸ **Hivatalosan ismert tények** azok, amelyekről az eljáró hatóság vezetőjének vagy ügyintézőjének hivatali beosztásánál fogva hivatalos tudomása van, vagy amelyek az eljáró hatóság rendelkezésére álló adatokból, iratokból, továbbá nyilvántartásokból megállapíthatók.¹⁹

Továbbá **nem kell bizonyítani** a tényállás tisztázása során a vélelmet és a fikciót sem. **Vélelem** esetén ellenbizonyításnak van helye. Aki vitatja a vélelem valóságát, annak kell bizonyítani a valótlanságot. Az Ákr. is tartalmaz több vélelmet (az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni stb.). **Fikció** esetén azonban – elmentésben a vélelemmel – nincs ellenbizonyításnak helye.²⁰

„Az eljárás során nem kell bizonyítani [...] a fikciót, amiről akkor beszélünk, ha valamely valótlan tényt jogszabály rendelkezése alapján köteles a hatóság valóságnak elfogadni. [...] a vélelmeket, amikor jogszabály rendelkezése alapján valamely valószínű tényt valóságnak kell elfogadni mindaddig, amíg ellenkezőjét nem bizonyítják. [...] bizonyításra csak akkor kerül sor, ha a vélelmezett tény valóságával kapcsolatosan kétség merül fel. Ebben az esetben az köteles a tény valótlanságát bizonyítani, aki annak valóságát vitatja.”²¹

¹⁸ KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 266–267.; PÁKAY (1959): *i. m.*, 109.

¹⁹ KENGYEL (2003): *i. m.*, 267.; PÁKAY (1959): *i. m.*, 109.

²⁰ MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 4. kiadás. Budapest, HVG-Órac Kiadó. 131–132.; SZALAI (2018): *i. m.*, 156.

²¹ SZALAI (2018): *i. m.*, 156.

3. AZ ÜGYFÉL NYILATKOZATA

Az ügyfél a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony egyik alanya, akinek az eljárás során tett nyilatkozata bizonyíték. Az Ákr. rögzíti az ügyfél nyilatkozattételi jogát az ügyfélre vonatkozó alapelvek között, **az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.** A nyilatkozattétel joga tehát az ügyfelet megillető jog. Ez azt jelenti, hogy az ügyfélnek joga van az eljárás során bármikor nyilatkozatot tenni, a hatóság nem foszthatja meg az ügyfelet e jogától, illetve nem utasíthatja vissza az ügyfél nyilatkozatát. Megjegyzendő, hogy az ügyfél által az eljárás alatt szóban vagy írásban közöltek közül csak az lesz „nyilatkozat” (bizonyíték), amit a hatóság bizonyítékként felhasznál a tényállás tisztázásához. Továbbá **a hatóság felhívhatja az ügyfelet nyilatkozattételre az eljárás során, ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi.** Amennyiben **a kérelmező ügyfél** a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására a felhívásban megjelölt határidőn belül **nem nyilatkozik, akkor a hatóság**

a) **a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy**

b) **az eljárást megszünteti,** ha nyilatkozattétel hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból sem folytatja.

Az ügyfelet és képviselőjét igazmondási kötelezettség terheli. Amennyiben e kötelezettségüket megszegik, akkor szankcióval sújthatók. Ha **az ügyfél vagy képviselője** más tudomása ellenére az ügy szempontjából **jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, akkor eljárási bírsággal sújtható.** A hatóság mérlegelési jogkörben dönt az eljárási bírság kiszabásáról.

Az Ákr. szerint **az ügyfél nyilatkozatának kiemelt, „bizonyítékpótló” szerepe van.** Ha jogszabály nem zárja ki, akkor az ügyfél

a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges. Hangsúlyozandó, hogy bármely jogszabály kizárhatja az ügyfél nyilatkozatával történő bizonyítékpótlást, ilyenkor az ügyfél nyilatkozata nem fogadható el a hiányzó bizonyíték helyett (például ingatlan tulajdonjogának külföldi által történő megszerzésére irányuló kérelem tárgyában indított eljárás során az ügyfél nyilatkozata nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot).²² A hiányzó bizonyíték pótlására vonatkozó ügyféli nyilatkozattétel előtt a hatóság figyelmezteti az ügyfelet jogaira, kötelességeire és a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú bizonyíték szolgáltatásának jogkövetkezményeire.

Az Ákr. ügyféli nyilatkozatra vonatkozó szabályai változtak a Ket. szabályaihoz képest. Az Ákr.-hez fűzött indokolás is rámutat erre: „Az ügyfél nyilatkozatának szerepét, súlyát megnöveli, ami **nagyobb lehetőséget, egyúttal felelősséget is ró az ügyfelekre**, mert egyes esetekben a nyilatkozat – az azzal ellentétes bizonyíték hiányában – elsődleges bizonyítási eszközzé válhat. A Ket.-tel ellentétben – amely ezt csak az irat tekintetében engedi meg – a törvény általános jelleggel lehetővé teszi, hogy a bizonyítékot az ügyfél nyilatkozatával pótolhassa, amennyiben annak beszerzése nem lehetséges.”²³

Az Ákr. az *Alapvető rendelkezések* (II. fejezet) között rendelkezik arról, hogy **a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő természetes személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott eljárési védelem illeti meg**. Ennek okán **az ügyfél akkor hívható fel személyes nyilatkozattételre, ha ezt állapota megengedi, és személyes nyilatkozata más módon nem pótolható**.

²² A külföldiek mező- és erdőgazdasági hasznosítású földnek nem minősülő ingatlanokat érintő tulajdonszerzéséről szóló 251/2014. (X. 2.) Korm. rendelet, 4. § (1a) bekezdés.

²³ Az Ákr. 63–64. §-aihoz fűzött indokolás.

Az Ákr. II. fejezetében található a meghallgatásukra vonatkozó eltérő szabályok is. **A nem cselekvőképes ügyfél nyilatkozattételre történő felhívásának konjunktív feltétele**, hogy az ügyfél

- a) nyilatkozatot kíván tenni, és
- b) a törvényes képviselője vagy – érdekellentét esetén – eseti gondnok vagy eseti gyámja (a továbbiakban együtt: eseti gondnok) ehhez hozzájárul.

A **szóbeli nyilatkozat** 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 **fogyatékossgal élő ügyfél** eljárási védelme okán az Ákr. az alábbiakat rögzíti **a meghallgatásának módja** kapcsán: ha az ügyfél

- a) hallássérült, akkor kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelenlévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet;
- b) siketvak, akkor kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni;
- c) beszéd fogyatékos, akkor kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

4. AZ IRAT

4.1. Az irat beszerzése

A közigazgatási hatósági eljárásokat általában az írásbeliség jellemzi, ezért az irat az egyik leggyakrabban használt tárgyi bizonyítási eszköz, illetve bizonyíték a közigazgatási hatósági eljárásban. **Az iratok beszerzésének két módja van: a hatóság** a tényállás megállapítása céljából

- a) **felhívhatja az ügyfelet** okirat vagy más irat bemutatására, **vagy**
- b) ezek beszerzése érdekében **megkereséssel fordulhat más szervhez vagy személyhez**, ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más szerv vagy személy rendelkezik.

A hatóságnak figyelemmel kell lennie az ügyfél iratbemutatásra történő felhívásánál az Ákr.-ben meghatározott korlátokra. Így **nem kérhető az ügyféltől**

- a) szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása és
- b) az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat (adatot tartalmazó irat), amely nyilvános vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.

A hatóság felhívhatja az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására az alábbi feltételek fennállása esetén, ha az irat

- a) a tényállás tisztázása során szükséges, és
- b) az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény (Eüsztv.)²⁴ alapján nem szerezhető be.

Az ügyfél az **eredeti iratot** vagy annak **másolatát nyújtja be**. Utóbbi esetben az ügyfél nyilatkozik arról, hogy a másolat az eredetivel mindenben megegyezik, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet másként rendelkezik (eredeti irat bemutatását, illetve benyújtását kéri). A hatóság felhívása kapcsán az ügyfél **papíralapú vagy elektronikus iratot nyújt be**. Az iratra vonatkozó szabályozás is változott, egyszerűsödött a Ket. korábbi szabályaihoz képest.

4.2. Az irat fajtái

Az Ákr. az iratok két fajtáját különbözteti meg. Ezek:

- a) az okiratok és
- b) az okiratnak nem minősülő más iratok (levél stb.).

Az okiratok formájára, kiállítására, tartalmára, bizonyító erejére vonatkozóan az Ákr. nem tartalmaz rendelkezéseket. **Az okiratokat többféle szempont alapján lehet csoportosítani**, osztályozni. Az alábbiakban az okiratok tartalom szerinti, valamint a kiállítója és bizonyító ereje szerinti csoportosítását mutatjuk be.

Az okiratok **tartalmuk alapján** három csoportra oszthatók: tanúsító okirat, rendelkező okirat és beismerő okirat. „**Tanúsító okiratok** valamilyen múltbeli tényről (adatról) tartalmazznak értesítést, mindenkiel szemben hatályos módon; a **rendelkező okirat** kiállításával

²⁴ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.

valamilyen jogügylet keletkezik, módosul vagy szűnik meg (ezek egyik alfajtája az értékpapírok), szintén mindenki vel szemben hatályos módon bizonyítja a kiállító rendelkezését; míg a **beismerő okiratban** a kiállító az okiratban szereplő másik fél valamilyen vele szemben fennálló jogát tanúsítja, rendszerint csak az okiratban szereplők vagy jogutódaik közötti hatályos módon.”²⁵

A **polgári perrendtartásról szóló törvény** (a továbbiakban: Pp.)²⁶ az okirat kiállítója és bizonyító ereje alapján az okiratoknak két fajtáját különbözteti meg:

- a) a közokirat és
- b) a magánokirat:
 - ba) teljes bizonyító erejű magánokirat, valamint
 - bb) egyszerű magánokirat.²⁷

A **közokirat** olyan papíralapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. **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. Végül a Pp. a közokiratok kapcsán kimondja, hogy jogszabály egyéb okiratot vagy – adathordozótól függetlenül – más dolgot közokirattá nyilváníthat.

Közokirat kiállítására a Pp. alapján a bíróság, a közjegyző vagy más hatóság, illetve a közigazgatási szerv jogosult. Közokiratnak minősülnek a közigazgatási hatósági döntések, a hatósági igazolványok (személyazonosító igazolvány, lakcímet igazoló hatóság igazolvány,

²⁵ PATYI (2005): *i. m.*, 243.

²⁶ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.).

²⁷ Pp. 323–327. §§.

útlevel stb.), a hatósági bizonyítványok (születési anyakönyvi kivonat, erkölcsi bizonyítvány stb.), a bíróság döntései stb. A Pp. **a valóság vélelmét** állítja fel a közokiratokra vonatkozóan. Ez azt jelenti, hogy közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valóságára tekintetében. Közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak, kivéve, ha azt törvény kizárja vagy korlátozza.

A Pp. meghatározza azt is, hogy mely iratok minősülnek teljes bizonyító erejű magánokiratnak. Eszerint **teljes bizonyító erejű a magánokirat**, ha

- a) a kiállító az okiratot saját kezűleg írta és aláírta,
- b) 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,
- c) az okirat aláírójának aláírását vagy kézjegyét az okiraton bíró vagy közjegyző hitelesíti,
- d) az okiratot a jogi személy képviselőjére jogosult személy a rá vonatkozó szabályok szerint megfelelően aláírja,
- e) 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,
- f) 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,
- g) az elektronikus okiratot az aláíró a Kormány rendeletében meghatározott azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítési szolgáltatással hitelesíti, vagy

h) 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.

Teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősülnek jellemzően a szerződések (az adásvételi szerződés, bérleti szerződés stb.), illetve az egyoldalú nyilatkozatok is, ha megfelelnek a teljes bizonyító erejű magánokirat Pp. által meghatározott követelményeinek. A Pp. a **valódiság véelmét** állítja fel a teljes bizonyító erejű magánokiratra vonatkozóan is. Ez azt jelenti, hogy 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 valódiságát csak akkor kell bizonyítani, ha azt az ellenérdekű fél kétségbe vonja, vagy a valódiság bizonyítását a bíróság szükségesnek találja. Továbbá a Pp. rögzíti a valódiság véelme mellett a **hamisítatlanság véelmét** is a teljes bizonyító erejű magánokiratra vonatkozóan.

Egyszerű magánokiratról akkor beszélünk, ha a magánokirathoz – amennyiben azt nem teljes bizonyító erejű magánokiratra vonatkozó szabályok szerint állították ki – nem fűződik törvényi vélelem, és annak bizonyító erejét a bíróság a bizonyítás általános szabályai szerint a tárgyalás és a bizonyítás összes adatának figyelembevételével állapítja meg, kivéve, ha jogszabály

- a) az adott magánokirat bizonyító erejét másként szabályozza, vagy
- b) az okirati bizonyításhoz meghatározott alakban kiállított okiratot ír elő.

Végül szólni kell néhány szót a valódi, a hamis és a hamisított okiratról. **A valódi okirat** olyan okirat, amely a kiállító személytől származik. **A hamis okirat** olyan okirat, amely nem a kiállítóként feltüntetett személytől származik, azaz nem az állította ki, akit kiállítóként feltüntettek. **Hamisított** az az **okirat**, amely a kiállítójától származik, de a tartalmát megváltoztatták, meghamisították.²⁸

Az okirat hamisításnak büntetőjogi jogkövetkezménye van, ugyanis a Btk. alapján a közokirat-hamisítás és a hamis magánokirat felhasználása a közbizalom elleni bűncselekménynek minősül.²⁹

4.3. A külföldön kiállított közokirat, valamint a nem magyar nyelven kiállított irat

Előfordul, hogy az iratok között **külföldön kiállított közokirat** is van. Ha a külföldön kiállított közokirat **eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban kétség merül fel**, akkor a hatóság felhívja az ügyfelet **a felülhitelesített, külföldön kiállított közokirat bemutatására**. Ha a külföldön kiállított közokirat eredetiségével vagy tartalmával kapcsolatban nem merül fel kétség, akkor nincs szükség felülhitelesítésre.

²⁸ PATYI (2005): *i. m.*, 243.; KENGYEL (2003): *i. m.*, 293.

²⁹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.), 342–343. és 345. §.

A felülhitelesítésre egyébként nincs szükség minden ügyben, ugyanis 1973. január 18-án hatályba lépett a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1973. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Egyezmény).

Az Egyezmény 2. cikke szerint, [m]indegynyik Szerződő Állam mentesíti a felülhitelesítés kötelezettsége alól a területén felhasználásra kerülő olyan okiratokat, amelyek az Egyezmény hatálya alá esnek. Felülhitelesítésen az Egyezmény alkalmazása szempontjából csupán azt az alakíságot kell érteni, amellyel az okirat felhasználása szerinti ország diplomáciai vagy konzuli tisztviselője igazolja, hogy az aláírás valódi, hogy az aláíró személy milyen minőségben járt el, és – adott esetben –, hogy az okiraton levő pecsét vagy bélyegzőlenyomat valódi.³⁰

Továbbá előfordul, hogy az iratok között **nem magyar nyelven kiállított irat** is van. Ebben az esetben, ha az **ügyfél** a nem magyar nyelven kiállított irat mellé annak **magyar nyelvű, hiteles fordítását is** csatolja, akkor **a hatóság azt a fordítás szerinti tartalommal fogadja el**. A nem magyar nyelvű irat kiállítása történhet 1. külföldön vagy 2. Magyarországon is. Hiteles fordítást, fordításhitelesítést, valamint idegennyelvű hiteles másolatot – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – csak az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (a továbbiakban: OFFI) készíthet.³¹

³⁰ 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről, 2. cikk.

³¹ A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet, 5. §.

Az OFFI-nak a fent meghatározott kizárólagos feladatköre nem érinti a külképviseleteknek a más jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben meghatározott hatáskörét fordítások, valamint idegen nyelvű iratmásolatok készítésére és azok hitelesítésére, továbbá a közjegyzőknek a külön jogszabályban meghatározott hatáskörét idegen nyelvű okirat elkészítésére, fordítás hitelesítésére, idegen nyelvű okiratról hiteles másolat készítésére, idegen nyelvű okirat, illetőleg idegen nyelvű okiraton aláírás hitelesítésére.³²

³² A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet végrehajtásáról szóló 7/1986. (VI. 26.) IM rendelet, 5. § (3) bekezdés.

5. A TANÚ

5.1. A tanú fogalma és kötelezettségei

A tanú bizonyítási eszköz, a tanúvallomás pedig a tanú által szolgáltatott bizonyíték (bizonyító tény). Patyi András a tanút az alábbiak szerint definiálja: „Tanúnak egy meghatározott ügyben olyan, az ügyféltől (ügyfelektől) különböző személyt tekinthetünk, aki valamilyen, az ügyben releváns, rendszerint általa közvetlenül észlelt múltbeli tényről tudomással rendelkezik, idézésre a hatóság előtt tanúmeghallgatás céljából megjelenik.”³³

Zsuffa István rámutat arra, hogy a tanúvallomás és a szakértői vélemény, valamint a tanúvallomás és az ügyfél nyilatkozata mint bizonyítékok miben különböznek: „A tanúnak a tényekről alkotott véleménye, a tényekből levont következtetései nem képezhetik a vallomás tárgyát. Éppen ebben különbözik a tanú a szakértőtől: a véleményalkotás és -nyilvánítás a szakértő dolga. A tanú vallomása és az ügyfél nyilatkozata között is lényeges különbség van. Bár mind az ügyfelet, mind a tanút igazmondási kötelezettség terheli, az ügyfél valótlan nyilatkozata azonban csak eljárási bírságot von maga után, a hamis tanúvallomás azonban bűncselekménynek minősül.”³⁴

Az Ákr. szerint a tanút az alábbi kötelezettségek terhelik:

- a) megjelenési,
- b) tanúvallomás-tételi és
- c) igazmondási kötelezettség.

³³ PATYI (2005): *i. m.*, 249.

³⁴ ZSUFFA (2003): *i. m.*, 104.

A hatóság idézi a tanút a meghallgatásra, a tanú pedig az idézésben megjelölt helyen és időben köteles megjelenni. **A tanú megjelenési és/vagy vallomástételi kötelezettsége nem teljesítésének (ezáltal az eljárás akadályozásának) az alábbi közigazgatási jogi jogkövetkezményei lehetnek:**

- a) eljárási bírsággal sújtható,
- b) rendőrség útján elővezettethető, továbbá
- c) többletköltségek megfizetésére is kötelezhetik.

5.2. A kizáró okok

A tanúként megidézett személy nemcsak megjelenni köteles, hanem vallomást is kell tennie, kivéve, ha a tanúként megidézett személy nem hallgatható meg tanúként, vagy él a vallomástétel megtagadásának lehetőségével. A tanúvallomás tételének vannak abszolút és relatív kizáró okai. Amennyiben a tanúként meghallgatni kívánt személy tekintetében **abszolút kizáró ok** áll fenn, akkor tanúként nem hallgatható meg. Az Ákr. szerint **tanúként nem hallgatható meg** (abszolút kizáró ok)

- a) az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,
- b) védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól.

Egyrészt nem lehet tanúként meghallgatni azt a személyt, aki **nem alkalmas arra, hogy bizonyítékként értékelhető vallomást tegyen**, vagyis hiányzik a tanúzási képessége. Kengyel Miklós megkülönbözteti a szűkebb és a tágabb értelemben vett tanúzási képességet: „A **szűkebb értelemben vett tanúzási képesség** a tanú személyével kapcsolatos követelményeket jelenti, mindenekelőtt a fizikai és a pszichikai alkalmasságot arra, hogy a releváns jelenséget helyesen észlelje, és emléképeiről egy későbbi időpontban torzítás nélkül vallomást tegyen.

Ennek hiányát nevezzük **természeti tanúzási képtelenségnek**. [...] A **tágabb értelemben vett tanúzási képesség** a tanúk jogi, társadalmi és erkölcsi alkalmasságára is kiterjed. Ezeknek a hiánya idézheti elő a **törvényi tanúzási képtelenséget**.³⁵

Nem keverendő össze a tanúzási képesség és az eljárási képesség. A tanúzási képességet az Ákr. nem határozza meg, ezért a hatóságnak minden tanúnál külön-külön meg kell vizsgálni, hogy rendelkezik-e tanúzási képességgel, alkalmas-e arra, hogy bizonyítékként értékelhető vallomást tegyen.³⁶

Például egy egyéves gyermeknek hiányzik a tanúzási képessége, de egy tizenkét éves gyermeknek adott esetben már lehet tanúzási képessége.

Védett adatnak minősülő tényről nem lehet tanúvallomást tenni. Az Ákr. az adatkezelésre vonatkozó szabályoknál (II. fejezet) rendelkezik arról, hogy **védett adatnak minősül a törvény által védett titok**.

Relatív kizáró ok fennállása esetén a tanúvallomás megtagadható, azaz a tanúként megidézett személy megtagadhatja a tanúvallomást, de nem köteles megtagadni. Amennyiben nem tagadja meg a tanúvallomást, akkor meg kell hallgatni. A Ket. szerint **a tanúvallomás akkor tagadható meg (relatív kizáró okok)**, ha a tanú

- a) bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója, vagy
- b) a tanú 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

³⁵ KENGYEL (2003): *i. m.*, 279

³⁶ PATYI(2005): *i. m.*, 249.

- a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, vagy
- d) diplomáciai mentességben részesülő személy.

Ha megtagadási ok áll fenn, akkor a tanúnak nyilatkoznia kell arról, hogy megtagadja-e a vallomástételt. Végül megjegyzendő, hogy nem használható fel bizonyítékként az a tanúvallomás, amelyet a hatóság jogszabálysértés útján szerzett meg.

5.3. A tanú meghallgatása

A hatóság a tanút tárgyaláson vagy tárgyaláson kívül hallgatja meg, és a meghallgatásról jegyzőkönyvet készít. A meghallgatás kezdetén a hatóságnak **meg kell állapítani a tanú személyazonosságát**, ezt követően a hatóságnak fel kell hívni a tanút, hogy **nyilatkozzon arról, hogy az ügyfelekkel milyen viszonyban van, nem elfogult-e**. A tanú esetleges elfogultságát megalapozó tény a nyilatkozat alapján a hatóságnak a jegyzőkönyvben rögzítenie kell, de az elfogultságra vonatkozó nyilatkozatot a hatóságnak a bizonyítékok mérlegelésénél figyelembe kell venni. **A tanút figyelmeztetni kell jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire**. A még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az ügyfél, más tanú és a szakértő meghallgatásakor azért, hogy a már meghallgatott ügyfelek nyilatkozatai, tanúk vallomásai, illetve szakértői vélemény ne befolyásolják vallomását, vagyis befolyásmentes vallomást tudjon tenni. A **hamis tanúzásnak**, továbbá a **hamis tanúzásra való felhívásnak** büntetőjogi jogkövetkezménye van a hatósági eljárásban, ugyanis ezek a magatartások a Btk. szerint **bűncselekménynek** minősülnek.³⁷ **A tanú védelme érdekében** indokolt

³⁷ Btk. 272–276. §§.

esetben a hatóság kérelemre vagy hivatalból elrendeli végzésben **a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését**, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A tanú meghallgatásán nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha

- a) a tanú védett adatról tesz vallomást, továbbá
- b) ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését.

Lehetőség van **írásbeli tanúvallomás** tételére is. A hatóság engedélyezheti, hogy **a tanú a meghallgatását követően vagy meghallgatás nélkül**, írásban tegyen tanúvallomást. Ha a tanú meghallgatása 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. A cselekvőképtelen tanú meghallgatása esetén a hatóság mellőzi a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést. Megjegyzendő, hogy az írásbeli tanúvallomás megtétele **nem zárja ki, hogy a tanút meghallgatása céljából a hatóság idézze.**

Az Ákr. az *Alapvető rendelkezések* (II. fejezet) között rendelkezik arról, hogy a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossgal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg. Ennek okán akkor hallgatható meg tanúként, ha ezt állapota megengedi, és tanúvallomása más módon nem pótolható. A meghallgatásukra vonatkozó eltérő szabályok szintén az Ákr. II. fejezetében található.

A nem cselekvőképes személytanúként történő meghallgatásának konjunktív feltételei, ha

- a) tanúvallomást kíván tenni, és
- b) a törvényes képviselője, vagy – érdekkellentét esetén – eseti gondnok a vagy eseti gyámja (a továbbiakban együtt: eseti gondnok) ehhez hozzájárul.

A tanúvallomás megtételére csak a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok jelenlétében kerülhet sor, az írásbeli tanúvallomáshoz a törvényes képviselő vagy az eseti gondnok aláírása szükséges.

A fogyatékossgal élő személy mint tanú védelme kapcsán az Ákr. rögzíti, ha a tanú

- a) hallássérült, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni, vagy a meghallgatás helyett a jelen lévő hallássérült írásban is nyilatkozatot tehet;
- b) siketvak, kérésére jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni;
- c) beszéd fogyatékos, kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.

Megjegyzendő, hogy nemcsak a tanúra, hanem az eljárás minden egyéb résztvevőjére vonatkoznak a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy védelmére vonatkozó, fentebb ismertetett rendelkezések, amennyiben nyilatkozik.

6. A SZEMLE

6.1. A szemle fogalma, fajtái

A szemle során a hatóság megtekinti, megfigyeli (vannak olyan ügyek, ahol szakértővel és/vagy szakhatósággal együtt) a tényállás tisztázáshoz szükséges ingót, ingatlant vagy személyt.

Szemle rendelhető el, ha a tényállás tisztázására

- a) ingó, ingatlan (továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy
- b) személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges.

Előfordulhat, hogy a szemletárgy nincs az ügyfél birtokában, hanem más személynél van. A szemletárgy birtokosa az a személy, akinek birtokában a szemletárgy van, és aki nem minősül ügyfélnek. A szemletárgy birtokosa az eljárás egyéb résztvevőjének minősül.

A szemlének két fajtája különböztethető meg az Ákr. alapján:

- a) helyszíni szemle,
- b) szemletárgy felmutatása.

6.2. Értesítés a szemléről és a szemle lefolytatása

A szemléről történő értesítés kapcsán az Ákr. úgy rendelkezik, hogy főszabályként a szemléről előzetesen értesíteni kell – ha az a szemle eredményességét nem veszélyezteti – a szemletárgy birtokosát és a megtekinteni, megfigyelni kívánt személyt. A szemle lefolytatásán a résztvevők kapcsán az Ákr. egyrészt rögzíti, hogy **a szemletárgy birtokosának távolléte nem akadályozza a szemle megtartását**, ha jelenléte nem szükségszerű. Másrészt a szemlén **az ügyfél is jelen lehet**, kivéve,

ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelte el a hatóság. A szemle lefolytatása során – az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg – **a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.**

Az Ákr. nem taxatív jelleggel szabályozza a hatóság eljáró tagjának a szemle lefolytatásához kapcsolódó jogosultságait. **A hatóság eljáró tagja a szemle során jogosult különösen**

- a) a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe belépni,
- b) bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálni,
- c) felvilágosítást kérni, illetve
- d) mintát venni.

A hatóság **kérheti a rendőrség közreműködését** a szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében. A hatóság felkérésére a rendőrség – előzetes megkeresése nélkül – azonnal, a hatóság által megjelölt helyen és ideig biztosítja a közreműködést. Ilyenkor a rendőrség a rendőrségről szóló törvény végrehajtási eljárás lefolytatásában való közreműködésre vonatkozó szabályai szerint jár el.

A helyszíni szemlét a hatóság **a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére** is megtarthatja, ha

- a) a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség, illetve
- b) ezt törvény más fontos okból megengedi.

Az ily 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.

7. A SZAKÉRTŐ

7.1. A szakértő kirendelése

A szakértő bizonyítási eszköz, az általa adott szakértői vélemény bizonyíték. A szakértő az ügyfelektől és a hatóságtól különböző szakértelemmel rendelkező személy, aki az Ákr. szerint az eljárás egyéb résztvevőjének minősül. Az Ákr. tartalmazza a szakértő kapcsán egyrészt a kirendelésére vonatkozó szabályokat, másrészt a szakértői vizsgálatra vonatkozó általános szabályokat, harmadrészt kimondja, hogy az igazságügyi szakértőkről szóló törvény (a továbbiakban: Isztv.)³⁸ rendelkezései irányadók az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben.

Az Ákr. szabályozza a **hatósági eljárásban a szakértőkirendelés feltételeit**. Eszerint a **szakértőt kell meghallgatni, vagy** – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – **szakvéleményt kell kérni, ha**

- a) **az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és**
- b) **az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel.**

Az ágazati jogszabályok rendelkeznek az egyes ügytípusoknál a szakértő kirendeléséről. Például a kisajátítási eljárás során a kisajátítási hatóság – ha a szükséges szakértelemmel nem rendelkezik – a kisajátításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából az Isztv. szerinti szakértőt (a továbbiakban: szakértő) rendel ki, és meghatározza a szakvélemény elkészítésének határidejét.³⁹

³⁸ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény.

³⁹ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény, 25. § (2) bekezdés.

Nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni. Tehát nincs helye párhuzamosan szakhatósági állásfoglalás és szakértői vélemény beszerzésének ugyanabban a szakkérdésben. A szakértői vélemény nem pótolhatja a szakhatósági állásfoglalást. **A szakértői vélemény és a szakhatósági állásfoglalás között lényegi különbség van.** A szakértői vélemény bizonyíték (bizonyító tény), amely általában nem köti az eljáró hatóságot, és amelyet a többi bizonyítékkal együtt szabadon mérlegel az eljáró hatóság. A szakhatósági állásfoglalás nem bizonyíték, az eljáró hatóság a döntés meghozatalánál kötve van a szakhatósági állásfoglaláshoz, azt nem mérlegelheti.⁴⁰ **A szakértő kizárására az Alapvető rendelkezések** (II. fejezet) között szabályozott kizárási okokat kell megfelelően alkalmazni. A rendelkezések elemzésére, ismertetésére ismételten nem kerül sor. Az Isztv. szabályozza egyebek mellett a szakértő kirendelését, a szakértő feladatát és a szakvéleményt. A hatóság végzést hoz a szakértő kirendeléséről. **A kirendelés az igazságügyi szakértő eljárását megalapozó,** jogszabályban meghatározott hatóság által meghozott **döntés,** amely minden esetben az **igazságügyi szakértői tevékenység** kifejtésére való felhívást tartalmazza.⁴¹

7.2. A szakértői vizsgálatra vonatkozó általános szabályok

Az Ákr. a szakértői vizsgálatra vonatkozóan két általános rendelkezést tartalmaz. Egyrészt törvény elrendelheti az ügyfél szakértői vizsgálatban való közreműködését. Másrészt a szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményeire. A hamis véleményadásnak büntetőjogi jogkövetkezménye van, ugyanis a hamis véleményadás bűncselekmény.⁴²

⁴⁰ ZSUFFA (2003): *i. m.*, 113.

⁴¹ Isztv. 2. § 9. pont.

⁴² Btk. 272. § (2) bekezdés a) pont.

A hibás és a hamis szakvélemény nem szinonim fogalmak, Kilényi Géza az alábbiak szerint határozta meg a két szakvélemény közötti különbséget: „[...] a hibás szakvélemény nem szükségképpen »hamis« szakvélemény [...] Hamis szakvéleményről tehát csak akkor beszélhetünk, ha a szakértő tudta vagy a körülményekre figyelemmel tudnia kellett, hogy a szakvéleményben foglalt állítás valótlan, az általa levont következtetés hibás vagy a javasolt műszaki, illetőleg egyéb megoldási mód rizikófaktora rendkívül nagy.”⁴³ A hamis véleményadásnak büntetőjogi jogkövetkezménye van, a késedelmes szakértői véleményadás miatt közigazgatási jogi szankció alkalmazható.

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.** A szakvéleményben jogkérdésben – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – nem lehet állást foglalni.⁴⁴

Az Isztv. részletesen meghatározza a **szakvélemény tartalmi elemeit.** Eszerint a szakvéleménynek tartalmaznia kell

- a) a leletet,
- b) a vizsgálat módszerének rövid ismertetését,
- c) a szakmai ténymegállapításokat,
- d) a szakértő véleményét,
- e) ha az ügyben korábban vizsgálat lefolytatására került sor, és a kirendelés erre kiterjed, a korábbi vizsgálatra vonatkozó adatok és megállapítások értékelését,
- f) a módszertani levélre történő utalást, illetve a módszertani levélben foglaltaktól történő eltérés esetén ennek indokait és

⁴³ KILÉNYI Géza (2005): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 176.

⁴⁴ Isztv. 3. § (1) bekezdés és 47. § (6) bekezdés.

g) 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.⁴⁵

Végül a szakértő függetlenségének biztosítéka, hogy a **szakértő** a szakvélemény szakmai megállapításával összefüggésben **nem utasítható**.⁴⁶

⁴⁵ Isztv. 47. § (4) bekezdés.

⁴⁶ Isztv. 47. § (1) bekezdés.

8. A TOLMÁCS

A tolmács az ügyfelektől és a hatóságtól különböző személy, aki az Ákr. szerint az eljárás egyéb résztvevőjének minősül. A közigazgatási hatósági eljárásban nyelvi és jelnyelvi tolmács alkalmazására is sor kerülhet.

Előfordulhat, hogy az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője nem magyar, hanem idegen nyelvet használ. A **nyelvi tolmács** alkalmazására akkor kerül sor, ha **az ügyintéző nem beszéli az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője által használt idegen nyelvet. Tolmácsként igénybe vehető** az ügyben eljáró hatóság el nem járó tagja, valamint – ha az a tényállás tisztázáshoz elengedhetetlen – az ellenőrzés helyszínén tartózkodó, idegen nyelvet beszélő személy. A **jelnyelvi tolmács** közreműködése **a fogyatékossgal élő személy eljárási védelmét biztosítja**. Jelnyelvi tolmács közreműködésével kell meghallgatni kérésére a hallássérült vagy siketvak ügyfelet vagy az eljárás egyéb résztvevőjét.

Büntetőjogi jogkövetkezménye van, ha a tolmács vagy a fordító hamisan fordít, ezáltal ugyanis bűncselekményt követ el.⁴⁷ Végül megjegyzendő, hogy **a tolmácsra egyebekben a szakértőre vonatkozó rendelkezések irányadók**.

⁴⁷ Btk. 272. § (2) bekezdés b) pont.

9. A TÁRGYALÁS ÉS AZ EGYEZSÉGI KÍSÉRLET

9.1. A tárgyalás

A hatósági eljárást általában az írásbeliség jellemzi, és a hatósági eljárások nagyobb részében nem is kerül sor tárgyalás tartásra. A hatósági eljárásban a bizonyítási eljárás (ügyfél, tanú, szakértő meghallgatása, szemletárgy felmutatás stb.) általában tárgyaláson kívül történik, ritkábban kerül sor tárgyalás tartására. Kilényi Géza a hatósági eljárás során tartandó tárgyalást az alábbiak szerint határozta meg: **„A tárgyalás valójában nem más, mint többféle eljárási cselekmény koncentrált elvégzése az eljárás összes résztvevőjének jelenlétében és közreműködésével.”**⁴⁸

Az Ákr. meghatározza a **tárgyalás tartásának esetköreit**. Eszerint a hatóság tárgyalást tart, ha

- a) a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban, jogvita eljárásban (kisajátítási eljárás során stb.),⁴⁹
- b) az ügy természete lehetővé teszi ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban (gyámhatósági eljárások során stb.),⁵⁰ vagy
- c) a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

A hatóság idézi a tárgyalásra azokat a személyeket (ügyfél, tanú, szakértő stb.), **akiknek személyes meghallgatása a tárgyaláson szükséges.**

⁴⁸ KILÉNYI (2005): *i. m.*, 180.

⁴⁹ Kstv. 25. § (2) bekezdés, 26–27. §§.

⁵⁰ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, 13. §.

Amennyiben a hatóság nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését, akkor **értesíti az ügyfelet a tárgyalásról** azzal a tájékoztatással, hogy a tárgyaláson részt vehet, de megjelenése nem kötelező. A szakhatóságot – ha az a feladat- és hatáskörét érinti – a tárgyalásról értesíteni kell.

A tárgyalást értelemszerűen az eljáró hatóság ügyintézője vagy vezetője (tárgyalás vezetője) vezeti. A tárgyaláson a hatóság jellemzően meghallgathatja az ügyfelet (ügyfeleket), a tanút, a szakértőt, és megsemmisítheti a szemletárgyat. Ezt követően az ügyfél bizonyítási indítványt tehet, és kérdést intézhet a meghallgatott személyhez. A hatóság a tárgyalást általában a hatóság hivatalos helyiségében tartja, de sor kerülhet tárgyalásra a hivatalos helyiségen kívül is. A hatóság helyszíni szemle keretében is lefolytathatja a tárgyalást, ha annak feltételei biztosítottak. A hatóság **jegyzőkönyvet készít a tárgyalásról**, amelyben dokumentálja a tárgyalást.

Az Ákr. biztosítja a hatóság számára a szankcionálás lehetőségét azokkal szemben, akik a tárgyalás rendjét zavarják. Azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője **rendreutasítja**, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén **kiutasíthatja**, továbbá **eljárési bírsággal sújthatja**.

9.2. Az egyezségi kísérlet

Ha a hatóság tárgyalást tart, akkor a tárgyaláson megkísérli az **ellenérdekű ügyfelek között egyezség létrehozását**. Fontos kiemelni, hogy az egyezségi kísérlet az ügyfelek között zajlik a hatóság közreműködésével, tehát nem a hatóság és az ügyfél közötti egyezség létrehozásának megkísérléséről van szó. Az egyezség jelentősége egyrészt gyorsíthatja az eljárást, másrészt lehetőséget nyújt az ellenérdekű feleknek az aktív közreműködésre a saját ügyükben, harmadrészt lehetőség nyílik a konszenzus megteremtésére a közöttük fennálló jogvitában.⁵¹

⁵¹ ZSUFFA (2003): i. m., 126.

Az **egyezségi kísérlet** kétféle módon **zárulhat: eredményesen vagy eredménytelenül**. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, akkor a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget. Ha nem vezet eredményre az egyezségi kísérlet, akkor a hatóság folytatja az eljárást. Az egyezés jóváhagyására csak az Ákr.-ben meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén van lehetőség. Amennyiben a hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezet, vagy az ügyfelek egyezséget kötnek (egyezségi kísérleten kívül), akkor **a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget**, feltéve, hogy az

- a) megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak,
- b) kiterjed a teljesítési határidőre, valamint
- c) az eljárási költség viselésére.

Ha a fenti feltételek nem állnak fenn, akkor a hatóság nem hagyhatja jóvá az egyezséget, ilyenkor folytatni kell az eljárást, és döntést kell hozni.

10. A BIZONYÍTÉKOK ISMERTETÉSE AZ ÜGYFÉLLEL

A bizonyítékok ismertetésének az a célja, hogy az ügyfél ne a döntésből értesüljön arról, hogy közigazgatási hatósági eljárás, illetve bizonyítási eljárás volt folyamatban, hanem még a döntés meghozatala előtt értesüljön erről, és gyakorolni tudja ügyféli jogait (iratbetekintési jog, nyilatkozattételi jog stb.). A bizonyítékok ismertetésére akkor kerül sor, ha **a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, amelynek során nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen.** Ennek okán, amennyiben a hatóság biztosította a bizonyítási eljárás során, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, akkor nem kerül sor a bizonyítékok ismertetésére.

Amennyiben a bizonyítékok ismertetésére kerül sor, akkor a bizonyítási eljárás befejezését követően – azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül – **a hatóság értesíti az ügyfelet,** hogy az (az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével) megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

Az ügyfélnek joga van egyrészt a bizonyítékokat megismerni, másrészt **újabb bizonyítási indítványt tenni.** Nem akadályozza azonban az eljárás befejezésének, ha az ügyfél a hatóság által meghatározott határidőben nem él a fent meghatározott jogával. Tehát az ügyfél nem húzhatja el az eljárást, illetve nem akadályozhatja meg a döntéshozatalt azzal, hogy nem él a bizonyítékok megismeréséhez való ügyféli joggal.

11. AZ ELJÁRÁSI CSELEKMÉNYEK RÖGZÍTÉSE

A jegyzőkönyv és a feljegyzés olyan dokumentum, amely eljárási cselekmények megtörténtét rögzíti, dokumentálja (tanú vagy szakértő meghallgatása, helyszíni szemle, szemletárgy felmutatása, tárgyalás stb.). Az Ákr. meghatározza a **jegyzőkönyvkészítés esetköreit**. Eszerint jegyzőkönyvet kell készíteni

- a) a szóbeli kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint
- b) a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén.

Minden más (a fenti két esetkörön kívüli) **esetben feljegyzést kell készíteni.**

Az Ákr. meghatározza a **jegyzőkönyv és a feljegyzés tartalmi elemeit** is. **A jegyzőkönyv tartalmazza**

- a) készítésének helyét és idejét,
- b) az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat,
- c) nyilatkozataik lényegét, illetve
- d) a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat, valamint
- e) a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetést.

A feljegyzés tartalmazza:

- a) készítésének helyét és idejét,
- b) az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat,
- c) nyilatkozataik lényegét, illetve

- d) a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat.
- e) A jegyzőkönyvet – annak minden oldalán – az eljárási cselekményen részt vevő személyek aláírják. A feljegyzést annak készítője írja alá. Végül megjegyzendő, hogy a hatóság egyes eljárási cselekményekről **kép- és hangfelvételt készíthet**. A rögzítés ilyen módja esetén a jegyzőkönyvben csak 1. az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, valamint 2. az elkészítés helyét, idejét kell feltüntetni.

12. AZ ELJÁRÁS AKADÁLYOZÁSÁNAK KÖVETKEZMÉNYEI

Az eljárás akadályozása gátolja, illetve késlelteti a tényállás tisztázását és a megalapozott döntés meghozatalát. Akadályozza az eljárást az, **aki a kötelezettségét önhibájából megszegi**. Akadályozhatja az eljárást akár **az ügyfél**, akár **az eljárás más résztvevője** is. Az eljárás akadályozásának **jogkövetkezménye**, hogy a hatóság

- a) az okozott **többletköltségek megtérítésére kötelezi**, illetve
- b) **eljárási bírsággal sújthatja** az akadályozót.

A hatóságnak nincs mérlegelési jogköre az okozott többletköltségek megtéríttetése tekintetében. Az eljárási bírság kiszabása viszont lehetőség a többletköltségek megtéríttetésére kötelezés mellett. Az Ákr. meghatározza az eljárási bírság mértékét. A bírság felső határa differenciált, ugyanis 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 Ákr. meghatározza a bírság mértéke mellett az eljárási **bírság kiszabása során alkalmazandó mérlegelési szempontokat**. Ennek alapján a hatóság figyelembe veszi az eljárási bírság kiszabásánál

- a) a jogellenes magatartás súlyát,
- b) ha az erre vonatkozó adatok rendelkezésre állnak, akkor az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
- c) az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Az eljárási bírság kiszabásáról **végzést hoz a hatóság**. E végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

Az eljárási bírság az eljárási jogi jogszabálysértés okán alkalmazható szankció. Az eljárási bírság nem keverendő az anyagi jogi bírsággal (egészségvédelmi, fogyasztóvédelmi, munkaügyi, építésfelügyeleti bírság stb.); utóbbi az anyagi jogi jogszabálysértés okán alkalmazott hátrányos jogkövetkezmény (szankció).

13. A HATÓSÁGI TANÚ

A **hatósági tanú** olyan személy, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja. A hatósági tanú nem bizonyítási eszköz, hanem az eljárás egyéb résztvevője. Az Ákr.-hez fűzött indokolás rámutat a hatósági tanú rendeltetésére: „a hatósági tanú rendeltetése nem az ügyben való bizonyítás általában, hanem kizárólag az egyes eljárási cselekmények dokumentálása”.⁵²

A hatóság nem köteles, de ha úgy ítéli meg, akkor **hatósági tanút vehet igénybe**

- a) a biztosítási intézkedés alkalmazása során,
- b) szemlénél,
- c) lefoglalásnál,
- d) zár alá vételnél és
- e) hatósági ellenőrzésnél.

Az Ákr. meghatározza a **hatósági tanúra vonatkozó abszolút kizáró okokat**. Nem lehet hatósági tanú

- a) az ügyfél,
- b) az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője,
- c) az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és
- d) az eljárási képességgel nem rendelkező személy.

Megjegyzendő, hogy **hatósági tanúként való közreműködésre** – szemben a tanúként való közreműködéssel – **senki nem kötelezhető**. A hatóságnak fel kell világosítania az eljárási cselekmény előtt a hatósági

⁵² Az Ákr. 78–79. §-aihoz fűzött indokolás.

tanút a jogairól és kötelességeiről. Az Ákr. tartalmaz a hatósági tanúra vonatkozó jogokat és kötelességet is. A hatósági tanú a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint **jogosult költségtérítésre**. 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 (másodfokú hatóság) vagy bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 256–306.
- KILÉNYI Géza (2005): Az elsőfokú eljárás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 111–191.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): A kérelemre induló hatósági eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 4. kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 126–151.
- PÁKAY Barnabás (1959): Az alapeljárás. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 63–145.
- PATYI András (2005): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 143–294.
- SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft. 115–214.
- ZSUFFA István (2003): Az elsőfokú eljárás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 89–123.

**VI.
A HATÓSÁGI DÖNTÉSEK**

Lapsánszky András

1. A HATÓSÁGI DÖNTÉS ELMÉLETI ALAPJAI ÉS ELJÁRÁSJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI

Hazánkban a közigazgatási hatósági eljárásjog összefüggéseit tekintve az egyik legkomplexebb jogintézmény a hatósági döntés. A hatósági döntés ugyanis nemcsak az eljárás menetében, hanem egyrészt az eljárás érdemi, anyagi jogi lezárásában, másrészt a hatósági eljárás közigazgatási jogviszonyokban okozott hatásaiban, harmadrészt a közigazgatási jogérvényesítés működésében is kitüntetett szerepet kap. A hatósági döntés elméleti szempontú elemzésében tehát megkerülhetetlen alapot jelent

- a) a közigazgatási **hatósági eljárás fogalma**, mivel a hatósági eljárás egyik alapvető célja a hatósági döntés kibocsátása (lásd 1.1. pont);
- b) a **közigazgatási jogviszony elmélete**, ugyanis a hatósági döntés általános értelemben jogviszonyok keletkeztetésére, módosítására, megszüntetésére, deklarálására vagy az erre irányuló kérelem megtagadására irányul (lásd 1.2. pont);
- c) a **közigazgatási aktusok rendszere**, hiszen a hatósági döntés közigazgatási aktusnak minősül.¹

¹ A hatósági döntés aktustani rendszerezésére és elméleti alapjaira lásd PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing. 192–222. Részletesebb elemzésre lásd LAPSÁNSZKY András (2009): A hatósági döntés jogviszonytani alapja és jogi hatása hazánk hatósági eljárásjogának keretében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 5. sz. 36–52., illetve LAPSÁNSZKY András (2007): A hatósági döntés mint közigazgatási aktus. In PATYI András szerk.: *A közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 324–336.

1.1. A hatósági döntés összefüggése a közigazgatási eljárások fogalmával

A hatósági eljárás fogalmát a korábbi fejezetek keretében már részletes elemzés alá vettük, ezért ehelyütt már csak a hatósági döntés fogalmával, rendszerezésével kapcsolatban nélkülözhetetlen fogalmi összetevőket emeljük ki. A hatósági döntés alapvető jelentőségű a közigazgatási hatósági eljárás fogalmának meghatározásában, hiszen a közigazgatási eljárás fogalma, fajtáinak rendszere megközelíthető azon az alapon is, hogy az eljárás milyen közigazgatási aktus kibocsátását és érvényesítését szolgálja.² Annyiféle közigazgatási eljárást lehet tehát megkülönböztetni, ahány típusú közigazgatási aktus egymástól elkülöníthető.³ A közigazgatási eljárás e sajátos értelemben a közigazgatási szervek azon cselekvéseinek rendszere, amelyeket e szervek az aktus előkészítése, kibocsátása és érvényesülése érdekében, illetve annak során végeznek.⁴ E megközelítésben a közigazgatási hatósági eljárás lényegét a (közhatalmi) hatósági egyedi aktusok kiadásának rendje alkotja.⁵

Nem tagadva tehát a közigazgatási eljárás szélesebb értelmű meghatározásának indokoltságát, szükségességét, de a közigazgatási eljárásokon belüli vitathatatlan főhangsúly a hatósági eljáráson van, azaz a hatósági eljárás és az annak eredményeként hozott hatósági döntés a közigazgatási eljárás legjelentősebb területe.⁶ Bár a hatósági döntés mint közigazgatási aktus alapvetően meghatározza a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát, azonban az mégsem állítható, hogy a hatósági

² MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 446.; Patyi (2007): *i. m.*, 29–33., 1. lj.

³ A közigazgatási aktus meghozatala, érvényesítése a közigazgatási szervek tevékenysége keretében számtalan cselekvést igényel, szűkebb értelemben tehát e cselekvési mozzanatoknak egymást követő rendszere, egymáshoz való viszonya határozza meg a közigazgatási eljárás fogalmát.

⁴ SZAMEL Lajos szerk. (1973): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 310.

⁵ SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 43.

⁶ SZÜCS (1976): *i. m.*, 44.

eljárás – mint a hatósági eljárásban részt vevő személyek cselekvéseinek sorozata – alapvető és fő célja a hatósági aktus meghozatala lenne.

A hatósági eljárás fő célja ugyanis alapvetően 1. a vonatkozó közigazgatási jogi normák jogilag szabályozott rendben történő érvényesítése, továbbá 2. a hatósági eljárásban szereplő ügyfelek jogainak védelme a közigazgatás közhatalmával szemben. Az ügyféli jogállás oldaláról közelítve tehát a hatósági eljárás szabályozásának garanciális (a jogállamiság és a jogbiztonság elvével összefüggő) célja, hogy a közigazgatástól elkülönült külső jogszemélyeknek olyan jogokat biztosítson, amelyekkel hatékonyan tudják érvényesíteni érdekeiket, jogaikat a kikényszeríthető, végrehajtható hatósági döntés meghozatala előtt és azt követően.⁷ A jogérvényesítés szempontjából a hatósági eljárás célja a közigazgatási jogi normák érvényesítése, amelyhez inkább eszköz, semmint cél a hatóság döntése.⁸

A hatósági eljárásban tehát mind az ügyfeleknek biztosított jogok, mind a közigazgatási jogi normák érvényesülése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír a hatósági döntés jogintézménye és szabályozása. Vagyis a hatósági döntés az absztrakt jogszabályok egyedi esetekre, tényállásokra, társadalmi viszonyokra történő érvényesítésének, individualizációjának (hatósági) eszköze.⁹

1.2. A hatósági döntés tartalma, jogi hatása a közigazgatási jogviszonyok szempontjából

A hatósági döntés körében azért kell külön elemzés alá vonni a közigazgatási jogviszonyokat, mert a hatósági döntés egyrészt jogi tényként

⁷ Azaz kiegészítendő, illetve garanciákat biztosít a hatósági eljárásban szereplő ügyfelek számára a közigazgatási hatósági eljárásban fennálló hatósági ügyhöz kötött közhatalmi alapú alárendeltséggel és az egyoldalú közhatalmi döntéssel szemben.

⁸ A hatósági eljárásnak a hatósági tevékenységen belül egyrészt az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazás és az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés körében – amennyiben szükséges – hatósági felügyelet útján történő jogérvényesítés a célja.

⁹ LŐRINCZ Lajos szerk. (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió Kiadó. 23.

keletkeztethet, módosíthat, megszüntethet különböző elméleti alapokon rendszerezhető jogviszonyokat,¹⁰ másrészt a hatóság a hatósági döntést hatósági jogviszony keretében adja ki, harmadrészt a hatósági jogviszony tartalmát jelentő jogok és kötelezettségek rendszerével alapvetően összefügg a hatósági döntés fogalma.

A közigazgatási jogviszonyról a hatósági döntés elemzéséhez mérten annyit szükséges kiemelni, hogy a jogviszony konkrét, egyedi értelemben meghatározott, kifejezetten nevesített konkrét jogalanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat, azaz konkrét jogalanyok közötti konkrét viszony, amelynek keletkezése, tárgya, tartalma, módosulása, megszűnése a jogi szabályozás tárgykörében van, a közigazgatási jogi normák szabályozzák.¹¹ A hatósági döntésnél kiemelendő, hogy azon az alapon, hogy milyen típusú, funkciójú jogi normák szabályozzák a jogviszonyt, megkülönböztethetők anyagi és eljárási jogviszonyok.

A közigazgatási jog szabályozásának körébe vont jogalanyok jogainak és kötelezettségeinek érvényesülése, érvényesítése a közigazgatási jog sajátosságai alapján, a jogi szabályozás módjától, tartalmától függően általában konkrét közigazgatási jogviszonyok létrejöttével, annak keretében valósulnak meg, de megvalósulhatnak konkrét közigazgatási jogviszonyok keletkezése nélkül is. A hatósági döntéssel összefüggésben e jogérvényesülési folyamat alapvetően két fő módon történhet: önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesüléssel (ex lege szabályozási mód), illetve jogalkalmazás útján megvalósuló (előzetes beavatkozáson alapuló) jogérvényesüléssel. (A jogérvényesítés e két módszerét sorozatunk korábbi köteteiben már részletesen elemeztük, így e helyen ezek megismétlésétől még a hatósági döntéshez közvetlenül kapcsolódó elemeiben is tartózkodunk.)

¹⁰ Illetve ha ilyen hatása nincs, akkor a jogviszonytan alapján kell megmagyarázni, attól kell elhatárolni, hogy miért is nem keletkezett jogviszonyt.

¹¹ A hatósági döntéssel összefüggésben, az eljárási jog keretében a jogviszony elméleti, általános, absztrakt fogalma értelmetlen kategória, és szükségtelen tárgyalni.

Bár a közigazgatási jogviszonyoknak számos elméleti alapokon nyugvó csoportosítási szempontrendszere és ebből következő csoportosítása létezik a jogirodalomban, azonban az Ákr. garanciális szabályrendszere alapján az általánosan megállapítható, hogy a hatósági döntést csak hatósági jogviszony (azon belül is különösen hatósági eljárási és hatósági ellenőrzési jogviszony)¹² keretében lehet kiadni.

1.2.1. A hatósági határozat összefüggése az anyagi jogviszonyokkal

A hatósági érdemi döntés, azaz a hatósági határozat (a továbbiakban: határozat) jogviszonyokkal összefüggő anyagi jogi hatása általánosan azon az alapon csoportosítható, hogy az anyagi jogi hatás közvetlen vagy közvetett, és a közvetlen anyagi jogi hatású határozat keletkeztet-e (vagy módosít-e, megszüntet-e) közvetlenül vagy közvetett módon anyagi jogviszonyt, vagy sem.

Az anyagi jogi hatású, azon belül anyagi jogviszonyokat keletkeztető (módosító, megszüntető) határozat legáltalánosabb értelemben és tipikusan hatósági (felügyeleti) anyagi jogviszonyt keletkeztet. A hatósági anyagi típusú jogviszony az ügyet érdemben eldöntő hatósági határozat által létrejött hatósági felügyeleti anyagi jogviszony. A határozat általános hatósági felügyelete azért minősül – általában, alapesetben – anyagi típusú jogviszonynak, mert alanyai konkrét, egyedi meghatározott jogalanyok (a döntés címzettjei és a határozat felügyeletére jogosult hatóság),¹³ illetve tartalmát az anyagi jogi hatású hatósági döntés és az arra vonatkozó anyagi jogszabályok töltik ki,

¹² A hatósági (jogalkalmazó) eljárás, illetve a hatósági ellenőrzés elkülönült, önálló eljárási jogviszonytípust képez a hatósági tevékenységen belül.

¹³ Az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák esetében is hatósági felügyeleti tevékenységről van szó, de ekkor konkrét hatósági anyagi jogviszony nem jön létre. A jogalkotó és a jogszabály címzettje közötti jogviszony elméleti szempontból nehezen kezelhető kategóriának minősül. Álláspontunk szerint a közigazgatási jogi norma és a jogalanyok között nem jöhet létre önálló, egyedi közigazgatási jogviszony. A hatósági határozatban foglaltak felügyeletére (szemben az önkéntes jogkövetésen alapuló normák hatósági felügyeletével) azért keletkezhet hatósági anyagi jogviszony, mert a hatósági határozat alanyai meghatározott, konkrét címzettek.

határozzák meg. A hatósági anyagi jogviszonyban a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv döntően felügyeli a hatósági határozatban foglaltak jogszerű teljesítését (végrehajtását).¹⁴

Ebből következően a közvetlenül vagy közvetett módon anyagi jogviszonyt keletkeztető határozat csoportosítható azon az alapon is, hogy

- a) csak és kizárólag hatósági (felügyeleti), közigazgatási anyagi jogviszonyt hoz létre;
- b) más típusú (más jogágba tartozó) jogviszonyt keletkeztet, de emellett (annak felügyeletére) létrehoz hatósági anyagi jogviszonyt is;
- c) nem keletkeztet hatósági (felügyeleti) anyagi jogviszonyt (a továbbiakban: hatósági anyagi jogviszony), csak más jogágba tartozó anyagi jogviszonyt.

A hatósági felügyeleti anyagi jogviszony tehát azért tekinthető általánosnak az anyagi jogviszonyt keletkeztető határozat anyagi jogi hatása körében, mert a határozat által elsődlegesen keletkeztetett más típusú (más jogágba tartozó, például polgári jogi) anyagi jogviszonyok mellett is létrejöhet.

1.2.2. A határozatok anyagi jogi hatása – anyagi jogviszonyok

A hatósági határozat jogviszonyokkal összefüggő anyagi jogi hatása szerinti rendszerezésében az alábbi fő típusokat különíthetjük el:

¹⁴ Amennyiben a hatóság a határozatban (vagy az arra vonatkozó anyagi jogszabályokban) foglaltak megsértését tapasztalja, akkor az adott egyedi tényállástól, a hatósági határozat tartalmától és a jogi szabályozástól függően kétféle jogviszony keletkezhet: 1. A hatósági határozat végrehajtására irányuló hatósági jogviszony (azaz a végrehajtási eljárás) vagy 2. a hatósági határozat (illetve az alapjául szolgáló jogszabályok) rendelkezéseinek megsértését magában foglaló jogalkalmazásra irányuló jogviszony. Ennek eredménye az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása (általában szankció) és szintén hatósági határozatba foglalása.

- a) Az anyagi jogi jogviszonyt közvetlenül keletkeztető (módosító, megszüntető) határozatok:
- aa) A határozat közvetlenül közigazgatási anyagi jogviszonyt, azon belül különösen hatósági anyagi jogviszonyt keletkeztet (módosít, szüntet meg). A hatósági anyagi jogviszony, a konkrét határozat és a vonatkozó anyagi jogi normák alapján folyamatos jellegű hatósági felügyeleti jogosultságot, annak lehetőségét (jogsabályi tételezését) jelenti.¹⁵
 - ab) A határozat közvetlenül nem közigazgatási anyagi jogviszonyt, hanem más jogág normái által szabályozott anyagi jogviszonyt (például polgári, családjogi, pénzügyi jogviszonyt) hoz létre, módosít, szüntet meg. A más jogágba tartozó anyagi jogviszonyt keletkeztető (módosító, megszüntető) határozat általában hatósági anyagi jogviszonyt is keletkeztet.
- b) Anyagi jogi hatású jogot vagy kötelezettséget megállapító határozatok: nem minden konstitutív, érdemi (anyagi) jogi hatású, az ügyfél anyagi jogviszonyaiban, jogi helyzetében változást előidéző hatósági határozat hoz létre közigazgatási anyagi jogviszonyt a hatóság és a határozat címzettje között.¹⁶ Az anyagi jogi hatású határozatok egy része ugyanis az ügyfél anyagi jogi normákban rendezett, azokon alapuló jogviszonyaiban, jogi helyzetében ugyan jogi hatással rendelkezik, változást idéz elő, tehát jogot vagy kötelezettséget határoz meg, de mégsem keletkeztet (módosít, szüntet meg) anyagi jogviszonyt. Azaz nem hoz létre

¹⁵ Például a hivatalból indított hatósági eljárásban a hatóság kötelezettséget megállapító határozata általában létrehoz hatósági (felügyeleti) anyagi jogviszonyt, bár a kötelezettség ellenőrzésének követelménye számos esetben nem jelent valódi tartós kapcsolatot (például a bírság teljesítésének egyszeri ellenőrzése és a teljesítés elmaradása esetében annak végrehajtása nem alapít folyamatos jellegű jogviszonyt a hatóság és kötelezett között). A kérelemre indult eljárásban az ügy és az annak eredményeként meghozott határozat sajátosságai alapozzák meg a hatósági (felügyeleti) anyagi jogviszony keletkezését, így például a rádióengedély vagy az étterem működési engedélye stb. folyamatos hatósági felügyeletet igényel.

¹⁶ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 379.

jogilag szabályozott, tartós jellegű kapcsolatot az ügyfél és a hatóság között.¹⁷

- c) Az anyagi jogviszonyok keletkezésének (módosításának, megszüntetésének) érvényességi feltételét jelentő határozatok: e határozat közvetett módon keletkeztet anyagi jogviszonyokat. Ha a határozat alapján kötelező a meghatározott anyagi jogviszony létrehozása (módosítása, megszüntetése), akkor annak érvényesítése érdekében a határozat általában – az anyagi jogi normák alapján – létrehoz hatósági anyagi jogviszonyt is. Amennyiben a határozat alapján nem kötelező az anyagi jogviszony létrehozása, akkor a határozat hatósági anyagi jogviszonyt sem hoz létre, mert a konkrét hatósági felügyeletnek nincs jelentősége.
- d) Deklaratív tartalmú, megállapító, közvetett anyagi jogi hatású határozatok: a közvetlen anyagi jogi hatással nem rendelkező (azaz közvetett anyagi jogi hatású) határozat nem keletkeztet, módosít, szüntet meg anyagi jogviszonyt, nem állapít meg anyagi jogon alapuló jogot vagy kötelezettséget, hanem deklaratív tartalommal tanúsítja, megállapítja valamely tény, állapot, adat, jogviszony, jog vagy kötelezettség fennállását (hatósági adatigazoló aktus), illetve hatósági nyilvántartásba deklaratív tartalommal feljegyez, módosít, töröl. Az anyagi jogviszonyokat nem érintő hatósági határozat tartalma, fogalmi elemei alapján hatósági anyagi jogviszonyt nem keletkeztethet, ugyanis a jogviszony e körben értelmetlen kategória, és nincs is jelentősége.¹⁸

¹⁷ Nem hoz létre anyagi jogviszonyt például az utólagos jellegű vagy átmeneti típusú, szabadon felhasználható segélyeket, támogatásokat tartalmazó határozat, továbbá a gazdasági igazgatásban az egyetemes szolgáltatóknak utólagosan nyújtott, „egyfajta kompenzációalapú”, pénzbeli támogatást megállapító határozat (e kompenzáció nem állami támogatás, hanem a piaci szereplők bevételeivel arányosan a közigazgatás által beszedett és az egyetemes szolgáltatóknak utalt támogatás).

¹⁸ Például a deklaratív típusú hatósági bizonyítvány anyagi jogviszonyt keletkeztető hatása kizárható, mivel pusztán ténymegállapító, igazoló jelentőséggel rendelkezik.

1.2.3. A végzés összefüggése a közigazgatási jogviszonyokkal

A végzés alapvetően a hatósági eljárási jogviszonyokban az eljárási jogok és kötelezettségek folyamatában, azok tartalmában rendelkezik jogi hatással (tehát a végzések körében az alapvető jogi hatás az adott eljárási jogviszony tartalmának módosítása). Ebből is következően a végzések esetében nem általános a jogviszonyokat keletkeztető, megszüntető jogi hatás. A végzések jogviszonyokkal kapcsolatos, bonyolult hatásmechanizmusából kiemelendő típusok a következők:

- a) Az eljárási jogviszonyt közvetlenül keletkeztető, megszüntető jogi hatású végzés, különösen a kérelem visszautasítása tárgyában hozott, az eljárást megszüntető, a végrehajtási eljárást elrendelő, azt megszüntető végzés.¹⁹
- b) Nagyon szűk körben és kivételesen a végzés összefüggésben állhat az anyagi jogi hatással is. Ide tartoznak az érdemi döntést, elbírálást, a határozat kibocsátását megtagadó, vagyis eljárási akadályt megállapító végzések.²⁰ E végzések azon az alapon kapcsolódnak az anyagi jogi hatáshoz, hogy alapvetően megakadályozzák a hatósági eljárás lefolytatását, így az anyagi jogi hatás kiváltását, azaz a határozat meghozatalát. Az ilyen típusú végzések sajátossága, hogy a hatóság a hatósági ügy és a hatáskör tekintetében az anyagi jogi normákban foglaltak alkalmazásával dönt végzés formájában. A hatósági ügy és a hatósági hatáskör tartalmát ugyanis anyagi jogi normák rendezik. A hatóság tehát ezekben az esetekben azt állapítja meg végzésben, hogy

¹⁹ Bizonyos esetekben eljárási jogviszonyt keletkeztető, megszüntető jogi hatású végzésnek minősülhet az igazolási kérelmet elutasító (így a fellebbezési határidő elmulasztásának igazolására benyújtott igazolási kérelem elutasítása) vagy az önállóan fellebbezhető végzések körében a fellebbezés elbírálására jogosult szervnek a végzést megsemmisítő és az első fokot eljáró szervet új eljárásra utasító végzése stb.

²⁰ Ilyen a kérelmet más hatósághoz történő áttétel vagy érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy az eljárást azon az alapon megszüntető végzés, hogy

- a) a hatóság az ügy tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel,
- b) a kérelem lehetetlen célra irányul,
- c) az ügy nem hatósági ügy, vagy
- d) a jogszabályváltozás folytán az ügy már nem hatósági ügy.

az anyagi jogszabály rendelkezései alapján nem állnak fenn a hatósági eljárás lefolytatásának feltételei. Vagyis a konkrét ügyben eljárási akadályok érvényesülnek, így az ügy érdemi eldöntésére az adott hatóság eljárásának keretében nincs mód.²¹

1.3. A hatósági döntés helye a közigazgatási cselekmények (aktusok) rendszerében

A hatósági döntés közvetlenül összefügg a közigazgatási aktusok²² fogalmával, mivel a hatósági döntés mind tartalmi, mind eljárásjogi, mind „menyiségi” alapon az egyik legjelentősebb közigazgatási aktusnak tekinthető.²³ A hatósági döntés a közigazgatási cselekmények (azon belül az aktusok) rendszertana alapján közigazgatási jogi, egyedi (konkrét) közhatalmi hatósági aktusnak²⁴ minősül. Közhatalmi hatósági aktusnak tekintendők az alábbiak:

- a) A hatósági döntés aktustani szempontból az alábbi jellemzőkkel definiálható: 1. az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóság fogalma szerinti hatósági jogkörrel felruházott szervek, személyek 2. közigazgatási jogi anyagi és eljárási normákon alapuló, 3. jogszabályok által részletesen, garanciálisan szabályozott,

²¹ Az Áe.-ben ennek különös jelentősége volt, ugyanis az ide tartozó – hatáskör hiányában hozott – eljárási döntések ellen az Áe. nem biztosította a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, amelyet azután a bírósági jogalkalmazási gyakorlat alakított ki (lásd a Legfelsőbb Bíróság 3/1998. számú közigazgatási jogegységi határozatát). A Ket. és az Ákr. kifejezett rendelkezése alapján azonban e végzések tekintetében már egyértelműen igénybe vehető a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati eszköze.

²² Általánosan elfogadottnak tekinthető, hogy a hatósági döntések közvetlen vagy közvetett, de jogi hatású közigazgatási cselekménynek, közigazgatási aktusnak minősülnek.

²³ Ismételten utalunk az 1. lábjegyzetben megjelölt munkákra.

²⁴ A közhatalmi hatósági aktusok főbb ismérvei, hogy 1. az aktust kibocsátó közigazgatási szerv, az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóság, amely 2. a jogszabályok alapján közhatalom birtokában járhat el egyedi jelleggel, és 3. az adott közigazgatási szervezethez képest külső, attól elkülönült, jogszabályokban „behatárolt”, meghatározott jogalanyok irányában 4. kötelező erővel 5. e jogalanyokat érintő jogokat és kötelezettségeket határozhat meg, tanúsíthat, valamint 6. a közigazgatási szervezet a közhatalmi aktusnak szükség esetén állami kényszereszközök útján érvényt szerezhet.

4. sajátos eljárási rendben történő, 5. meghatározott címzettek egyedi, konkrét jogviszonyaira irányuló, 6. rendszerint egyoldalú (amely alól általánosan a hatósági szerződés jelent kivételt), 7. a közigazgatási szervezethez képest kifelé ható, 8. döntően a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli, külső jogalanyok irányában végzett, 9. jogi jelentőségű, jogi hatású akaratnyilatkozata, cselekménye. A hatósági döntést eljárásjogi értelemben és a jogi hatás szempontjából tovább osztályozva öt alaptípust különíthetünk el:

- aa) **Határozat:** a hatósági határozat a hatósági ügyet érdemben, azaz anyagi jogi szempontból véglegesen eldöntő hatósági döntéstípus, amely az adott hatóság hatósági eljárását tekintve a hatósági eljárás eredménye, anyagi jogi hatású befejező jogintézménye. A hatósági határozat fogalma egységesen értendő mind az elsőfokú, mind a jogorvoslati és a döntés-felülvizsgálati hatósági eljárásban hozott hatósági döntésre vonatkozóan.²⁵
- ab) **Végzés**²⁶ (lásd részletesebben e fejezetben később)
- ac) **Hatósági szerződés**²⁷ (lásd részletesebben e fejezetben később)
- ad) **Szakhatósági hozzájárulás** (lásd részletesebben a korábbi fejezetekben)
- ae) **A hatósági ellenőrzés eredményeként kibocsátható felhívás** (lásd részletesebben a hatósági ellenőrzés fejezetben)

²⁵ A hatóság határozata az a konkrét egyedi közigazgatási hatósági (közhatalmi) aktus, amelynek kibocsátásával a hatásköre, illetékessége és az egyéb eljárási feltételek alapján az arra jogosult közigazgatási hatóság a hatósági ügy tárgyát képező anyagi jogi normákban foglaltakat értelmezi, érvényesíti, eldönti, vagy az alapján megállapít (hatósági bizonyítvány, igazolvány), illetve nyilvántartásba vesz, és ezáltal kiváltja az anyagi jogszabályban előre meghatározott és célzott joghatást.

²⁶ A hatóság az eljárás során a határozaton kívül minden kérdésben végzést hoz. Az (alaki) eljárási jogi hatású végzések legfontosabb célja a megfelelő érdemi döntés (határozat) meghozatalának biztosítása (vagy éppen az érdemi döntéshozatalra irányuló eljárási kötelezettség hiányának megállapítása). A jogi hatás szempontjából sajátos, speciális típusú végzésnek minősülnek a jogviszonyokat közvetlenül vagy közvetve keletkeztető, megszüntető végzések.

²⁷ A hatósági szerződésről részletesebben lásd jelen fejezet 4. pontját.

- b) Az eljárást kezdeményező hatósági aktus, amelynek lényege, hogy a hatóság más szerv eljárását kezdeményezi (tehát nem a kezdeményező hatóság dönti el az ügyet). Az eljárást kezdeményező hatósági aktus jogi hatásának alapja, hogy eljárásindítási kötelezettséget okoz annál a szervnél, amelynek eljárását az adott közigazgatási szerv kezdeményezte. Az eljárást kezdeményező aktus tehát eljárási jogviszonyt hoz létre az eljáráskezdeményezéssel érintett jogalany és azon szervezet között, amelynek eljárását kezdeményezték. Az eljárást kezdeményező aktus fajtái aszerint csoportosíthatók, hogy az eljárási kötelezettség jogi hatásával milyen eljárásokat kezdeményezhet az adott hatóság. (Az eljárást kezdeményező aktusról lásd részletesebben a hatósági ellenőrzés fejezetben írtakat.)
- c) A hatósági intézkedés: a hatósági intézkedés sajátosságai ellenére hatósági aktusnak minősül. A hatósági intézkedés a hatóság nevében a hatósági intézkedés tételére jogosult személy (általában a hatóság köztisztviselője) szóbeli aktusa, amelyet a jogalany köteles azonnal teljesíteni. A hatósági intézkedést ugyan az arra anyagi jogszabály alapján hatáskörrel rendelkező hatóság hozza meg konkrét címzett irányában, mégis a hatósági döntés fogalmán kívül eső hatósági aktusnak minősül. (A hatósági intézkedést részletesebben a hatósági ellenőrzésről szóló fejezetben tárgyaljuk.)

A közhatalmi hatósági aktusok fogalmának köre tehát tágabb az Ákr.-ben meghatározott hatósági döntés fogalmánál, azonban az egyértelműen megállapítható, hogy a közhatalmi hatósági aktusok fő típusa a hatósági döntés.

2. A HATÓSÁGI DÖNTÉS JOGI KÖTÖTTSÉGE

A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye alapján a hatósági döntés mint jogalkalmazói döntés jogszabállyal kötött aktusnak minősül.²⁸ A hatósági döntés jogi kötöttsége azt jelenti, hogy a döntésnek egyrészt jogszabályokon kell alapulnia, másrészt pedig a jogszabály érvényesítésére kell irányulnia.²⁹ A hatósági döntés kiadásának tehát elengedhetetlen feltétele, hogy jogképes hatóság a döntés meghozatalára jogszabályi felhatalmazással rendelkezzen. E jogszabályi felhatalmazás akkor felel meg a jogállamiság követelményének, ha a rendelkezés pontosan meghatározza, hogy a hatóság – a hatósági döntés tartalmában – milyen társadalmi viszonyokba kap beavatkozási jogosítványt, a döntést milyen típusú ügyben és hatáskörben adhatja ki, a döntés milyen feltételek esetében bocsátható ki és milyen jogi tartalommal. A hatósági döntés jogszabályi alapjának természetesen kifejezetten rendeznie kell a hatósági döntés címzettjeinek körét is.³⁰

Egyértelműen megállapítható, hogy a jogi szabályozás általában nem rendezheti az egyedi tényállásokon alapuló hatósági döntés teljes tartalmát, hiszen a hatósági döntéshez vezető jogalkalmazás során a hatóság az egyedi esetekre, tényállásokra értelmezi, alkalmazza a jogi normákban foglaltakat. A jogi szabályozással kapcsolatos általános ismérvek alapján sem lehetséges, hogy a jogszabályok a közigazgatás hatósági tevékenységét – minden ügy, valamennyi társadalmi viszony és egyedi eset vonatkozásában – a legalapvetőbb részletekig rendezzék.

²⁸ Az Alkotmánybíróság következetes állandó gyakorlata is kifejezésre juttatja e követelményt, például 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

²⁹ TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 170.

³⁰ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 332.

A közigazgatási szervek számára tehát szükségszerű bizonyos mértékű cselekvési, döntési szabadság biztosítása a közigazgatási funkciók hatékony, eredményes és megfelelő időn belüli ellátása érdekében.³¹ Így mind az eljárási, mind az anyagi közigazgatási jogszabályok alapvető eleme a több (formailag és tartalmilag is egyaránt) jogszerű megoldás vagy többféle jogszerű döntési, értelmezési lehetőség, alternatíva közül történő választás lehetőségének tételezése az eljáró hatóságok számára.

Mindezek alapján a jogszabályban biztosított döntési szabadságtól, a jogi kötöttségtől függően a hatósági döntések körében két fő csoportot lehet megkülönböztetni:

- a) a jogilag teljesen kötött, mérlegelési lehetőség nélküli hatósági döntési hatáskör (lásd 2.1. pont);
- b) az érdemi mérlegelés alapján, mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntés (lásd 2.2. pont).

2.1. A jogilag teljesen kötött, kategorikus döntés

A jogilag teljesen kötött döntés keretében a hatósági döntés tartalmát meghatározó anyagi jogi normák nem biztosítanak többféle jogértelmezési, döntési lehetőséget a hatóság részére. Az ilyen típusú hatósági döntésben a döntés jogszabályi elemei jelentik a döntés tartalmi elemeit.

A jogszabályban meghatározott tényállás, feltétel bekövetkezése esetén (ez lehet életkor, valamely konkrét jogszabálysértés vagy számtalan egyéb feltétel) tehát a hatóság köteles döntést hozni, és a jogszabály azon túl, hogy csak egyféle döntési lehetőséget biztosít, pontosan meghatározza a döntés tartalmát is.³²

³¹ A hatósági döntés körében biztosított „kötetlenség” (mérlegelési lehetőség) azonban csak a jogszabályban meghatározott célkitűzés eredményes megvalósítására irányulhat.

³² Például a kérelemre induló hatósági eljárások esetében, amennyiben a kérelem és az ahhoz kapcsolódó tényállás megfelel a jogszabályi feltételeknek, akkor a hatóság köteles eleget tenni a kérelemben foglaltaknak, ellenkező esetben pedig köteles azt elutasítani.

2.2. Mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntés

Ahogy említettük már, a mérlegelési jogkört biztosító jogszabályi rendelkezések esetében az eljáró hatóság több, formailag, tartalmilag egyaránt jogszerű megoldás vagy többféle jogszerű döntési, értelmezési lehetőség, alternatíva közül választva dönthet. A mérlegelési jogkör szélessége, tartalma a jogi szabályozástól függ, de a mérlegelési jogkörben hozott döntés is jogilag kötött, hiszen a közigazgatás törvény alá rendeltségéből eredően számos alapvető, illetve alkotmányos követelmény érvényesül vele szemben. A jogszabály tehát a mérlegelési jogkör esetében is pontosan és kifejezetten rendezi a hatósági döntés meghozatalára vonatkozó felhatalmazást, hatáskört, feltételeket, a döntés közjogi célját, személyi „hatályát”, eszközeit, az alapvető mérlegelési szempontokat és a mérlegelés kereteit.

A mérlegelési jogosultság továbbá tartalmában és célját tekintve is kötött, hiszen a mérlegelési jogkörben hozott döntéssel szembeni fontos követelmény, hogy a hatóság a jogszabállyal elérni kívánt cél érdekében a jogszabályi kööttségek maradéktalan betartása mellett az adott ügyben az ügyfél és más jogalanyok szempontjából a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb döntést hozza az egyedi tényállás körében.³³ A mérlegelési jogkörben hozott döntés tehát csak a jogszabályban megállapított rendelkezések alapján, az ott meghatározott esetekben, módon és keretek között hozható meg jogszerűen. A mérlegelési jogkör ebből következően nem kötetlen mérlegelés. A hatósági döntés tartalmában a jogi szabályozás által biztosított mérlegelési jogkör alapján az alábbi típusokat lehet megkülönböztetni:

- a) Mérlegelési jog a jogszabályban meghatározott feltétel esetén a hatósági eljárás megindítására vagy annak mellőzésére.³⁴
- b) A jogszabály többféle, tartalmában is kifejezetten meghatározott jogszerű döntési lehetőséget biztosít a hatóság számára,

³³ TOLDI-PÁKAY (1959): *i. m.*, 172.

³⁴ SZAMEL (1973): *i. m.*, 299.

- és a hatóság mérlegelési jogkörében kiválaszthatja az egyedi tényállásra vonatkozó megfelelő alternatívát. Legfontosabb típusa, ha a jogi norma vagylagos választási lehetőséget biztosít.
- c) A jogszabály „keretszabályozást” tartalmaz, amelynek körében a hatóság szabadon mérlegeli az adott ügyben a legmegfelelőbb döntési lehetőséget, megoldást. Ebben az esetben tehát a jogi szabályozás nem határozza meg tételesen a jogszerűen választható döntési alternatívákat, ezzel pedig nagyobb mérlegelési szabadságot biztosít az ügyben eljáró hatóság számára.³⁵
 - d) A jogi szabályozás úgynevezett határozatlan jogfogalmat tartalmaz. A határozatlan jogfogalom nagyfokú döntési, mérlegelési szabadságot biztosít a hatóság számára. Ebben az esetben ugyanis a hatóság e fogalom tartalmát szabadon tölti ki, mégpedig az egyedi tényállástól függő jogalkalmazás, jogértelmezés útján. Ennek során a hatóságnak széles mérlegelési jogköre, döntési lehetősége van.³⁶
 - e) A mértékrendelkezések körében a jogi norma az alsó és a felső határt (-tól, -ig) szabja meg, amely keret között a hatóság mérlegelheti az adott tényállásra vonatkoztatott megfelelő összeget, mértéket.
 - f) A jogi norma úgynevezett megengedő szabályozást tartalmaz (-hat, -het képzővel).

Bár a mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslat hatékonysága a szakirodalomban igencsak vitatott elméleti és gyakorlati problémát képez,³⁷ mégis e döntések esetében is kiemelten fontos garancia a jogorvoslati jogosultság. A mérlegelési

³⁵ TOLDI-PÁKAY (1959): *i. m.*, 171.

³⁶ SZAMEL (1973): *i. m.*, 300.

³⁷ Jogosan merül fel, hogy a többféle döntési lehetőség közötti választás esetében mégis mit lehet érdemben, a jogszerűségi mércének megfelelően vizsgálni a jogorvoslat körében, vagy hogyan lehet kellő alappal megállapítani, hogy a jogszabályi kereteken belüli mérlegelés az egyedi tényállás szempontjából megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek.

jogkör ugyanis – mint ahogy említésre került – számos jogi kötöttséget is magában hordoz, amelyek egyrészt a jogorvoslat keretében garanciálisan, érdemlegesen vizsgálhatók, másrészt igenis megfelelő és az ügyfelek jogait biztosító keretekbe szorítják a hatósági döntéshozatal tekintetében biztosított mérlegelési szabadságot.³⁸

A jogorvoslat körében tehát vizsgálhatók a mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntéssel szemben támasztott alapvető követelmények. A bírósági jogalkalmazási gyakorlat által kialakított és a vonatkozó jogi szabályozásba beépült követelmények alapján akkor jogszerű a mérlegelés alapján hozott hatósági döntés, ha a hatóság hatáskörének terjedelmében döntött, nem lépte túl a jogszabályban biztosított mérlegelési jogkör terjedelmét, megfelelően feltárta a tényállási elemeket, alaposan folytatta le a bizonyítást, meghatározta a jogszabály alapján a jogszerű döntéshez szükséges mérlegelési szempontrendszer, és azok alapján a jogszabályi rendelkezéseknek, a jogszabály alapelveinek, céljának megfelelően, jogszerűen mérlegelte a döntés tartalmi elemeit.

Külön kell megemlíteni a hatósági döntések körében a diszkrecionális jogkört,³⁹ amely a teljes döntési szabadságot, jogi kötetlenséget jelenti a közigazgatási aktusok tekintetében. A diszkrecionális jogkör esetében fogalmi alapon nem értelmezhető a mérlegelés, hiszen a mérlegelési jogkör esetében a jogszabályok biztosítanak mérlegelési lehetőséget a döntés tartalmát illetően. Ehhez képest azonban a diszkrecionális jogkör teljes egészében kötetlen döntési jogosultságot biztosít.

³⁸ Kiemelendő az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozata: „[a]z Alkotmánybíróság nyomatékkkal mutat rá, hogy az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. [...] A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatokban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.” [...] A bírói gyakorlat a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem korlátozza a formális jogszerűség ellenőrzésére, hanem mind a tényállást, mind a bizonyítékok és a méltányossági szempontok mérlegelésének jogszerűségét felülvizsgálja.”

³⁹ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 320.; SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

A hatósági döntések keretében diszkrecionális jogkörről általános értelemben nem beszélhetünk, mert a hatósági döntés formáját és tartalmát – az alkotmányos követelmények mentén – minden részletében jogi normák rendezik. Kivételesen és rendkívül szűk körben azonban érvényesülhet diszkrecionális jogkör a hatósági aktusok körében (de csak a korlátozottabb típusa, amely esetben kifejezett törvényi felhatalmazáson alapulhat a diszkrecionális döntési jog), mégpedig az Alaptörvényben meghatározott kivételes helyzetekben (rendkívüli állapot, szükségállapot stb). (A diszkrecionális jogkör határait, fajtáit, tartalmát, fogalmi elemeit a jogtudomány részletesen elemzi, mindezt azonban a közigazgatási jog általános részét átfogó tankönyvünkben már ismertettük.)

2.3. Méltányosság

A hatósági döntések jogi kötöttség szempontjából önálló típusa a méltányossági jogkörben hozott döntés. A méltányosság a jogszabályok általános rendelkezéseitől (főszabályaitól) való eltérési lehetőség a jogszabályban kifejezetten nevesített releváns tények, feltételek, azaz méltányossági okok fennállása esetében, mégpedig az ügyfél szempontjából kedvező irányba. A méltányossági jogkörben hozott döntés csak a jogszabály erre vonatkozó kifejezett felhatalmazása és annak tartalmi keretében hozható. A méltányossági jogkörben hozott döntés az általánosnál az ügyfél számára kedvezőbb, előnyösebb jogalkalmazói döntést eredményez.

(A méltányosság fogalmának, tartalmának, elhatárolható típusainak részletes ismertetése kívül esik jelen tankönyv tárgykerén, miután a közigazgatási jog „általános részét” átfogó tankönyvünkben már részletesen említésre került.)

3. A HATÓSÁGI DÖNTÉS FORMÁJA, ALAKI KELLÉKEI, SZERKEZETE ÉS FŐBB TARTALMI ELEMEI

A hatósági eljárás folyamatának legfontosabb része a hatósági döntéshozatal. A hatósági döntések érdemi tartalmára (döntéstartalmára) vonatkozó jogszabályi rendelkezések érvényesülése, teljesítése azonban önmagában nem biztosítja az ügyfelek eljárási alanyi jogainak maradéktalan védelmét, a törvényesség, a jogbiztonság és a jogállamiság követelményét a hatósági eljárásban. E követelmények teljes körű megvalósulásához ugyanis elengedhetetlenül szükséges a döntéshozatalra, valamint a döntések alakiságára vonatkozó eljárási szabályok garanciális részletességű kialakítása és azok érvényesülése is.

Az Ákr.-ben meghatározott formai és tartalmi elemek egységes szerkezetbe foglalása, megjelenítése, világos, illetve egyértelmű megfogalmazása, megszövegezése alapozza meg a hatósági döntés tartalmának, jogi hatásának megismerhetőségét és ezáltal a döntés valódi, szándékolt tartalma szerinti érvényesülését, a jogorvoslathoz való alanyi jog hatékony gyakorlásának lehetőségét, a döntéshez kapcsolódó felelősséget, valamint a döntéshozatal ténybeli és jogi indokolását. Ebből következően a hatósági döntés megjelenítése, formája, alakisága eljárásjogi szempontból ugyanolyan jelentőségű, mint az, hogy a határozatba vagy végzésbe foglalt döntés jogszerű, helyes és a jogszabályban foglalt közérdekű céloknak megfelel.

A hatósági döntés formájára, tartalmi elemeire vonatkozó jogszabályi rendelkezések maradéktalan érvényesülése különösen fontos a hatósági döntések ellen igénybe vehető jogorvoslatok szempontjából. Ennek oka egyrészt az, hogy az ügyfél számára egyértelmű és világos legyen a hatósági döntésbe foglalt jogalkalmazói rendelkezés,

akaratkijelentés, annak jogi és ténybeli indoka, az abból következő jogi hatás, valamint a döntés ellen benyújtható jogorvoslatra vonatkozó „kioktatás”, tájékoztatás. Mindez ugyanis elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az ügyfél körültekintően mérlegelhesse a döntés elleni jogorvoslati kérelem benyújtásának kérdését. Továbbá a jogorvoslati jog gyakorlásához az arra jogosultnak ismernie kell a hatóság döntésének pontos tartalmát ahhoz, hogy jogorvoslati kérelmének indokait, ellentétes véleményét, jogi érvelését kellő alappal tudja előterjeszteni. Másrészt pedig a jogorvoslat tárgyában döntésre jogosult szerv is csak a megkövetelt formai elemek szerint megfogalmazott hatósági döntés tekintetében képes megalapozott döntést hozni.

Ebből következően, ha a hatósági döntésből lényeges, az Ákr.-ben meghatározott tartalmi és formai elemek hiányoznak (vagy nem megfelelők), akkor az általánosan nézve olyan lényeges eljárás jogszabálysértésnek minősül, amely a jogorvoslat során nem orvosolható. Még akkor sem orvosolható, ha az iratok alapján egyértelműen megállapítást nyer, hogy a hatóság döntését körültekintő és alapos döntésselőkészítés eredményeként hozta meg, továbbá akkor sem, ha a döntésben foglalt akaratnyilvánítás, rendelkezés tartalmi szempontból helyes, jogszerű. Az Ákr. tehát részletes és garanciális szabályokat tartalmaz a hatósági döntés formai és tartalmi elemeire vonatkozóan, amely rendelkezésektől eltérni csak az Ákr.-ben kifejezetten meghatározott esetekben és az ott lehetővé tett körben lehet.

A hatósági döntés szabályai körében az Ákr. nemcsak tartalmi, hanem alakszerűségi, formai alapon is megkülönbözteti a hatósági döntés két fő típusát: a határozatot és a végzést. Az Ákr. teljesen egyértelműen határozza meg, hogy minden eljárás cselekmény tárgyában valamilyen formális döntést kell hozni, amely határozat vagy végzés. Az Ákr. az egyértelműség kedvéért azt is meghatározza, hogy az ügy érdemében a hatóság határozatot hoz, míg ehhez képest minden egyéb döntés végzés.

Az alakszerűségre vonatkozó különbségtétel alapja a szabályozásban az, hogy az eljárási kérdésekben hozott eljárási joghatású végzés lényegesen egyszerűbb, tömörebb szerkezetet, alaki kellékeket igényel, mint az érdemi döntést jelentő határozat. Jelentős újdonsága és a hatósági munkát egyszerűsítő szabálya az Ákr.-nek a Ket.-hez képest, hogy az önállóan nem fellebbezhető végzésekről olyan egyszerűsített végzés hozható, amelynek indokolása csak a végzést megalapozó jogszabályhelyeket tartalmazza. Fontos kiemelni, hogy a hatósági döntést vagy döntéseket minden esetben kötelező külön dokumentumban, külön íven, írásban megszővegezni, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikusan közlik, valamint ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

3.1. A határozat alaki kellékei és csoportjai

A hatósági határozatok körében a tartalmi és a formai elemek szempontjából az Ákr. szabályozása alapján megkülönböztethető 1. az alakszerű határozat (lásd 3.1.1. pont) és 2. a nem alakszerű – alakszerűtlen – határozat (lásd 3.1.2. pont).

3.1.1. Az alakszerű határozat

Az alakszerű határozatnak is két fő típusát lehet elhatárolni:

- a) a teljes, alakszerű határozatot és
- b) az egyszerűsített határozatot.

Az alakszerűségi szempontból teljes határozat kötelező alaki kelléke mindazon tartalmi és formai elem, amelyet az Ákr. meghatároz (lásd az alábbiakban). Az egyszerűsített határozat esetében a teljes határozat alaki kellékeihez képest az Ákr. szabályai által pontosan meghatározott tartalmi és formai elemek mellőzhetők. Az egyszerűsített határozat tehát az Ákr. kifejezett rendelkezései alapján az alakszerűség

szempontjából egyszerűsíthető, ez az egyszerűsítés azonban nem érinti a határozat anyagi jogi, érdemi tartalmát, anyagi jogi hatását.

3.1.1. A teljes (alakszerű) határozat

Az alakszerű teljes határozat négy fő részből áll:

1. A határozat fejrésze, azonosító része.
2. A rendelkező rész, amelynek tartalmaznia kell különösen
 - a) a döntést/döntéseket,
 - b) a jogorvoslatra és annak díjára vonatkozó tájékoztatást,
 - c) az eljárási költségek tárgyában hozott döntéseket,
 - d) amennyiben szakhatóság közreműködött az eljárásban, a szakhatóság döntését,
 - e) a végrehajtással, teljesítéssel kapcsolatos rendelkezéseket.
3. Az indokolás, amelynek legfőbb kötelező tartalmi elemei a következők:
 - a) a tényállás tisztázásához, a bizonyítási eljáráshoz, vagyis az egyedi ügyben a releváns tényekhez kapcsolódó ténybeli indokolás,
 - b) az egyedi ügy tényállására alkalmazott anyagi és eljárási jogszabályi rendelkezésekhez, ebben a körben folytatott jogalkalmazáshoz, jogértelmezéshez kapcsolódó jogi indokolás.

A hatósági döntés alaki, tartalmi elemeinek egyik legfontosabb része az indokolás, ugyanis magában foglalja a hatósági eljárás egészének folyamatát. Így tartalmazza a ténybeli indokolást, azaz a hatóság által feltárt releváns tényállási elemeket, a tényállás tisztázásának rendszerét, a tények, bizonyítékok hatósági jogalkalmazáshoz szükséges értékelését, valamint a tényekből az egyedi ügyre levonható következtetéseket. Átfogja a jogi indokolást is, amelynek keretében a hatóság köteles az érdemi döntéshez, jogérvényesítéshez vezető valamennyi

eljárási, illetve anyagi jogi normát tételesen, részletezően felsorolni és azok egyedi ügyre vonatkozó alkalmazását, értelmezését, tartalmát, jelentőségét kifejezni. Az indokolásban részletesen és külön ki kell térni a mérlegelési szempontrendszerre, a mérlegelést megalapozó tényállási elemekre, a mérlegelési jogkört biztosító jogszabályi keretekre, valamint az egyedi ügy tényállásán és a vonatkozó jogi normákon alapuló jogalkalmazói érdemi mérlegelésre, értékelésre.

Az indokolási kötelezettség az ügyfél eljárási alanyi jogának is tekinthető (az indokolási kötelezettség az ügyféli jogok szempontjából a határozat indokolásához való jogot jelenti), ugyanis az ügyfél számára az indokolásból következik a döntés rendelkező részében foglalt jogi hatású rendelkezés valódi tartalma. Az indokolás alapján értelmezhető világosan, áttekinthetően, egyértelműen a határozat rendelkezése, tehát az érdemi döntés jogi hatása, az abban foglalt közérdekű cél, valamint az ügyfél által teljesítendő jogok és kötelezettségek tartalma. Ebből következően az alapos és világos indokolás szorosan összefügg az ügyfél jogorvoslathoz való alapvető jogával is, hiszen az ügyfél csak az indokolás alapján tudja megfelelően mérlegelni a jogorvoslati kérelem benyújtásának szükségességét. Az indokolás továbbá elengedhetetlen a jogorvoslat elbírálására jogosult szerv megalapozott felülvizsgálati döntésében is.⁴⁰

4. Záró, hitelesítő rész, amelynek legfontosabb eleme a kiadmányozás. A záró, hitelesítő rész tartalmi elemeinek sajátos jogi hatású szerepe van a határozatban egyrészt azért, mert a határozat záró részének

⁴⁰ Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának *Az egyének védelméről a közigazgatási hatóságok cselekményeivel szemben* című, 31/1977. sz. határozata a hatósági eljárással szemben támasztott alapvető, „fair eljárást” érvényesítő elvek, követelmények közé sorolja az indokolási kötelezettséget. A közigazgatási eljárás közérdekű működéséről, alapvető elveiről és az ügyféli alanyi jogokról lásd részletesebben: VÁCZI Péter (2011): *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Doktori Értekezés. Szeged, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Forrás: <http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2882/m/3620> (letöltés dátuma: 2018. 05. 01.).

kellékei alapján minősül az alakszerű határozat közokiratnak, másrészt, mert a kiadmányozás alapvetően összefügg a hatósági hatáskör gyakorlásával és a határozathoz kötődő felelősséggel. Kiadmányozási jogkörrel a hatáskör címzettje rendelkezik, amelyet érvényesen csak kifejezett jogszabályi felhatalmazás alapján ruházhat át. A kiadmányozás konkrét gyakorlására természetesen a kiadmányozási jogkör jogosultja megbízhat az adott szerven belül más személyt, ennek azonban külső jogi hatását tekintve jelentősége nincs, ugyanis ettől még a kiadmányozás az arra jogszabály alapján jogosult személy jogkörében marad. Ebből következően tehát pontosan fel kell tüntetni a határozaton, hogy a kiadmányozás gyakorlásával megbízott személy kinek a kiadmányozási jogkörében, kinek a megbízásából jár el, azaz egyértelműen meg kell jeleníteni a határozaton a kiadmányozási jogkörrel jogszabály alapján rendelkező személyt. (A kiadmányozásról részletesen lásd a korábbiakban írottakat, a hatáskör és az illetékesség keretében.)

3.1.2. Az egyszerűsített határozat

Ahogy már említettük, a hatósági eljárás szabályozásában kiemelt jelentőséggel bír a döntések alaki kellékeinek rendszere. Ezért az Ákr. szabályaiban lehetővé tett alaki szempontú egyszerűsítésnek természetesen alapos, meghatározott jogalkotási indokai vannak. Bizonyos döntések esetében ugyanis a teljes alakszerűség megkövetelése felesleges, funkcionélküli szabályozást jelentene, és ez a módszer minden alapot, indokot nélkülözve nehézkessé, körülményessé, rugalmatlanná tenné a döntéshozatalt, amely ellenkezne az Ákr. céljaival és alapelveivel is. Az egyszerűsített határozat esetében tehát az Ákr. szabályai által pontosan meghatározott tartalmi és formai elemek mellőzhetők a teljes határozat alaki kellékeihez képest. Az Ákr.-ben szabályozott egyszerűsített határozatok típusai a következők:

- a) A kérelemnek teljes egészében helyt adó elsőfokú határozat, ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy ha a határozat

az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Ez esetben mellőzhető a jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatás, és az indokolásban elegendő felsorolni a határozatot megalapozó jogszabályhelyeket.

- b) Az egyezséget tartalmazó, jóváhagyó határozat. Ez esetben szintén mellőzhető a jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatás, és az indokolásban elegendő felsorolni a határozatot megalapozó jogszabályhelyeket. Az egyezséget jóváhagyó határozat az eljárásban részt vevő, ellenérdekű ügyfelek közötti eredményes egyezségi kísérletet és azon belül a megegyezést képező ügyféli jognyilatkozatokat is tartalmazó, jóváhagyó döntés. Az egyezségi kísérlet csak ellenérdekű ügyfelek között folytatható, vagyis a hatóság és az ügyfél között egyezség nem köthető, hiszen a hatóság és az ügyfél közötti „egyezséget” a hatósági szerződés jogintézménye foglalja keretbe, és a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok tartalmazzák. Az eredményes egyezségi kísérlet hatóság általi jóváhagyásának és határozatba foglalásának feltétele, hogy az egyezség megfelel a jogszabályokban meghatározott követelményeknek, nem sérti a közérdeket vagy mások jogát, illetve jogos érdekét, továbbá, hogy az egyezség kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.
- c) Az egyszerűsített határozat sajátos típusa a határozathozatal időleges mellőzési lehetősége. Az azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben ugyanis mellőzhető a döntés előzetes írásba foglalása, amely esetben a döntést az ügyféllel szóban közli a hatóság. Ezt követően viszont a hatóság köteles a döntést utólag írásba foglalni és az ügyfélnek megküldeni. E határozat valódi tartalmát és formáját tekintve nem minősül egyszerűsített határozatnak, mert az ügyfél részére a határozatot ugyan külön, de később kötelező megküldeni, vagyis a határozat ebben az esetben teljes alakos határozat.

3.1.3. A nem alakszerű (alakszerűtlen) határozat

A nem alakszerű határozatok tekintetében a hatóság nem köteles (illetve bizonyos esetekben nem is jogosult)⁴¹ az Ákr.-ben foglalt alakikellékkel külön dokumentumba foglalni a döntést. Az Ákr. szabályain alapuló alakszerűtlen határozatok főbb típusai:

- a) Az ügyiratra feljegyzett határozat: a határozatot szóban is lehet közölni (ha jogszabály nem zárja ki), ilyen esetben a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell íratni.
- b) A jogszerű hallgatással hozott határozat: az ügyfelet határozat hiányában („hallgatással”) is megilleti az általa kérelmezett jog gyakorlása. Jogszerű hallgatással akkor van helye a határozathozatalnak, ha
 - ba) automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
 - bb) sommás eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
 - bc) teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

Ebben az esetben a kérelmezett jogok megszerzésének tényét, tartalmát deklaratív módon a kérelemre kell rávezetni.⁴²

- c) Az okiratba foglalt határozat: jogszabály kifejezett rendelkezése alapján a hatóság határozatát az e célra rendszeresített formátumban, a jogszabályban meghatározott adattartalommal és alakikellékekkel hozza meg. A hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány és a hatósági nyilvántartás adattartalmát és azok

⁴¹ Lásd az okiratba foglalt határozatokat, ahol a hatóság nem mérlegelheti a döntés alakikellék nélküli formában történő meghozatalát és annak kellékeit.

⁴² Az ügyfél kérésére az így megszerzett jogokat a kérelem ügyfél birtokában lévő másodpéldányára is rá kell vezetni, vagy annak hiányában a hatóságnál lévő kérelemről – amelyre a hatóság rávezette a megszerzett jogokat – a hatóság köteles az ügyfél számára másolatot biztosítani.

kiállításának módját, illetve az alakszerűségekre vonatkozó tartalmi és formai elemeket az adott regisztratív hatósági aktust rendszeresítő, külön jogszabály határozza meg. E regisztratív döntéseket tehát a hatóság nem az Ákr. alaki és tartalmi kellékekre irányadó szabályozása, hanem az Ákr. felhatalmazása alapján külön jogszabályban foglaltak alapján hozza meg (például személyi igazolvány, útlevél stb). Garanciális szempontból azonban fontos kiemelni, hogy a hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot vagy mindezek más módon történő igazolását, vagyis az úgynevezett határozat jellegű okiratokat (hatósági igazolvány, bizonyítvány) és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzést (módosítást, javítást, törlést) határozatnak kell tekinteni. Hangsúlyozandó, hogy a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiadásának, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés (módosítás, javítás, törlés) megtagadásáról a hatóság az Ákr. szerinti alakszerű határozatot köteles kiadni. (A határozatjellegű okiratokra és a hatósági nyilvántartásra vonatkozó eljárásjogi szabályokat jelen fejezetben később részletesen tárgyaljuk.)

- d) A határozathozatal mellőzése: a hatósági döntés alaki rendszerezésében igen sajátos esetnek minősül a határozathozatal mellőzése. Erre akkor van lehetősége a hatóságnak (nyilván egyszerűsítési okokból), ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ez esetben nincs szükség a határozathozatal eljárási garanciáira, hiszen jogszabályban pontosan meghatározott jogosultságról (vagyis az ügyfelek számára kedvező határozatról) van szó.

3.2. A végzés alaki kellékei és csoportjai

Az Ákr. teljesen egyértelműen meghatározza, hogy minden eljárási cselekmény tárgyában valamilyen formális döntést kell hozni, amely határozat vagy végzés. Az Ákr. az egyértelműség kedvéért azt is meghatározza, hogy az ügy érdemében a hatóság határozatot hoz, míg ehhez képest minden egyéb döntés végzés.

Az alakszerűsége vonatkozó különbségtétel alapja a szabályozásban az, hogy az eljárási kérdésekben hozott eljárási joghatású végzés lényegesen egyszerűbb, tömörebb szerkezetet, alaki kellékeket igényel, mint az érdemi döntést jelentő határozat. Jelentős újdonsága és a hatósági munkát egyszerűsítő szabálya az Ákr.-nek a Ket.-hez képest, hogy az önállóan nem fellebbezhető végzésekről olyan egyszerűsített végzés hozható, amelynek indokolása csak a végzést megalapozó jogszabályhelyeket tartalmazza.

Az eljárás folyamatában tehát a hatóság az ügy érdemén kívül felmerült minden kérdésben végzést bocsát ki. Az Ákr. szabályozása alapján a tartalmi és formai elemek szempontjából a végzések körében is – a határozatokhoz hasonlóan – megkülönböztethető 1. az alakszerű végzés, illetve 2. a nem alakszerű végzés.

3.2.1. Alakszerű végzés

Az alakszerű végzések között is két végzéstípus határolható el: a teljes és az egyszerűsített végzés.

- a) Az alakszerű teljes végzés: az Ákr. alapján – a határozathoz hasonlóan – az alakszerű teljes végzés is négy fő részből áll, de az alakszerű határozatokhoz képest egyszerűsített tartalmi és formai elemekkel:
 - aa) A végzés fejrésze, azonosító része megegyezik a határozatok e részének alaki kellékeivel.

- ab) A rendelkező rész alaki és tartalmi kelléktára nagyjából megegyezik a határozatok rendelkező részével (két értelem-szerű és nyilvánvaló kivétellel: a végzés rendelkező részének nem kell tartalmaznia a szakhatóság megnevezését, állás-foglalásának rendelkező részét, illetve az eljárási költség tárgyában hozott döntéseket).
- ac) Az indokolás.
- ad) A záró, hitelesítő rész a formai és tartalmi kellékek szempontjából megegyezik a határozatok záró, hitelesítő részének kötelező elemeivel.
- b) Az egyszerűsített végzés:
 - ba) Ahogy már említettük, jelentős újdonsága és a hatósági munkát egyszerűsítő szabálya az Ákr.-nek a Ket.-hez képest, hogy az önállóan nem fellebbezhető végzésekről olyan egyszerűsített végzés hozható, amelynek indokolása csak a végzést megalapozó jogszabályhelyeket tartalmazza.
 - bb) A határozathoz hasonlóan az egyszerűsített végzésnek is sajátos típusa a döntéshozatal időleges mellőzési lehetősége.

Az azonnali eljárási cselekményt igénylő ügyben ugyanis mellőzhető a döntés előzetes írásba foglalása, amely esetben a döntést az ügyféllel szóban közli a hatóság. Ezt követően viszont a hatóság köteles a döntést utólag írásba foglalni és az ügyfélnek megküldeni. E végzés valódi tartalmát és formáját tekintve nem minősül egyszerűsített végzésnek, mert az ügyfél részére a végzést ugyan külön, de később kötelező megküldeni, vagyis a végzés ebben az esetben teljes alakszerű határozat.

3.2.2. A nem alakszerű végzés

Ahogy a határozatok alaki tipizálásában, a végzések esetében is ide sorolhatók az ügyiratra feljegyzett végzések. Szabályozásuk, formai

és tartalmi elemeik teljes egészében megegyezik az e típusba sorolható nem alakszerű határozatokkal.⁴³

3.3. A végzések csoportosítása a jogorvoslat szempontjából

A jogelméleti és gyakorlati szempontokat is figyelembe véve a végzéseket leginkább a jogorvoslat szempontjából releváns csoportosítani. A jogorvoslati jogosultság szempontjából elhatárolhatók azok a végzések, amelyek ellen

- a) az Ákr. szerint önálló fellebbezésnek van helye, és amelyek
- b) csak az érdemi döntés, azaz a határozat elleni jogorvoslati kérelemben támadhatók.

(Megjegyzendő, hogy az Ákr. felhatalmazása alapján a végzések elleni önálló fellebbezési jogosultságot az Ákr. szabályain túlmenően törvény lehetővé teheti.) Minderről részletesen szólnunk a jogorvoslatokról szóló fejezetekben.

⁴³ A nem alakszerű végzések sajátos típusának minősülnek azok az eljárási kötelezettséget megállapító, azaz eljárási jogi hatású eljárási döntések, amelyek nem igényelnek alakszerűségi szempontból végzésben történő döntési formát. Ilyenek különösen: 1. Az idézés, amelynek tartalmi elemei az alakszerű végzésekhez képest sajátosan szabályozottak. 2. A végrehajtási eljárásban a kötelezett pénzforgalmi bankszámláját vezető pénzügyi intézményhez intézett azonnali beszédési megbízás, amelynek tartalmi elemeit a pénzforgalmi szabályok rendezik sajátosan.

4. A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS

A hatósági szerződés a közigazgatási szerződések sajátos típusa azon az alapon, hogy míg a közigazgatási szerződés nem része a közigazgatás hatósági tevékenységének, addig a hatósági szerződés a hatósági eljárási jogviszony keretében szabályozott hatósági tevékenységnek minősül. A közigazgatási szerződések körébe olyan valódi jogi hatással rendelkező jogügyletek vonhatók, amelyeknél a jogügyleti jelleg mellett a közjogi szabályozottság dominál. A jogügylet tartalmának közjogi szabályozása pedig valamely közfeladat ellátása miatt, közcél megvalósítása érdekében vagy a jogviszonyban szereplő közigazgatási szerv sajátos előjogai miatt mutatható ki.⁴⁴ A közigazgatási szerződések legfontosabb fogalmi elemei:

- a) alanyait tekintve a szerződésnek „legalább az egyik oldalán” közigazgatási szerv áll,
- b) a közjog tölti ki a tartalmát, vagy a közjog érdemben és lényegesen korlátozza a szerződés (mágnjogi) tartalmát,
- c) közfeladat, közérdek, közcél érdekében kötik a felek.

A közigazgatás a közigazgatási szerződés alanyaival szemben nem rendelkezik sem közhatalommal, sem más jellegű igazgatási hatalommal. A közigazgatási szerződés keretében a jogalanyok közötti kapcsolat alapja az érdekek kölcsönös egyeztetése, vagyis egyfajta speciális mellérendeltségi, együttműködési viszonyrendszer, amelyben a megállapodás a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyára épül.⁴⁵ Ezzel

⁴⁴ PATYI András szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 201.

⁴⁵ HORVÁTH M. Tamás (2005): *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 3. sz. 142.

szemben a hatósági szerződés keretében a hatóság sajátos közhatalmi pozícióban áll, amelyet az is bizonyít, hogy az Ákr.-ben foglalt szabályozás keretében a hatósági szerződés lényegét tekintve a határozathozatal alternatívája. A szerződés jogintézménye szempontjából azonban a hatósági szerződésben is a közigazgatási szerződésekre jellemző mellérendeltségi, együttműködési viszony érvényesül a felek (hatóság, ügyfél/ügyfelek) között. A hatósági szerződés jogintézményében tehát a közhatalom és a mellérendeltségi viszony elemei sajátosan keverednek.

A közigazgatási szerződéseket hazánkban nem rendezi általános szabályozás, ebből következően az e szerződésekkel összefüggésben kialakult jogviták tekintetében a bírósági jogalkalmazás sem volt következetes. E kérdést azonban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) egyértelműen rendezte, miszerint a közigazgatási szerződések közigazgatási típusú jogvitának minősülnek, így ezek tárgyában a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. Továbbá a közigazgatási szerződések tárgyában folytatott perekre vonatkozóan a Kp. számos speciális szabályt is tartalmaz.

A hatósági szerződések vonatkozásában azonban már korábban is (a Ket. szabályai alapján is) a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelkezett hatáskörrel (bár a hatósági szerződés módosítása és a hatósági szerződés hatóság általi megszegése tárgyában kezdeményezett bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény [a továbbiakban: Pp.] általános szabályait kell alkalmazni). Az Ákr. és a Kp. szabályai alapján azonban egyértelmű, hogy a hatósági szerződésekkel kapcsolatos minden ügyben, ügýtípusban a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

A hatósági szerződés tehát – egyfajta megközelítésben – a közigazgatási szerződéseknek és a közigazgatási szerződés típusaira jellemző közös fogalmi elemeknek a hatósági jogviszony és azon belül a hatósági eljárás sajátosságaihoz igazított, igazodó sajátos jogintézménye. A hatósági szerződés ebből a szempontból a hatósági eljárási jog ki-

emelt jelentőségű, talán „átütő” erejű, egyértelműen a jövőbe mutató, illetve a hatósági eljárás rugalmas fejlődését kijelölő szabályozásának is tekinthető.⁴⁶

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatósági szerződés a Ket. szabályainak egyik legjelentősebb, a jelenlegi társadalmi és gazdasági viszonyok fejlődésében rugalmasan alkalmazható, továbbá az átalakulóban lévő közigazgatási tevékenységekre, illetve hatósági eszközökre irányuló szemléletváltást leginkább kifejezésre juttató jogintézménye volt. A hatósági szerződés szabályaival tehát „gyökeret vert” a hatósági eljárási jogban a mellérendeltségi, együttműködési, partneri típusú viszonyokon alapuló hatósági tevékenység. A hatósági szerződés szabályai azonban egyértelműen tükrözték, hogy új típusú jogintézményként jelent meg a Ket.-ben, amelyből következően a hatósági szerződést egyfajta bevezető, kezdeti, „próbajellegű” szabályozás jellemezte. Vagyis tételes jogi szabályozását illetően: „[...] már a kezdet kezdetén felismerhető a minden szempontból indokolt mértéktartás. Nem lehet cél és nem is valósítható meg egyfajta áttörés. Abból kell kiindulni, hogy a hatósági szerződésnek ott és akkor van létjogosultsága, ahol és amikor kölcsönös előnyökkel jár az ügyfél és a hatóság számára. Mindenfajta erőltetés és túlzás csak gátolja az intézmény meggyökeresedését.”⁴⁷

Miután azonban a társadalmi és gazdasági viszonyok fejlődése egyértelműen igazolta a hatósági szerződés intézményének szükségességét és fontosságát, ezért az Ákr. (immár nem csak „próbajelleggel”) megtartotta, és napjaink viszonyaihoz igazította.

⁴⁶ A közigazgatási hatósági tevékenység körében a jogérvényesítés hatékonysága szempontjából ugyan általánosan, bizonyos közigazgatási ágazatokban pedig különösen megállapítható, hogy kiemelten szükség van a hatósági eljárásjogon belül új eszközökre, rugalmasabb eljárásjogi modellekre, közvetítő és más, a hatósági eljárást segítő mechanizmusokra.

⁴⁷ KILÉNYI Géza (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó, 216.

4.1. A hatósági szerződés létrejötte

A hatósági szerződés létrejötte, megkötése együttesen érvényesülő feltételrendszerhez kötött. A hatósági szerződés a következő feltételek esetében köthető meg érvényesen:

- a) jogszabály kifejezetten lehetővé teszi vagy előírja,⁴⁸
- b) elsőfokú eljárásban (tehát az elsőfokú hatóság eljárásában),
- c) a hatóság szerződés megkötésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik (a hatáskör és illetékesség alapja az a hatósági ügy, amelyben a határozathozatal helyett a szerződést megkötik),
- d) az ügyfél egyetért a szerződés megkötésével és tartalmával (tehát a hatóság nem egyoldalúan dönt),
- e) a szerződés tartalma szempontjából, a hatósági ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében hozzák létre a felek,
- f) formai szempontból írásban kötik meg, továbbá
- g) amennyiben a hatósági ügyre vonatkozó eljárási szabályozás alapján szakhatósági állásfoglalást kell beszerezni, ebben az esetben a szerződés csak a szakhatósági hozzájárulás megadása esetén és a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírások és feltételek szerződésbe foglalásával köthető meg.

A hatósági szerződés sajátos közjogi alaki és tartalmi feltétele, hogy a hatósági szerződés tartalmazza

- a) a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat,
- b) a szerződés tárgyát,
- c) a felek által vállalt kötelezettségeket és jogokat,

⁴⁸ A hatósági szerződés modern és „hiánypótló” jellegét jól szemlélteti, hogy a hatósági szerződéskötésre felhatalmazást biztosító közigazgatási jogszabályok száma évről-évre folyamatosan növekszik, és egyre jellemzőbbnek mondható, például a gazdasági igazgatás területén.

- d) a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit,
- e) a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját,
- f) a jogszabályokban előírt kikötéseket és adatokat.

A hatósági ügyben a határozathozatal helyett a hatósági szerződés megkötését – amennyiben annak feltételei fennállnak – a hatóság és az ügyfél is kezdeményezheti.

4.2. A hatósági szerződés alanyai

A hatósági szerződés alanyai a hatósági ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság és a hatósági ügyben részt vevő ügyfél vagy ügyfelek. A hatósági tevékenység és a hatósági ügyek tartalma alapján a hatóság sajátos közhatalmi pozícióban áll a hatósági szerződés alanyainak viszonyrendszerében, hiszen a hatósági szerződést a felek a határozathozatal „helyett” köthetik meg. E speciális közhatalmi helyzet lényegben azt jelenti, hogy amennyiben az ügyfél nem fogadja el az egyedi ügyben a szerződés jogintézményének alkalmazását vagy annak tartalmát, akkor a hatóság határozattal fogja lezárni az ügyet. A hatósági szerződésben azonban a felek helyzetét döntően a mellérendeltségi, együttműködési viszony jellemzi, amelyet a kölcsönösség és a kölcsönös érdekek határoznak meg – vagyis a felek akaratnyilatkozata egybehangzó, egyenlő jelentőségű.

4.3. A hatósági szerződés tartalma

Az egyes hatósági szerződések tartalmát alapvetően meghatározó közigazgatási anyagi jogszabályok között különös jelentőségű az a jogszabály, amely a hatósági szerződés létrehozására felhatalmazza a hatóságot

és az ügyfelet az adott hatósági ügyben. A hatóság és az ügyfél ugyanis a hatósági szerződés tartalmát döntően az egyedi hatósági ügyre, hatáskörre vonatkozó (és azon belül a hatósági szerződés alkalmazására felhatalmazó) közigazgatási anyagi jogszabályok keretei között határozhatják meg.

Az Ákr. alapján a hatósági szerződés tartalmi elemei között az ügyfél olyan kötelezettséget is vállalhat, amelynek előírására a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel. Ez esetben a szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél az általa vállalt többletkötelezettség tekintetében saját szerződésszegésének esetére – a hatósági szerződésben – aláveti magát a szerződésszegés Ákr.-ben megállapított speciális jogkövetkezményének. E speciális jogkövetkezmény szerint, ha az ügyfél megszegi a szerződést, akkor a hatósági szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság hivatalból intézkedik annak kikényszerítéséről, és ha szükséges, a végrehajtás megindításáról. (Vagyis függetlenül attól, hogy a hatóságnak az adott tartalmi elem előírására egyébként nem lett volna hatósági hatásköre, a szerződés megkötésével az ilyen vállalt tartalmi elemek is a hatósági szerződés megszegése esetén a végrehajtható hatósági határozat részét képezik.)

Mindebből következően a hatósági ügy keretébe foglalt közérdekű célok – és a hatósági szerződés alkalmazására felhatalmazást biztosító jogszabályi rendelkezések – mentén a hatósági szerződés tartalma a felek „szabad” megállapodásának tárgya azzal, hogy a hatósági szerződés Ákr.-ben meghatározott kötelező tartalmi elemeit a szerződésnek tartalmaznia kell (tehát ezekben a feleknek mindenképp megállapodásra kell jutniuk, lásd 4.1. pont).

4.4. A hatósági szerződés módosítása

A hatósági szerződés alanyai között a szerződés módosítása körében is érvényesül a mellérendeltségi viszonyrendszer, vagyis

a hatósági szerződés a felek által egyoldalúan nem módosítható. A szerződés módosítását ugyan bármelyik fél kezdeményezheti, különösen akkor, ha az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, továbbá ha a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

Amennyiben a szerződés módosítása a kezdeményezés ellenére meghiúsul, akkor bármelyik fél ez ügyben a közigazgatási bírósághoz fordulhat. Fontos azonban kiemelni, hogy ez esetben a bírósághoz fordulás nem érinti a hatósági szerződés érvényesítését, érvényesíthetőségét. (E szabály nyilvánvaló oka és alapja, hogy ne lehessen kijátszani a szerződés teljesítését azzal, hogy az egyik fél mondvacsinált okból kezdeményezi a szerződés módosítását csak azért, hogy bírósághoz fordulhasson, és ezzel az időhúzással elkerülje a szerződés teljesítését. Ez azért is különösen problémás lenne, mert a hatósági szerződés hatósági határozatnak minősül, annak alternatívája, így az abban foglalt közérdekű cél teljesítését akár évekig el lehetne húzni egy ilyen „trükkkel”, ami szembemenne a hatósági jogérvényesítés elveivel és céljaival.)

4.5. A szerződésszegés

Az Ákr. szabályozása a szerződésszegés esetében igénybe vehető jogi eszközöket rendezi, de nem szabályozza azonban a szerződésszegés tartalmát, fogalmi elemeit. Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, akkor az Ákr. alapján a szerződésszegés ténye a hatósági szerződést jogerős és azonnal végrehajtható hatósági határozatnak minősíti (formai, alaki szempontból e határozat egy nem alakszerű határozat). Ilyen esetben a hatóság a hatósági szerződés teljesítésének hatósági ellenőrzése során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése

szempontjából, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegeli, hogy

- a) hivatalból hatósági eljárást indít,
- b) intézkedik a végrehajtási eljárás megindítása ügyében, vagy
- c) a hatósági szerződés módosítását kezdeményezi.

Amennyiben a hatóság nem teljesíti a hatósági szerződésben foglaltakat (vagyis a hatóság követ el szerződésszegést), akkor az ügyfél ugyan a szerződésszegés tárgyában nem jogosult dönteni, de a közigazgatási bírósághoz fordulhat. E bírósági eljárás kezdeményezése azonban két feltételhez kötött: 1. az ügyfél a kereset benyújtását megelőzően felhívta a hatóságot a szerződés teljesítésére, és e felhívás eredménytelen maradt, 2. továbbá, hogy az ügyfél a szerződésszegés tudomására jutásától számított 30 napon belül kezdeményezheti a bírósági eljárást.

A közhatalmi hatósági jogkör tehát a szerződésszegésre vonatkozó szabályokban is kifejeződik, hiszen az ügyfél szerződésszegésének tárgyában a hatóság jogosult dönteni, és a szerződés megfelelő teljesítése érdekében a hatóság a megfelelő jogérvényesítést is elrendelheti. Ezzel szemben a hatóság általi szerződésszegés esetében az ügyfél nem, hanem az ügyfél kezdeményezése alapján csak a bíróság jogosult döntést hozni.

E különbségtétel azonban indokolt és szükséges a hatósági jogviszonyok tartalma, céljai és alapvető elvei alapján. A hatósági szerződést elsődlegesen a hatósági eljárási jog szabályozza, amelynek keretében a hatósági szerződés ugyan speciális elemekkel rendelkezik, és mellérendeltségi viszonyon alapul, de hatósági érdemi döntésnek minősül. A hatósági szerződés is része tehát a hatósági jogalkalmazó tevékenységnek és a jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés folyamatának. Ebből a szempontból nézve a hatósági szerződés esetében is a hatósági döntéshez hasonló a jogérvényesülés folyamata, hiszen amennyiben a hatóság a szerződés teljesítésének (hatósági) ellenőrzése során a szerződés tartalmának megsértését tapasztalja, akkor elrendeli

annak jogalkalmazási vagy végrehajtási eljárás útján való érvényesítését. Ha a hatóságot nem illetnék meg a hatósági szerződés körében e közhatalmi többletjogosítványok, hatósági jogkörök, akkor a hatósági szerződés nem minősülhetne a hatósági eljárás jogintézményének.

A hatósági szerződés keretében az alanyok között (a hatóság oldalán, a hatóság javára) fennálló egyenlőtlenség a hatósági eljárás szabályozásának elveiből, céljából, dogmatikájából, a hatósági tevékenység általános alapjaiból és a hatósági eljárás által megvalósuló jogérvényesítés folyamatából következik.

4.6. A szerződés érvénytelensége, a szerződés megszűnése teljesítés nélkül

Az Ákr. a szerződés érvénytelenségével kapcsolatosan – a szerződés létrejöttének érvényességi feltételein kívül – nem tartalmaz kifejezett rendelkezést. Ebből következően (az Ákr. következő pontban ismertetett utaló szabályozása alapján) a szerződés érvénytelenségére és annak jogkövetkezményeire alapvetően a polgári jog szabályai irányadók azzal, hogy a semmisség kiegészül az Ákr.-ben meghatározott semmisségi okokkal, feltételekkel. Az érvénytelenség jogkövetkezményei pedig kiegészülnek az Ákr. semmisségre irányadó jogkövetkezményeivel (megsemmisítéssel) és annak feltételrendszerével (határidők, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog stb). Az érvénytelenség kapcsán is megállapítható, hogy a hatósági szerződés vonatkozásában természetesen az Ákr. teljes szabályrendszere alkalmazandó, ezért a polgári jog szabályai csak az Ákr. alapelveinek, szabályainak megfelelő kiegészítéssel, eltérésekkel érvényesülhetnek.

4.7. A polgári jog szabályainak alkalmazása

A hatósági szerződés speciális jogviszony, mert a közigazgatási jog a közigazgatási anyagi jogi normákban foglaltak hatékony érvényesítése érdekében az alapvetően magánjogban érvényesülő, magánjogi természetű szerződés jogintézményét szabályozza a hatósági eljárás keretében. A hatósági szerződés tekintetében ezért a szerződés jogintézményének polgári jogban kiforrott elvei, szabályai nem kerülhetők meg, hiszen a hatósági szerződés szabályozásával az Ákr. célja pontosan a szerződés fogalmának, a szerződési jog alapelveinek és általános szabályainak megfelelő intézményesítése a hatósági eljárásban. Ebből következően az Ákr. a hatósági szerződésre – az Ákr.-ben nem szabályozott kérdésekben – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) szerződésekre vonatkozó általános szabályait rendeli megfelelően alkalmazni.

VII.
A SEMMISSÉG

Varga Zs. András

1. SEMMISSÉG A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

1.1. A semmisségi szabályok jogi természeté

A semmisség szabályainak megértéséhez vissza kell térnünk a közigazgatási hatósági ügy fogalmához. Mint emlékszünk, az Ákr. 7. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ide tartozik az ügyfelet érintő jog vagy kötelesség megállapítása stb. – és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza. *A közigazgatási hatósági ügy intézése tehát nem más, mint az anyagi jogi szabályok érvényre juttatása az eljárási törvények – az Ákr. és a különös eljárási szabályok – alkalmazása során.*

Minden közigazgatási ügy elintézése azt jelenti tehát, hogy a hatóság bonyolult jogalkalmazói tevékenységet folytat, amelynek során egy vagy több anyagi jogi jogszabályt, az Ákr.-t és jellemzően más, különös eljárási szabályokat is figyelembe kell vennie. A hatósági jogalkalmazás folyamatában az alkalmazott szabályok bármelyikének megsértése előfordulhat, és egyetlen szabály megsértése is törvénysértővé teheti az eljárást, illetve az annak eredményeként hozott döntést.

Az eljárás során elkövetett törvénysértés anyagi jogi vagy eljárási jogi lehet. Ettől függ a törvénysértés jogkövetkezménye is.

- a) Az anyagi jogszabály megsértésével hozott döntés azt jelenti, hogy az eljárás nem a jogszabály által kívánt eredményre vezet, vagyis *a döntés érdemben hibás*. Az anyagi jogszabály megsértése általában orvosolható,¹ mégpedig a sérelmet szenvedett

¹ Lásd PETRIK Ferenc szerk. (2005): *Polgári eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 491–492/2.; BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 917–919.

ügyfél jogorvoslati indítványa vagy – a közigazgatási hatósági eljárásban – a törvénysértő döntést hozó szerv, felettes szerve vagy a törvénysértés orvoslására hivatott külső szereplők, a bíróság, illetve az ügyész közbelépése folytán. Az orvoslás módja jellemzően a döntés megváltoztatása, az anyagi jogi szabálynak megfelelő új döntés meghozatala.

b) Az eljárási törvénysértés azt jelenti, hogy az anyagi jogszabály helyes vagy helytelen alkalmazásától függetlenül az eljárás során a döntés meghozatalakor a hatóság nem követte maradéktalanul az eljárási szabályokat, vagyis eljárási hibát követett el. A jogdogmatika az eljárási hibákat a törvénysértés súlyától – lényegében a megsértett jogszabálytól – függően két csoportba sorolja.²

ba) A *relatív eljárási hiba* a kisebb súlyú törvénysértések, illetve a kevésbé jelentős eljárási előírások megsértését jelenti. A relatív eljárási hibák tovább bonthatók, mégpedig orvosolhatóságuk szerint. Ha a relatív eljárási hibában megnyilvánuló törvénysértés kisebb súlyú, illetve nem hat ki a döntés érdemére, akkor vagy nem szükséges orvosolni, vagy pedig orvoslása a határozat megváltoztatásával következhet be. Ha a relatív eljárási hiba jelentősebb súlyú, illetve kihat a meghozott döntésre, akkor nem orvosolható. A következők a nem orvosolható relatív hiba esetén a határozat megsemmisítése és a törvénysértő határozatot hozó szerv új döntésre kötelezése (utasítása).

A jogszabálysértések orvosolhatóságával kapcsolatban felhívjuk a figyelmet arra, hogy ezt a bírósági eljárásjogok (polgári perrendtartás, büntető eljárásjog) dogmatikai leírásával azonos értelemben kezeljük. Ez az értelmezés eltér a közigazgatási jog elméleti leírásához használt aktusorvosolhatóság fogalmától. Lásd FICZERE Lajos szerk. (1990): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 331–333.; MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. 355–364.; TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 396.

² PETRIK (2005): *i. m.*, 487–490.; BERKES (2005): *i. m.*, 919–934.

bb) Van azonban az eljárási törvénysértéseknek egy olyan csoportja is, amely, függetlenül attól, hogy az ügy érdemére kihatott-e, nem orvosolható. Ezek az *abszolút eljárási hibákból* fakadó törvénysértések ugyanis olyan szabályokat hagynak figyelmen kívül, illetve sértenek meg, amelyek a közigazgatási hatósági eljárás lényegét érintik. Az abszolút eljárási hibák tehát az eljárás lényegét érintik, egyedül lehetséges és súlyuk miatt nem elkerülhető jogkövetkezményük ezért a törvénysértő határozat megsemmisítése. (Megjegyezzük, hogy ide tartoznak egyes anyagi jogi alapú, de eljárási kötelezettséggel járó szabályok is, mint például a hatáskörre vonatozók.)

Az Ákr. 123. §-ában megfogalmazott semmisségi szabály azokat az abszolút eljárási hibákat sorolja fel, amelyek nem orvosolható törvénysértést valósítanak meg, vagyis amelyek egyedül lehetséges, egyszersmind kötelezően alkalmazandó jogkövetkezménye a döntés megsemmisítése.

A fenti definícióval kapcsolatban már most felhívjuk a figyelmet arra, hogy a megsemmisítés ugyan a semmisségi okok kötelező jogkövetkezménye, ugyanakkor – jogbiztonsági megfontolásokból – nem érvényesül időben korlátlanul. A megsemmisítés tényleges alkalmazhatóságát a következőkben részletesen bemutatjuk.

A fenti elemzésből és definícióból látható, hogy a közigazgatási eljárási semmisség lényegileg különbözik a római jogi tanulmányok során érintett és a polgári jogból ismert semmisségtől. A *Ptk. semmisségi szabálya anyagi jogi természetű*, vagyis a jognyilatkozat (szerződés stb.) immanens tulajdonsága, amely azt alkalmatlanná teszi a kívánt joghatás kiváltására, ezért nem is szorul hatósági megállapításra (más kérdés, hogy jogkövetkezményeit jellemzően hatósági – bírói – eljárás

útján lehet csak kikényszeríteni).³ Ezzel szemben az Ákr. *semmisségi szabálya eljárási jogi természetű*, amely minden esetben hatóság általi megállapítást igényel. Voltaképpen tehát az Ákr. 123. §-a nem (anyagi jogi) semmisséget, hanem (eljárási jogi) megsemmisítendőséget szabályoz.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy az Ákr. semmisségi szabálya jogszabályszerkesztési szempontból nem hibátlan. A IX. fejezet ugyanis elsősorban a jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eszközöket, ezek alkalmazóit és az alkalmazásuk során követendő eljárási szabályokat tartalmazza. A semmisségi szabály ezeknél általánosabb, gyakorlatilag minden jogorvoslati eljárásra irányadó. Indokolt lett volna ezért legalább a fejezet elején, de leginkább az általános szabályok között vagy a döntésre vonatkozó szabályok között elhelyezni.⁴

1.2. A semmisségi okok

Az előzőekben írtak szerint a semmisségi okok közé azok az abszolút eljárási hibából fakadó törvénysértések tartoznak, amelyek nem orvosolhatók, ezért a döntés kötelező megsemmisítését vagy visszavonását vonják maguk után. A semmisségi okokat az Ákr. sorolja fel, a felsorolás kvázitaxáció: a 123. § (1) bekezdésében felsorolt okok közül az utolsó nem valódi okot, hanem felhatalmazó szabályt tartalmaz. Ez utóbbi lehetővé teszi, hogy az Ákr. addig zárt felsorolását törvény (más jogszabály nem) kiegészítse, ugyanakkor azt is szabályozza, hogy

³ Lásd GELLÉRT György szerk. (1993): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK Kiadó. 573–576., 582–598. Lásd még KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 318.; LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 438–440.

⁴ A hibás elhelyezés magyarázata feltehetően az, hogy az Ákr. sokadik elődje az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) eredetileg nem tartalmazott általános semmisségi szabályt. Azt az Áe.-t alapjaiban módosító és a módosításokat egységes szerkezetbe foglaltan kihirdető, 1982. január 1. napján hatályba lépett 1981. évi I. törvény iktatta be – mégpedig hasonló módon – a jogorvoslatokat szabályozó, abban a törvényben is a VII. fejezetben olvasható szabályok közé. A szabályozás az Áe.-ben sem volt tehát logikus, a Ket. pedig ezt vette át, és az Ákr. sem tért el a helytelen szokástól.

milyen természetű okok (súlyos eljárási jogszabálysértések) kerülhetnek a kiegészítésbe. A felsorolás tehát végső soron nem teljesen zárt, de a semmisségi okok köre nem is tágítható korlátlanul. A semmisségi okok az Ákr. szerint dogmatikailag a *fórumhibák* (a törvényes hatóság hiánya), a *kriminalitás* (a döntés befolyásolása bűncselekmény által), az *ignorantia curiae* (a bíróság döntésének figyelmen kívül hagyása), valamint az *ügyfélmellőzés*. Ezeket egészítheti ki más törvény.

A semmisségi okok első csoportjába tartozó *fórumhibák* a nem törvényes hatóság által folytatott eljárások, illetve meghozott döntések. Az Ákr. 123. §-a (1) bekezdésének a)–c) pontjai szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, ha a döntés nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe. Ez alól a törvény kizárólag az ideiglenes intézkedéseket tekinti kivételnek, de emlékeztetünk arra, hogy vannak más, „rokon” esetek is, amikor felhatalmazás alapján ugyan, de nem az eredetileg hatáskörrel rendelkező hatóság jár el. Utóbbiak is nyilván a kivételek közé tartoznak. Értelemszerűen a jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján – és annak korlátai között – az eljárás törvényes, nem valósíthat meg tehát egyszersemmisségi okot. Másrészt a hatáskör hiányában történő eljárás nyilván kiterjed arra az Ákr. által már nem tárgyalt esetkörre is, amikor az ügy nem tartozik magyar hatóság **joghatósága** alá. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy – szemben a korábbi szabályozással – az illetékesség hiányát az Ákr. már nem tekinti semmisségi oknak. A törvényesség elvének ismeretében könnyen belátható hogy a (joghatóság és) hatáskör hiányában eljáró hatóság a közigazgatási hatósági eljárás alapvető követelményét sérti meg. Az ilyen eljárás és döntés tehát csak látszólag törvényes, lényegében azonban nemhogy törvényesnek, de még közigazgatásinak sem minősül. Az ilyen eljáráshoz és döntéshez jogkövetkezmény nem fűződhet, sőt (joghatóság és) hatáskör utólag sem adható a törvényt sértően eldöntött üggyhez, vagyis a törvényt sértés a közigazgatási hatósági eljárás természetéből adódóan nem orvosolható, ezért rendeli azt megsemmisíteni az Ákr.

A következő semmisségi ok szintén a *fórumhibák* közé tartozik. Az Ákr. 123. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, ha a döntést törvényes hatóság hozta, ám a határozatot **a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül** vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának **figyelmen kívül hagyásával** hozták meg.

Ennek a semmisségi oknak a magyarázatát a szakhatóság közreműködésére vonatkozó szabályban találjuk. Az Ákr. 55. §-a értelmében a szakhatóság közreműködését törvény vagy kormányrendelet rendelheti el, mégpedig *kötelezően*. A szakhatóság közreműködése anyagi jogszabály érvényre juttatását célozza. A jogintézmény az ügyfél számára teremt kedvező helyzetet: nem neki kell az összes illetékes hatóságot megkeresnie, hanem az eljárást folytató szerv teszi ezt meg. A szakhatóság megkeresésének elmulasztása, továbbá a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása tehát voltaképpen a szakhatóság hatáskörének elvonását jelenti, olyan törvénysértés, amely „rokona” a hatáskör hiányában hozott döntéssel megvalósított törvénysértésnek, és mint ilyen, abszolút eljárási hiba.

Az Ákr. semmisségi szabálya még egy, a *fórumhibák* közé sorolható semmisségi okot ismer. A 123. § (1) bekezdésének c) pontja szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, ha a döntést hozó **testületi szerv** nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány.

Ez a semmisségi ok nem igényel bonyolult magyarázatot. Könnyen belátható, hogy azokban az esetekben, amikor a döntésre nem egy személy, hanem egy testület rendelkezik joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel, a döntés joga a szabályosan összehívott, határozatképes testület többségét illeti meg. Ha a testület nem volt szabályszerűen összehívva, értelemszerűen nem is határozatképes. A nem határozatképes vagy a határozatképes testület többsége által nem támogatott döntéshez nem fűződhet joghatás. Az ilyen döntés ezért olyan abszolút

eljárási hibában szenved, amelynek a döntés megsemmisítését kell maga után vonnia.

A következő semmisségi ok a *kriminalitás* körébe tartozik. Az Ákr. 123. §-a (1) bekezdésének d) pontja szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, ha a közigazgatási döntés tartalmát **bűncselekmény** befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki (hanem egyéb, a büntet-hetőséget kizáró vagy megszüntető ok).

Jogági sajátosságoktól független megállapítás, hogy a törvénysértések közül a legsúlyosabbak azok, amelyek elkövetéséhez a Büntető Törvénykönyv büntető jellegű szankciót (büntetést) helyez kilátásba. A bűncselekmény elkövetése olyan törvénysértés, amelynek jogszerű következménye nem lehet.⁵

Az Ákr. fenti semmisségi okában szereplő bűncselekmény ismérve, hogy „a közigazgatási döntés tartalmát befolyásolja”. Csak azok a bűncselekmények vonják tehát maguk után a megsemmisítést, amelyek ténylegesen befolyásolták a közigazgatási döntés tartalmát. Ha tehát egy közigazgatási döntés bűncselekmény elkövetésével hozható kapcsolatba, mindig vizsgálni kell, hogy a bűncselekmény kihatott-e a döntés tartalmára.

A döntés tartalmát elvileg bármely bűncselekmény képes befolyásolni, mégis vannak olyan bűncselekmény-kategóriák, amelyek esetében ez az összefüggés valószínűbb. Ezek a hatóság oldalán a Btk.-ban található bűncselekmények közül a titoksértések, illetve feljelentésük elmulasztása, a hivatali bűncselekmények (mindenekelőtt a hivatali visszaélés), a korrupciós bűncselekmények (elsősorban a vesztegetés).

⁵ Például a sértett ezért nem követhet el lopást a lopott dolog vonatkozásában a „tolvaj” sérelmére, vagy ezért nem lehet tulajdont szerezni egy lopás, rablás, orgazdaság elkövetőjétől a vagyon elleni bűncselekményből származó dologon: a megvalósított vagyon elleni bűncselekmény olyan törvénytelen helyzetet eredményez, amelyet a jog nem véd. Lásd BELOVICS ERVIN – MOLNÁR GÁBOR – SINKU PÁL (2001): *Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 570–571.

Az ügyféli oldalon számításba jöhető bűncselekmények közül említést kell tenni a fentiek közül a vesztegetésről, az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményekről (elsősorban a hatóság félrevezetése, a hamis tanúzás és az erre való felhívás, a hatósági eljárás megzavarása), a közbizalom elleni bűncselekményekről (elsősorban a köz- és magánokirat-hamisítás, visszaélés okirattal). Előfordulhat még a szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények közül a kényszerítés, a magántitok megsértése, a visszaélés személyes adattal, a gazdasági bűncselekmények és a zsarolás.

A semmisségi ok fennállásának és megsemmisítésnek további feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat (leggyakrabban: bírósági ítélet) mondja ki, vagy a bűnösség kimondása – a bizonyítottság hiánya kivételével – büntethetőséget kizáró ok miatt maradjon el.⁶ Az Ákr. 123. §-a (1) bekezdésének e) pontja (korábban nem ismert új szabályként) ide sorolja a feltételes ügyészi felfüggesztést (a korábbi büntetőeljárás terminológia szerint: a vádemelést elhalasztotta), ha annak tartama eredményesen telt el. A jogerős ügydöntő határozat mint feltétel alkotmányos követelményt hordoz: elvileg csak bíró jogosult kimondani, hogy egy cselekmény bűncselekményt valósít meg, gyakorlatban a terhelt egyetértésével más ügydöntő határozat is vezethet erre az eredményre. Ez tehát logikus és szükséges feltétel. A semmisségi ok fennállásának megállapítása olyan esetben, amikor a bűnösség megállapítása büntethetőséget kizáró vagy megszüntető okból elmarad, aggályos. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 4. §-ának (6) bekezdése – visszautalva többek között a Btk.-ra – úgy rendelkezik, hogy büntetőeljárást nem lehet indítani, a már megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, vagy felmentő ítéletet kell hozni, ha (a törvényben meghatározott kivételekkel) büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok áll fenn. Az Ákr. szabálya

⁶ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a korábbi törvény, a Ket. eredeti szövegében a megsemmisítés feltétele csak a jogerős bírói ítélet volt, a bizonyítottság hiányára utaló fordulatot a 2005. évi LXXXIII. törvény iktatta be, majd ezt vette át az Ákr.

tehát végső soron azt jelenti, hogy közigazgatási hatóság lesz jogosult a bűncselekmény elkövetését megállapítani. Nem kizárt ezért, hogy az Ákr.-nek ez a fordulata alaptörvény-ellenes.

Az Ákr.-ben szabályozott következő semmisségi ok azt a két esetet rendezi, amikor törvényes hatóság formailag törvényes eljárás alapján tartalmilag látszólag helyes döntést hoz, azonban figyelmen kívül hagyja az ügyre szorosan vonatkozó korábbi bírósági döntést. A 123. § (1) bekezdésének f) pontja szerint ugyanis a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni, ha az a bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes. Ez alapvetően két esetet takar. Egyrészt azt, ha a hatóság a bíróság által megismételni rendelt eljárás kivételével **a bíróság érdemi határozata után** ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett eljár és döntés hoz. Másrészt azt, ha a megismételt eljárásban eltér a bíróság ítéletének kötelezően figyelembe veendő rendelkezéseitől.

A semmisségi ok alapját a törvénynek azokban a szabályaiban találjuk, amelyek a hatóság számára kötelező eljárási cselekményt írnak elő a bíróság rendelkezése alapján. Ennek értelmében ugyanis a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett nincs helye új eljárásnak, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, hacsak nem éppen a bíróság rendelt el új eljárást. A semmisségi ok magyarázatát pedig a bíróságok államszervezetbeli kiemelt helyzete indokolja. Az alapelvekből is felismerhetően a jogállammal szemben támasztott alapvető alkotmányos követelmény, hogy a jogvitákat – ideértve természetesen a közigazgatási jogvitákat is – független bíróság tisztességes és pártatlan eljárásban döntse el. Ennek két fontos összetevője a bírói döntés véglegessége és érvényesülése. A jobbiztonság megköveteli ugyanis, hogy a jogviták belátható időn belül véget érjenek. A – saját jogorvoslati rendszere szerint végül megszülető – bírói döntés jelenti azt a határt, amelyen túl már nincs helye vitának. Ennek viszont csak akkor van értelme, ha a bírói döntés vitathatatlansága mellett ténylegesen érvényesül is. A tárgyalt

semmisségi ok ennek a garanciája: a bírói döntés figyelmen kívül hagyása olyan abszolút eljárási hiba, amelynek orvoslása nem lehetséges, ezért szükségképpen vonja maga után az érintett közigazgatási döntés megsemmisítését vagy visszavonását. Megjegyezzük, hogy az Ákr. ugyan nem utal erre, de álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása is e semmisségi ok alá tartozik.

Az Ákr.-ben felsorolt utolsó semmisségi ok új, korábban nem volt ismert (habár orvosolhatatlansága vitán felül kellett, hogy álljon). A 123. § (1) bekezdés g) pontja szerint meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni a döntést, ha az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye. A semmisségi ok magyarázatát a hatósági ügy fogalma rejti: ha a hatósági ügyben a hatóság az ügyfél jogát vagy kötelezettségét érintő döntést hoz, akkor megkerülhetetlen az ügyfél bevonása az eljárásba (nyilván ide nem értve azokat az eseteket, amikor a törvény ez alól kivételt állapít meg). Az a korábbi gyakorlat, amely az ügyfél bevonásának elmaradására is lehetővé tette annak mérlegelését, hogy a mulasztás kihatott-e az ügy érdemére, jogállamban nyilvánvalóan tarthatatlan.

Végül az Ákr. 123. §-a (1) bekezdésének h) pontja a már említettek szerint: törvény **valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet**. Utaltunk rá, hogy ez áttöri a semmisségi okok felsorolásának zártságát. Áttöri, de nem korlátlanul! Egyrészt megteheti a törvényhozó, hogy valamely döntés meghozatalára meghatározott formát ír elő – gondoljunk itt elsősorban a hatósági bizonyítványra, igazolványra és nyilvántartásba bejegyzésre. Ilyen esetben a döntés előre meghatározott formához kötése a döntés iránti közbizalom hordozója, a formakényszer megsértése, ezért ilyen esetekben a döntés lényegét érinti. Elképzelhető továbbá, hogy törvény olyan különös eljárási szabályt ír elő egy ügy elintézése során, amelynek megtartásához nyomós alkotmányos érdek fűződik. Az ilyen szabály

áthágása szintén olyan súlyos eljárásai törvénysértés – előző kategorizálásunk szerint abszolút eljárási hiba –, amely a döntés lényegét érinti.

A fenti két esetben tehát a jogalkotó rendelkezhet úgy, hogy a hiba orvoslását nem engedi, hanem megsemmisítését vagy visszavonását írja elő. Ez azonban alaposan mérlegelendő felhatalmazás: a legsúlyosabb eljárási jogkövetkezmenyt, a megsemmisítést (vagy visszavonást) valóban csak a legsúlyosabb eljárási hibák számára kell fenntartani, ellenkező esetben a jogbiztonság sérül, vagyis a semmisségi okok megalapozatlan bővítése alkotmányellenességet vonna maga után.

1.3. A semmisségi okok jogkövetkezmenye és időbeli alkalmazhatósága

Amint már számtalanszor leírtuk, az orvosolhatatlan abszolút eljárási hibák, a semmisségi okok egyedüli lehetséges jogkövetkezmenye a jogalkotó által kötelezően előírt megsemmisítés vagy visszavonás. Az Ákr. ennek formáját is rögzíti. A 123. §-ának (1) bekezdése szerint **a semmisségi ok jogkövetkezmenyét, a döntés megsemmisítését vagy visszavonását a jogorvoslati eljárások során kell alkalmazni.** Bármely jogorvoslati eljárás során tehát, amelyben a semmisségi okra fény derül, sor kerülhet a megsemmisítésre vagy visszavonásra. Értelemszerűen a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokra – a felügyeleti eljárásra, az ügyészi fellépésre – a semmisségi ok felfedezése önmagában is elegendő indok.

Az eddig írtak szerint úgy tűnhet, hogy a semmisségi ok jogkövetkezmenyének alkalmazása, a döntés megsemmisítése vagy visszavonása ténylegesen elkerülhetetlen, vagyis minden esetben bekövetkezik. Az esetek többségében ez így lehet, ám az Ákr. bizonyos korlátokat is szab a tényleges megsemmisítésnek. Bizonyos körülmények között tehát a semmisségi ok ellenére sem kerülhet sor a megsemmisítésre.

A megsemmisítést gátló első körülmény a bírói döntés. Az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdése és a 121. § (3) bekezdésének a) pontja szerint ugyanis a hatóság döntése nem vonható vissza, illetve **felügyeleti eljárás keretében nem semmisíthető meg, ha azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság már érdemben elbírálta.** A bírói döntés – amelynek figyelmen kívül hagyása, mint láttuk, önmagában semmisségi ok – olyan korlát, amelyet a megsemmisítés kötelezettsége sem törhet át, még akkor sem, ha a bíróságnak észlelnie kellett volna a semmisségi okot, sem pedig akkor, ha arra a bírói felülvizsgálatot követően derült fény.

A megsemmisítést (visszavonást) gátló másik körülmény az időmúlás. Az alapelvek bemutatásánál a rosszhiszeműséggel kapcsolatban már utaltunk arra, hogy az időmúlás nem orvosolja a jogsértést, vagyis a semmisségi ok pusztán időmúlás folytán nem enyészik el. A jogbiztonság azonban ebben az esetben is megköveteli, hogy a semmisségi ok jogkövetkezménye, a megsemmisítés (visszavonás) – és ennek folyamányaként az új, törvényes döntés meghozatala – ne történhessék meg időben korlátlanul. Az Ákr. 123. §-ának (2) bekezdése ezért semmisségi ok esetén „kitágítja” a felügyeleti eljárásra nyitva álló határidőt, de nem korlátlanul.

- a) **A döntés semmisségi ok esetén a jogerőre emelkedésétől számított három éven belül minden korlátozás nélkül megsemmisíthető (visszavonható).** Ebben az időintervallumban tehát a megsemmisítést (visszavonást) sem az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga, sem más körülmény nem gátolja. Mondhatjuk, hogy ebben a három évben a megsemmisítés (visszavonás) mint a törvényesség helyreállítása erősebb érdek, mint a jogbiztonság követelménye.
- b) **Három éven túl a döntés nem semmisíthető meg (nem vonható vissza), ha ez az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.** Ebből és a további szabályokból az következik, hogy ha a megsemmisítés (visszavonás) nem sérti az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát, akkor

- ba) erre három éven túl is sor kerülhet,
- bb) de továbbra sem teljesen korlátlanul. A három éven túli megsemmisítés (visszavonás) lehetősége egyrészt a megsemmisítendő döntés tartalmától, másrészt a felmerült semmisségi októl függ.
- c) **A döntés jogerőre emelkedésétől, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt éven belül megsemmisíthető (visszavonható) a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés** (megismételjük: feltéve, hogy ez az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát nem sérti).
- A megsemmisítésre (visszavonásra) nyitva álló hosszabb határidőt ebben az esetben az magyarázza, hogy a kötelezést (joghátrányt) tartalmazó határozat megsemmisítése (visszavonása) esetén szó nincs joggyakorlásról. Az ötéves korlátozást ugyanakkor a jogbiztonság megköveteli: előfordulhat ugyanis, hogy megsemmisítendő határozat törvényt sértő vagy törvényt sértően enyhe jogkövetkezményről rendelkezett, a megsemmisítés (visszavonás) következtében ezért az új törvényes határozat a megsemmisítetthez (visszavonathoz) képest további joghátrányt tartalmazhat (sőt, kell tartalmaznia). Az ötéves korlát tehát hasonló természetű, mint az elévülés a büntethetőség esetén: jogkövetkezmény nélkül hagyja a jogsértést, ha attól egy előre meghatározott idő anélkül telt el, hogy a hatóság ténylegesen intézkedett volna a jogkövetkezmény alkalmazása iránt.⁷
- d) Végül, **időbeni korlátozás nélkül semmisíthető meg (vonható vissza) a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érintő olyan döntés, amelynek tartalmát bűncselekmény befolyásolta** (mint tudjuk, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat

⁷ Az elévülés jogdogmatikai indokairól lásd BÉKÉS Imre (2003): *Büntetőjog. Általános rész.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 173–174.

meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki). A korlátlan megsemmisíthetőség magyarázatát a bűncselekmény társadalmi súlya adja. A döntés bűncselekmény általi befolyásoltságával kapcsolatban utalunk az előzőekben írtakra.

A megsemmisítés időbeli alkalmazhatósága a fentiek szerint alapvetően attól függ, hogy ezáltal a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog sérülne-e. Szükséges tehát visszautalni arra, ami az Ákr. alapelveiből, mégpedig a rendeltetésszerű joggyakorlásból és a jóhiszeműség elvéből következik.

Megjegyezzük, hogy a korábbi törvény, a Ket. eredetileg szabályozta a semmisségi okból bekövetkező megsemmisítés eljárási következményeit is.

- a) A Ket. 121. §-ának (6) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy a hatóság döntését megsemmisítő hatósági határozattal szemben jogorvoslatnak van helye. Ezen elsősorban a fellebbezést, másodsorban a Ket. egyéb jogorvoslati eljárásait kellett érteni.
- b) Úgy rendelkezett továbbá a Ket., hogy a hatóság döntésének megsemmisítése esetén rendelkezni kellett a járulékos kérdésekről.
 - ba) A megsemmisített döntést hozó hatóságnak határozatban kellett intézkednie a döntéssel, illetve az annak alapján történt teljesítéssel (végrehajtással) kialakult helyzet rendezéséről és a szükségtelenül okozott költség megtérítéséről. Azzal a határozattal szemben, amely ezeket a járulékos kérdéseket rendezte, jogorvoslatot biztosított – ezen is elsősorban a fellebbezést, másodsorban a Ket. egyéb jogorvoslati eljárásait kellett érteni.
 - bb) Úgy rendelkezett továbbá, hogy ha a megsemmisítő döntést jogorvoslattal megtámadják, akkor a járulékos kérdéseket rendező eljárást fel kell függeszteni.

A Ket. 2008. évi átfogó módosítása ezeket a rendelkezéseket hatályon kívül helyezte azzal az indokkal, hogy (amint azt mi is írjuk) a semmisség nem önálló döntés-felülvizsgálati eljárás, hanem a különös súlyú jogszabálysértések alkalmazandó jogkövetkezménye. Nincs ok ezért arra, hogy önálló rendelkezés rendezze a semmisség megállapítása esetén követendő eljárást, hiszen a semmisséget eleve csak valamilyen jogorvoslati vagy döntés-felülvizsgálati eljárásban lehet megállapítani. Az Ákr. nyilván ugyanezért nem tartalmaz ilyen szabályokat. A Ket. eredeti, majd hatályon kívül helyezett rendelkezéseiben írtak azonban az Ákr. szabályai alapján nyilvánvalóan alkalmazandók, mivel a semmisség megállapítása esetén nem maradhatnak nyitva részkérdések sem.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÉKÉS Imre (2003): *Büntetőjog. Általános rész.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál (2001): *Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- BERKES György szerk. (2005): *Büntetőeljárás jog.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- FICZERE Lajos szerk. (1990): *Magyar közigazgatási jog.* Budapest, Osiris Kiadó.
- GELLÉRT György szerk. (1993): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata.* Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárás jog.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- PETRIK Ferenc szerk. (2005): *Polgári eljárás jog.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat.

**VIII.
HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY,
IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS;
A DÖNTÉSEK KÖZLÉSE**

Hulkó Gábor

1. A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS KÖZÖS SZABÁLYAI¹

Az ügyfél irányába történő **tény, állapot vagy adat igazolása, ezek nyilvántartásba vétele**, módosítása vagy annak törlése **hatósági ügynek minősül.**² Ennek megfelelően a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzéssel kapcsolatos szabályokat az Ákr. önálló fejezetben rendezi. Míg a hatósági bizonyítvány, igazolvány kiállítása és a deklaratív hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés nem minősül döntéstartalmú, egyedi közhatalmi aktusnak, addig a közhiteles konstitutív nyilvántartásba történő bejegyzés igen.³ **Az Ákr. rendszerében a hatósági bizonyítvány, igazolvány, valamint a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés érdemi határozatnak,**⁴ úgynevezett regisztratív aktusnak **minősül.** Formájukat tekintve nem alakszerűek, de a joghatás kiváltásában, valamint a jogorvoslat tekintetében megegyeznek az alakszerű határozatokkal. Regisztratív aktusok ügyében a hatóság akkor hoz alakszerű, teljes határozatot, ha a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, illetve a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés (módosítás, javítás, törlés) megtagadásáról dönt.

Az Ákr. a hatósági bizonyítványra, a hatósági igazolványra és a hatósági nyilvántartásra vonatkozó általános keretszabályokat állapítja meg. Az ezektől eltérő szabályokat, illetve az ügy jellegéből

¹ A fejezet és egyes fejezetrészek alapvető forrásaként szolgált: GYURITA E. Rita (2009): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a közlés. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 306–324.

² Ákr. 7. §.

³ PATYI András (2009): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 218.

⁴ Ákr. 94. § (2) bekezdés, illetve lásd még a 1/2009. számú KJE határozatot. Forrás: www.kuria.birosag.hu/hu/joghat/12009-szamu-kje-hatarozat (letöltés dátuma: 2018. 01. 01.).

adódó speciális szabályokat külön jogszabályok tartalmazzák az Ákr. felhatalmazása alapján. A hatósági bizonyítványnak, hatósági igazolványnak és hatósági nyilvántartásnak az adattartalmát és a kiállítás (bejegyzés) módját az Ákr. nem szabályozza részletesen, e szabályokat az adott hatósági igazolványt, bizonyítványt rendszeresítő, illetve a hatósági nyilvántartást létrehozó jogszabály határozza meg.⁵

Például a személyazonosító igazolvány (hatósági igazolvány) adattartalmát és a kiállításának módját a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szabályozza. A személyazonosító igazolvány a polgár írásbeli nyilatkozata, valamint az anyakönyv és a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartás – nem magyar állampolgár esetén, ezeken túlmenően a polgár útlevele és a magyarországi tartózkodásának jogcímét igazoló közokirat – alapján kiállított olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az e törvényben meghatározott adatait közhitelesen igazolja. A személyazonosító igazolvány tartalmazza a polgár 1. nevét; 2. születési helyét; 3. születési idejét; 4. állampolgárságát; 5. anyja nevét; 6. nemét; 7. arcképmását; 8. aláírását, ha a 12. életévét betöltötte, valamint nem írásképtelen vagy írástudatlan; 9. a személyazonosító igazolvány érvényességi idejét; 10. a személyazonosító okmányazonosítóját; 11. a személyazonosító igazolvány kiállításának idejét; 12. a személyazonosító igazolványát kiállító hatóság nevét; 13. egyes esetekben a külföldre utazás korlátozásának tényét.⁶

Megjegyzendő továbbá, hogy az Ákr. az V. fejezeten kívül is tartalmaz hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokra vonatkozó **közös konkrét rendelkezéseket**:

⁵ GYURITA (2009): *i. m.*, 307.

⁶ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, 29. § (2) bekezdés.

- a) A hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára jogszabály eltérő **nyelvhasználati szabályokat** állapíthat meg.
- b) A **függő hatályú döntésben** nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról, ha hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány kiállítása vagy hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, törlés vagy módosítás az eljárás célja.
- c) Az ügyfél kérelmére lefolytatott **hatósági ellenőrzés során**, ha a hatóság jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt.
- d) A hatóság a döntést **azonnal végrehajthatónak nyilvánítja**, ha a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.
- e) A **döntés hivatalbóli, saját hatáskörben történő módosításával, visszavonásával kapcsolatban**, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, abban az esetben a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.
- f) Jogszabályban kijelölt közigazgatási hatóság az ügyfél kérelmére **jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében** az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, illetve a hatóság nevében ilyen igazolást adhat ki, valamint a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti, illetve hatósági bizonyítványt állíthat ki.

„A hatósági bizonyítvány kiállítható automatikus döntéshozatal útján is, ha annak konjunktív feltételei fennállnak. Így például: A mozgásban 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, kérelmére, hatósági bizonyítványt állít ki – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállása és személyesen történő benyújtás esetén – automatikus döntéshozatal útján.« Más esetkör például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet 10. § (4) bekezdése szerinti tényállás: »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.«⁷

Az Ákr. hatálya kifejezetten arra a hatósági bizonyítványra, igazolványra és nyilvántartás-vezetésre terjed ki, amelyeket hatósági jogkörben (azaz hatósági ügyként) állítanak ki, illetve vezetnek, ugyanis nem minden bizonyítvány, igazolvány vagy nyilvántartás, amit közigazgatási hatóság állít ki vagy vezet, minősül hatóságinak. Így például nem tekinthetők hatósági nyilvántartásnak a hatóság által vezetett belső nyilvántartások – ezekben az esetekben nem kell alkalmazni az Ákr. rendelkezéseit.⁸

⁷ POLLÁK Kitti (2018): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In Boros Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 193–194. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zig.%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_%C3%81KR.PDF (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

⁸ POLLÁK (2018): *i. m.*, 192–193.

2. HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY

A **hatóság** a jogszabályban meghatározott esetekben **az ügyfél kérelmére** – a felhasználás céljának feltüntetésével – **adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki**. Megjegyzendő, hogy a hatósági bizonyítvány jellemzően egyszeri adatigazolásra szolgál (ellentétben a hatósági igazolvánnyal, lásd lejjebb).

A hatósági bizonyítványok felsorolása csaknem lehetetlen feladat, ugyanis a hatósági bizonyítványok köre nagyon széles (például tüzésesi hatósági bizonyítvány, adóigazolás, jövedelemigazolás, illetőségigazolás, adó- és értékbizonyítvány, hatósági erkölcsi bizonyítvány, születési anyakönyvi kivonat, házassági anyakönyvi kivonat, halotti anyakönyvi kivonat). Felhasználásukra sok (nem csupán közigazgatási) eljárásban kerül sor.⁹ „A lehetséges felhasználási célok taxatív felsorolása nem lehetséges. Sor kerülhet a hatósági bizonyítvány felhasználására más közigazgatási hatóság előtti eljárásban akár bizonyítékként, akár – pl. az igazolási kérelem mellékleteként – kimentési ok gyanánt, de felhasználható a hatósági bizonyítvány polgári vagy büntetőeljárásban, illetőleg a távollét okának igazolására akár a munkáltató, akár az oktatási intézet előtt.”¹⁰ Ugyanez mondható el a bizonyítványban tanúsított tények, azaz a hatósági bizonyítványok adattartalmával kapcsolatban: a „hatósági bizonyítvány adattartalma nincs – és a dolog természetéből eredően nem is lehet – teljeskörűen »lefedve« jogszabállyal, hiszen hatósági bizonyítványt nagyon sokféle adat vagy tény igazolására ki lehet adni”.¹¹

⁹ GYURITA (2009): *i. m.*, 308.

¹⁰ KILÉNYI Géza (2005): A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 232.

¹¹ KILÉNYI (2005): *i. m.*, 234.

Számos hatósági bizonyítvány adattartalmát néhány esetben a vonatkozó jogszabály pontosan meghatározza. Példaként: az adó- és érték-bizonyítvánnyal kapcsolatban az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény úgy rendelkezik, hogy az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője által kiállított adó- és érték-bizonyítvány tartalmazza az ingatlan és az ingatlanszerzők (tulajdonosok) adatait, az érték megállapításánál figyelembe vett tényezőket, továbbá az ingatlannak az adott időpontban fennálló forgalmi értékét.¹²

A hatósági bizonyítvány kiadása esetén a **hatóság illetékességére** főszabály szerint az Ákr. általános illetékességi szabályai irányadók, ugyanakkor az Ákr.-ben foglalt illetékességi szabályrendszer lehetőséget ad arra, hogy ebben a kérdésében ágazati jogszabály eltérően rendelkezzen. Maga az Ákr. a hatósági bizonyítvány kiállításának **ügyintézési határidejére és tartalmára** vonatkozóan nem tartalmaz szubszidiárius szabályokat. A hatósági bizonyítvány kiállítása során a sommás eljárás ügyintézésére irányadó rendelkezéseit kell alkalmazni, tehát **a hatóság a hatósági bizonyítványt nyolc napon belül kiadja.**

Bizonyító ereje tekintetében **a hatósági bizonyítvány közokiratnak minősül, valódiságát vélelmezni kell.** A közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, tehát **a hatósági bizonyítvány tartalmát – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni.** Lehetőség van azonban **a hatósági bizonyítvány valótlanosságának bizonyítására, illetve megállapítására.** A hatósági bizonyítvány ellen az ellenérdekű ügyfél nem élhet jogorvoslattal (értsd: nem támadhatja meg azt az eljárást, amelyben a bizonyítványt kiadták, tekintettel arra, hogy itt nincs ügyféli jogállása), de a hatósági bizonyítvány felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan. Továbbá a hatósági bizonyít-

¹² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, 101. §.

vány tartalmának valótlanságát az a hatóság vagy más szerv is megállapíthatja, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta, illetve megállapíthatja a kiállító hatóság is. Amennyiben a hatósági bizonyítvány tartalmának valótlanságát az a hatóság vagy más szerv állapítja meg, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta, akkor a hatósági bizonyítványban foglaltak valótlanságáról az általa feltárt bizonyítékok ismertetésével tájékoztatja a hatósági bizonyítványt kiadó hatóságot. Ha a hatósági bizonyítványt kiállító hatóság a fenti tájékoztatást követően vagy egyéb esetben hivatalból megállapítja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan, akkor a hatóság határozatot hoz a hatósági bizonyítvány kijavításáról, visszavonásáról vagy módosításáról. A határozatot annak a hatóságnak, szervnek is megküldi, amelynek eljárásában tudomása szerint az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni.¹³

Továbbá a hatósági bizonyítvány kiadásának vannak korlátai, amelyek értelmében **a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, ha az ügyfél**

a) **valótlan** vagy

b) olyan adat, tény, állapot igazolását kéri, amelyre vonatkozóan a hatóság adattal **nem rendelkezik**.

A hatósági bizonyítvány ellen, illetve a hatósági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet elutasító határozat ellen csak az ügyfél élhet fellebbezéssel, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz.

¹³ GYURITA (2009): *i. m.*, 309.

3. HATÓSÁGI IGAZOLVÁNY

A hatóság – jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki. A hatósági igazolvány adatok (például lakcímet igazoló hatósági igazolvány, személyazonosító igazolvány stb.) **vagy jogok** (például vezetői engedély, útlevel, egyéni vállalkozói igazolvány, magyar igazolvány, magyar hozzátartozói igazolvány) **rendszeres igazolására szolgál.** Jogszabály határozza meg, hogy mely esetekben adható ki hatósági igazolvány, mely hatóság hatáskörébe tartozik a kiadása, valamint jogszabály konkrétan meghatározza azt is, milyen tartalmú bejegyzést tehet a hatóság a hatósági igazolványba.¹⁴

„Hatósági igazolvány kiállítható automatikus döntéshozatal útján is, ha annak feltételei fennállnak. 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.«¹⁵

A hatósági bizonyítvány és igazolvány több szempontból is különbözik egymástól. Egyrészt a hatósági igazolvány adatok vagy jogok rendszeres igazolására szolgál, ellentétben a hatósági bizonyítvánnyal, amelyet általában egyszeri (vagy ritkább) felhasználás céljára (tény, állapot vagy egyéb adat igazolására) állít ki a hatóság.

¹⁴ GYURITA (2009): *i. m.*, 310.

¹⁵ POLLÁK (2018): *i. m.*, 195.

Másrészt különbség a két okirat között, hogy hatósági igazolvány esetén a jogszabály konkrétan meghatározza az adattartalmát (azt, hogy a hatóság milyen tartalmú bejegyzést tehet a hatósági igazolványba), ezzel szemben a hatósági bizonyítványok esetén lehetetlen minden hatósági bizonyítvány konkrét adattartalmát meghatározni jogszabályokban.¹⁶

A hatósági igazolvány közokirat. A hatósági igazolványt a bejegyzett adatok és jogok igazolására – az ellenkező bizonyításig – mindenki köteles elfogadni, ezekre nézve az ügyfél más bizonyításra nem kötelezhető. A hatósági igazolvány teljeskörűen bizonyítja a benne foglalt adatok és jogok valódiságát és valóságtartalmát. A hatósági igazolvány ellen, illetve a hatósági igazolvány kiadása iránti kérelmet elutasító határozat ellen csak az ügyfél élhet fellebbezéssel. Hasonlóan a hatósági bizonyítványhoz, lehetőség van azonban a hatósági igazolványban foglaltak **valótlanságának bizonyítására, megállapítására.** A hatósági igazolvány ellen az ellenérdekű ügyfél a hatósági igazolvány felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja annak valótlan vagy hibás adattartalmát. A hatósági igazolvány tartalmának valótlanságát az a hatóság vagy más szerv is megállapíthatja, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági igazolványt felhasználta, illetve megállapíthatja a kiállító hatóság is. Ha a hatósági igazolvány tartalmának valótlanságát az a hatóság vagy más szerv állapítja meg, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági igazolványt felhasználta, akkor a hatósági igazolványban foglaltak valótlanságáról az általa feltárt bizonyítékok ismertetésével tájékoztatja a hatósági igazolványt kiadó hatóságot. Ha a hatósági igazolványt kiállító hatóság a fenti tájékoztatást követően vagy egyéb esetben hivatalból megállapítja, hogy a hatósági igazolvány tartalma valótlan, határozatot hoz a hatósági igazolvány kijavításáról, visszavonásáról vagy módosításáról. A határozatot annak a hatóságnak vagy más szervnek is megküldi, amelynek eljárásában tudomása szerint

¹⁶ POLLÁK (2018): *i. m.*, 310.

az ügyfél a hatósági igazolványt felhasználta vagy fel kívánta használni. Előfordulhat, hogy **hamis, valótlan tartalmú a hatósági igazolvány vagy az abba tett bejegyzés**. Ha a **hatósági igazolvány ellenőrzésére jogosult hatóság** vagy **hivatalos személy** megállapítja, hogy a hatósági igazolvány vagy az abba tett bejegyzés hamis, illetve valótlan, akkor a hatósági igazolványt átvételi elismervény kiállítása mellett a **további eljárás céljából elveszi**.¹⁷

¹⁷ POLLÁK (2018): *i. m.*, 311.

4. HATÓSÁGI NYILVÁNTARTÁS

A nyilvántartás-vezetési feladatok mindig kiemelt szereppel bírtak (és bírnak manapság is) a közigazgatási működés szempontjából. A közigazgatási szervek nagyszámú és különféle nyilvántartásokat vezetnek, ugyanakkor ezek közül nem mind minősül hatósági nyilvántartásnak, így egy részük nem tartozik az Ákr. hatálya alá: a közigazgatási szerveknek lehetnek olyan nyilvántartásai is, amelyek nem minősülnek hatósági nyilvántartásnak (például a hatóság saját használatra készített nyilvántartásai, amelyek a feladatai ellátását segítik). **Az Ákr. hatálya alá tartozó nyilvántartások hatósági nyilvántartásnak minősülnek.** A hatóságok által vezetett hatósági nyilvántartások köre széles (ide tartozik például az ingatlan-nyilvántartás, a személyiadat- és lakcímnyilvántartás, a járműnyilvántartás, az anyakönyvek).¹⁸

A hatósági nyilvántartásokat többféle szempontrendszer alapján lehet tipizálni, az alábbiakban a hatósági nyilvántartások szempontjából fontosabbnak nevezhető két lehetséges csoportosítás ismertetésére kerül sor:

- a) Az adatbetekintés nyilvánossága szerint a hatósági nyilvántartások „lehetnek **nyitottak, részben nyitottak és zártak.** Nyitott például az ingatlan-nyilvántartás, amelynek adataiba bárki – esetleges érintettségének igazolása nélkül is – betekinhet. A gépjárművekről vezetett nyilvántartás részben nyitott: a rendszám alapján az üzembentartó adatairól csak meghatározott szervek (például a rendőrség, a parkolási társulások) kaphatnak tájékoztatást, míg más személyek erre csak meghatározott előfeltételek fennállásának igazolása vagy valószínűsítése

¹⁸ GYURITA (2009): *i. m.*, 312.

esetén jogosultak. Vannak azután fontos közérdekből vagy személyiségvédelmi okból zárt nyilvántartások is.¹⁹

- b) **Joghatás „alapján konstitutív és deklaratív nyilvántartásokat** ismerünk: ahol a jog a nyilvántartásba vétellel jön létre (például ingatlan-nyilvántartás), ott konstitutív, ahol pedig csak [...] regisztrálódik az adott tény- és jogállapot, de a nyilvántartásból jog nem keletkezik, ott a nyilvántartás deklaratív jellegű (például anyakönyvi nyilvántartás).²⁰ A konstitutív nyilvántartás az ügyfél jogát keletkezteti, módosítja vagy megszünteti, tehát jogalakító 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.²¹

Az Ákr. értelmében²² a 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 közhiteles igazolására, bizonyítására szolgál**. A közhiteleség a hatósági nyilvántartások jellemzője, az ilyen nyilvántartások esetében érvényes, hogy vezetésüket **„jogszabály rendeli el, s a bennük foglalt adatok valóságát az ellenkező bizonyításig vélelmezni kell”**.²³ A hatósági közhiteles nyilvántartások jellemzője továbbá, hogy **jogszabály konk-**

¹⁹ KILÉNYI (2005): *i. m.*, 239. Kiemelés tőlem: H. G.

²⁰ KÁNTÁS (2002): *i. m.*, 123–124. Kiemelés tőlem: H. G.

²¹ PATYI András szerk. (2012): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 392–394.; POLLÁK (2018): *i. m.*, 196.

²² Ákr. 97. § (1) bekezdés.

²³ KÁNTÁS Péter (2002): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, Mobil Kft. 124.

retan meghatározza, hogy mely hatóság és milyen adattartalommal vezethet hatósági nyilvántartást.

A közhiteles nyilvántartások jellemző példája az ingatlan-nyilvántartás. Az e nyilvántartás vezetésére és adattartalmára vonatkozó szabályokat az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény állapítja meg. Az ingatlan-nyilvántartás településenként tartalmazza az ország valamennyi ingatlanának e törvény szerint meghatározott adatait, az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, továbbá az oda bejegyzett személyeknek a nyilvántartáshoz szükséges, e törvényben meghatározott, személyazonosító és lakcímadatait is. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényben felsorolt jogokon és tényeken kívül az ingatlan-nyilvántartásba más jog bejegyzését, tényfeljegyzését csak törvény rendelheti el.²⁴ Az ingatlan-nyilvántartás vezetése, valamint az ingatlan-nyilvántartási ügyek intézése az ingatlanügyi hatóság hatáskörébe tartozik.²⁵

A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján tehát 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.**²⁶ A hatósági nyilvántartások közhitelűségére általában a hatósági nyilvántartásra vonatkozó jogszabályok külön is utalnak. **A közhitelűnyilvántartás-vezetés hatósági jogalkalmazó tevékenység.**

²⁴ Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, 2. § (1)–(2) bekezdés.

²⁵ Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, 9. § (1) bekezdés.

²⁶ „Ha 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.” Ákr. 97. § (2) bekezdés.

Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény szerint az anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása az ellenkező bizonyításáig közhitelesen tanúsítja a bejegyzett adatokat, illetve azok változását.²⁷ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény is rendelkezik arról, hogy az ingatlan-nyilvántartás – ha törvény kivételt nem tesz – a bejegyzett jogok és a feljegyzett tények fennállását hitelesen tanúsítja. Ha valamely jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztek, illetve ha valamely tényt oda feljegyeztek, senki sem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. Az ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogról és feljegyzett tényről vélelmezni kell, hogy az fennáll, és az ingatlan-nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. A jogok, tények törlése esetén – az ellenkező bizonyításáig – azt kell vélelmezni, hogy azok nem állnak fenn. Az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja.²⁸

Az Ákr. a **hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzéssel** kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy a bejegyzésre a határozat alakiságára, tartalmára és véglegességére²⁹ és a döntés kézbesítésére³⁰ vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegesség válik. A nyilvántartásba történő bejegyzéssel kapcsolatos **jogorvoslati kérelem** benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték. Az ügyfél jogszabályban meghatározott **illeték vagy díj lerovása mellett** a nyilvántartásból hitelesített **másolatot vagy kivonatot** kérhet.

²⁷ Anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény, 1. § (2) bekezdés.

²⁸ Ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény, 5. § (1)–(2) és (6) bekezdés.

²⁹ Ákr. 80–82. §§.

³⁰ Ákr. 86. §.

A nyilvántartásból történő másolat vagy kivonat szabályai az ingatlan-nyilvántartás esetén a következőképp néznek ki: tulajdoni lapról kérelemre vagy megkeresésre másolatot az ingatlanügyi hatóság szolgáltathat. A hiteles másolat kiállítása iránti kérelemben fel kell tüntetni a kérelmező természetes személyazonosító adatait, a jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezet nevét és a képviselőtében eljáró személy természetes személyazonosító adatait. A kérelemben szereplő adatokat az ingatlanügyi hatóság a személyazonosság, illetve a képviselési jogosultság igazolására szolgáló okmányból ellenőrzi. A közjegyző a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 136. §-a (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott jogkörében eljárva a tulajdoni lap tartalmáról tanúsítványt állíthat ki, amely a hiteles tulajdonilap-másolattal azonos hatályú. Az integrált ügyfélszolgálat (kormányablak) külön jogszabályban meghatározottak szerint hiteles tulajdonilap-másolatot adhat ki. Tulajdoni lapról másolatot meghatározott formában lehet kiadni. Ha a hiteles tulajdonilap-másolat szolgáltatása elektronikus dokumentumként történik, e tényre a hitelesítési záradékban utalni kell. A tulajdoni lapról elektronikus formában szolgáltatott hiteles másolat olyan elektronikus okirat, amelyet hitelesítési záradékkal láttak el, és amelyet a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv legalább fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel és időbélyegzővel hitelesített. Az ilyen módon hitelesített tulajdoni lap kizárólag elektronikus formában rendelkezik a tanúsító erővel. A tulajdoni lapról elektronikus formában szolgáltatott nem hiteles másolat, valamint a tulajdoni lapról részadat-szolgáltatás formájában szolgáltatott adat tanúsító erővel nem rendelkezik, hivatalos célra nem használható, kizárólag tájékoztatásul szolgál.³¹ A tulajdoni lapról kiállított hiteles

³¹ Ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény, 68. § (1)–(6a) bekezdés.

másolatért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni (a továbbiakban: díj), amely az ingatlanügyi hatóság bevétele. A tulajdoni lapról kiállított, papíralapú hiteles másolatért 6250 forint összegű díjat kell fizetni. A tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként szolgáltatott hiteles tulajdonilap-másolatért 3600 forint, a nem hiteles másolatért 1000 forint elektronikus adatszolgáltatási díjat kell fizetni.³²

³² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény, 27. § (1) bekezdés és 28. § (1)–(2) bekezdés.

5. A DÖNTÉSEK KÖZLÉSE

A döntések csak abban az esetben képesek tényleges joghatást kiváltani, ha a döntéssel érintettek azt megismerhetik, és gyakorolhatják az ahhoz kapcsolódó jogaikat, vagy eleget tehetnek a döntésben foglalt kötelezettségeknek. **A hatósági döntés egyik érvényességi feltétele a döntés közlése**, egy szabályszerűen nem közölt határozat nem válthat és nem is vált ki joghatást.³³

A döntés közlése vonatkozásában megjegyzendő, hogy az Ákr. a hagyományosnak nevezhető közlési módokat szabályozza, és rendelkezéseiben nem jelennek meg az elektronikus közlésre vonatkozó szabályok. Ez utóbbi részletes szabályozása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben, illetve az adott ágazati jogszabályokban található meg. Az Ákr. a döntések közlésével kapcsolatban egy keretjellegű, garanciális szabályozást tartalmaz.

5.1. A közlés általános szabályai, a közlés módja és a közlés napja³⁴

A hatóság kötelezettsége, hogy törvényes határidőn belül döntést hozzon, és gondoskodik a döntés közléséről. Az Ákr. meghatározza, hogy a hatóságnak a döntést (a határozatot és a végzést) kikkel kell közölni. Ahogy azt feljebb említettük, **a döntés** (határozat vagy végzés)

³³ BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem. 184. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk_1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

³⁴ GYURITA (2009): *i. m.*, 314–323.

közlése érvényességi kellék, ugyanis a döntés addig nem létezik, nem alkalmas joghatás kiváltására, amíg azt nem közölték az ügyféllel, illetve azokkal a személyekkel, szervekkel, akikkel a döntést közölni kell.³⁵ „Alanyi **jogosultságot vagy kötelezettséget a közigazgatási szerv döntése** (határozat vagy végzés) **abban az esetben keletkeztethet**, változtathat, szüntethet meg, ismerhet el érvényesnek, **ha** az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv szabályosan lefolytatott eljárásban hozza meg **a döntését**, és azt **szabályszerűen közli**.”³⁶

A határozatot közölni kell

- a) az ügyféllel,
- b) azzal, akire nézve rendelkezést tartalmaz, és
- c) az ügyben eljáró szakhatósággal.

A végzést közölni kell

- a) azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és
- b) akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti.

A hatóság a döntését írásban vagy szóban közölheti. Írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként vagy az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus úton kézbesíti. Amennyiben jogszabály nem zárja ki, a döntést szóban is lehet közölni azzal az ügyféllel, akivel szemben a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti. Az Ákr. meghatározza továbbá azt is, hogy melyik napot kell **a döntés közlése napjának** tekinteni: **a döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon.**

Előfordulhat olyan eset is, amikor **a hatóság nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon közli a döntést.**

³⁵ SZALAI Éva (2002): A közigazgatási eljárásjog alapjai és jogintézményei. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, Mobil Kft. 153.

³⁶ TAMÁS András (2005): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 349. Kiemelés tőlem: H. G.

Erre életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján kerülhet sor. A döntést tíz napon belül írásban is meg kell küldeni. A döntés közlésének napja ilyen esetben az írásbeli közlés napja.

5.2. Szóbeli közlés

A döntést szóban is lehet közölni, ha jogszabály nem zárja ki. Ebben az esetben a hatóságnak a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyeznie, és azt alá kell íratnia azzal, akivel a döntést szóban közölte. A hatóságnak kérelemre a szóban közölt döntést írásban is meg kell küldeni.

5.3. Írásbeli közlés³⁷

5.3.1. Postai úton történő kézbesítés

Postai úton történő kézbesítés esetén a döntést hivatalos iratként kell feladni és kézbesíteni. A döntés mint hivatalos irat postai kézbesítésére vonatkozó szabályok az Ákr. mellett a postáról szóló 2003. évi CI. törvényben (a továbbiakban: Postatv.) és 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.) Korm. rendeletben található (a továbbiakban: a postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet). A postai kézbesítés szabályainak ismertetésekor szükséges definiálni a hivatalos irat, illetve ehhez kapcsolódóan a könyvelt küldemény fogalmát:

³⁷ GYURITA (2009): *i. m.*, 315–322.

- a) **Hivatalos irat:** a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei által feladott olyan könyvelt küldemény, amelynek feladásához és kézbesítéséhez (illetve a kézbesítés megkísérléséhez), valamint azok időpontjához jogszabály jogkövetkezményt fűz, illetve amely a jogszabályban meghatározott határidő számításának alapjául szolgál. A hivatalos irat az e célra rendszeresített térítvevényel adható fel.³⁸
- b) **Könyvelt küldemény:** olyan postai küldemény, amelynek felvételét a postai szolgáltató írásban elismeri, és kézbesítését a címzett, illetve az egyéb jogosult átvevő aláírásával vagy más módon okirattal kimutatja.³⁹ A postai szolgáltató könyvelt küldeményt csak **átvételre jogosultnak** adhat át – **ezt nevezzük a kézbesítés rendes esetének**. A postai szolgáltató a könyvelt küldeményként feladott hivatalos iratot – a postai szolgáltató és az igénybevevő eltérő megállapodásának hiányában – a **címzettnek**, illetve az **egyéb jogosult átvevőnek** személyes átadással kézbesíti, tehát a hivatalos iratot nemcsak a címzett veheti át, hanem átveheti **egyéb jogosult átvevő is, aki lehet a meghatalmazott, a helyettes átvevő és a közvetett kézbesítő is**.

A hivatalos iratot, ha a feladó így rendelkezett, a címzett saját kezéhez kell kézbesíteni. Az egyetemes postai szolgáltató nem kézbesíthet meghatalmazott részére „a címzett saját kezéhez” jelzésű hivatalos iratot. Továbbá a címzett a postai szolgáltatóhoz intézett írásbeli nyilatkozatában kizárhatja azt, hogy postai küldeményét helyettes átvevő részére kézbesítsék.

A jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság és egyéb szervezet (a továbbiakban együtt: szervezet) részére címzett hivatalos irat (postai küldemény) átvételére a szervezet azon vezetője, vezető tisztség-

³⁸ Postatv. 3. § 10. pont.

³⁹ Postatv. 3. § 14. pont.

viselője (a továbbiakban együtt: vezető) jogosult, aki képviseleti jogosultságát – a Korm. rendeletben meghatározott okiratokkal – igazolni tudja. A szervezet vezetője mellett egyéb jogosult átvevőnek minősül a szervezet székhelyén vagy telephelyén tartózkodó olyan személy, aki az átvétel tényét aláírásával és cégbélyegző használatával tudja igazolni.

Az alábbiakban az **egyéb jogosult átvevőkkel** kapcsolatos főbb szabályokat ismertetjük.

a) **Meghatalmazott:** aki a címben megjelölt helyen és a szolgáltató által a címhez rendelt kézbesítési ponton jogosult a postai küldemény átvételére. Meghatalmazás adható

- közokiratban,
- a postai szolgáltató erre feljogosított képviselője előtt, írásban vagy
- teljes bizonyító erejű magánokiratban.

Egy meghatalmazásban több személy is meghatalmazható, akik közül bárki jogosult a küldemény átvételére, továbbá egy meghatalmazásban ugyanazt a személyt vagy szervezetet több személy is meghatalmazhatja.⁴⁰

b) **Helyettes átvevő:** hivatalos irat kézbesítése esetén, ha a kézbesítés megkísérlésének időpontjában sem a természetes személy címzett, sem – a helyettes átvevő nyilatkozata szerint – a meghatalmazott nem tartózkodik a címen, a postai küldemény az ott tartózkodó helyettes átvevőnek is kézbesíthető. Ebben az esetben helyettes átvevőnek minősül a címzett 14. életévét betöltött, a polgári törvénykönyv szerinti hozzátartozója, vagy a címhelyen lévő ingatlan bérbeadója, vagy a címzett szállásadója, ha az természetes személy.⁴¹

c) **Közvetett kézbesítő:** hivatalos irat kézbesítése esetén a postai szolgáltató a postai küldeményt és a postai küldemény érkezéséről szóló értesítőt a címzett részére a küldemény címezésében megjelölt helyen

⁴⁰ A postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet, 19. § (3)–(6) bekezdés.

⁴¹ A postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet, 16. § (1)–(2) bekezdés.

működő szervezet (a továbbiakban: közvetett kézbesítő) útján kézbesíti, amennyiben a címzett lakóhelye, tartózkodási helye, munkahelye

- a) Magyar Honvédség, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, rendvédelmi szerv,
- b) büntetés-végrehajtási, illetve javítóintézet,
- c) egészségügyi, illetve szociális ellátást nyújtó intézet,
- d) szálloda, diákszálló, munkásszálló, üdülő.⁴²

A kézbesítésnek vannak különleges esetei is:

- a) **Az írni nem tudó, a latin betűket nem ismerő vagy egyéb ok miatt írásában gátolt címzettnek vagy egyéb jogosult átvevőnek** a könyvelt küldeményt írni tudó, nagykorú tanú jelenlétében kell kézbesíteni. A kézbesítő a kézbesítés előtt a címzett vagy egyéb jogosult átvevő, továbbá a tanú személyazonosságát a jogszabályban foglaltak szerint ellenőrzi. A tanú – e minőségének feltüntetése mellett – a kézbesítési okiraton vagy az aláírást rögzítő egyéb technikai eszközön saját nevét írja alá.
- b) **A cselekvőképtelen vagy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló természetes személy** részére címzett személyes kézbesítést igénylő küldeményt a törvényes képviselőnek vagy a gondnoknak kell kézbesíteni. A gondnoknak e minőségét jogerős bírósági ítélettel vagy hatósági határozattal kell igazolnia. Az életkora miatt cselekvőképtelen természetes személy részére címzett küldeményt a törvényes képviselő címettként veheti át.⁴³

Előfordulnak **sikertelen postai kézbesítések** is. Ezekben az esetekben a hivatalos iratot nem sikerül kézbesíteni, ilyenkor 1. „cím nem azonosítható”, 2. „címzett ismeretlen”, 3. „nem kereste”, 4. „átvételt megtagadta”, vagy 5. „elköltözött”, 6. „kézbesítés akadályozott”, 7. „bejelentve:

⁴² A postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet, 20. § (1) bekezdés.

⁴³ A postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet, 26. § (1)–(2) bekezdés.

meghalt/megszűnt” jelzéssel érkezik vissza a tértivevény a könyvelt küldeményként kézbesítettni kívánt hatósági döntéssel (hivatalos irattal) együtt. A nem elektronikusan közölt iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az **átvételt megtagadta** – ebben az esetben az címzett vagy meghatalmazottja elutasítja a postai küldemény átvételét.

Ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz

- a) „**nem kereste**” jelzéssel érkezett vissza, akkor az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napját,
- b) ha „**ismeretlen**” vagy „**elköltözött**” jelzéssel érkezett vissza, akkor az iratot a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni, azaz **beáll a kézbesítési vélelem**.

Az egyetemes postai szolgáltató a hivatalos irat kézbesítését kétszer kísérli meg. Amennyiben az első kézbesítési kísérlet nem vezetett eredményre, az egyetemes postai szolgáltató a hivatalos irat érkezéséről és a kézbesítés megkísérléséről a címzett részére a feladó által meghatározott jelzésű értesítést hagy hátra, a küldeményt az értesítőben megjelölt helyen a jogosult átvevő rendelkezésére tartja, és a kézbesítést a sikertelen kézbesítés napját követő ötödik munkanapon újból megkísérli. A második kézbesítési kísérlet sikertelensége esetén az egyetemes postai szolgáltató a címzettnek a tértivevényen megjelölt értesítést hagyja hátra, az értesítésben meg kell jelölni azt a postai szolgáltatóhelyet és azt az időtartamot, ahol és amely időtartamon belül a címzett a hivatalos iratot átveheti. Az egyetemes postai szolgáltató a hivatalos iratot a második kézbesítési kísérlet napját követő öt munkanapig köteles az átvételre kijelölt postai szolgáltató helyen tartani. Az értesítőben megjelölt – a fent említett – átvételi határidő eredménytelen elteltét követően a postai szolgáltató a hivatalos iratot a tértivevényen feltüntetett „nem kereste” jelzéssel a feladónak visszaküldi.

A kézbesítési vélelem megdönthető vélelem. Az Ákr. meghatározza a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem benyújtásának feltételeit és időbeli korlátait. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet a címzett a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomás-szerzéstől számított tizenöt napon, de legkésőbb a közléstől számított negyvenöt napon belül kifogást terjeszthet elő. **Természetes személy** a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmét akkor terjesztheti elő, ha

- a) a kézbesítés a kézbesítésre vonatkozó jogszabályok megsértésével történt, vagy más okból nem volt szabályszerű, vagy
- b) önhibáján kívüli okból nem vehette át a hivatalos iratot. **Nem természetes személy címzett** csak akkor terjeszthet elő kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet, ha a kézbesítés nem szabályszerűen történt. A kérelemben elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják, vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. A kérelmet mindig az a hatóság bírálja el végzésben, amelyik a kézbesítés tárgyát képező iratot kiadmányozta. Ha a kérelemnek a hatóság helyt ad, akkor a kézbesítési vélelem megdől.

Az Alkotmánybíróság még 2003-ban megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem szabályozta az erre irányuló törvényekben és más jogszabályokban a hivatalos irat postai kézbesítéséhez fűződő, bírósági és más hatósági eljárásban általánosan érvényesülő vélelem megdöntésének lehetőségét. Az Alkotmánybíróság döntése kapcsán a jogalkotó pótolta e mulasztást, már az Áe. is tartalmazott rendelkezést a kézbesítéséhez fűződő vélelem megdöntésének lehetőségéről.⁴⁴ „A jobbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is.

⁴⁴ 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

E követelményeknek azonban megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban. [...] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, s ebből következően az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kiszámítható működése azt igényli, hogy kivételes esetekben a kézbesítés eredménytelensége esetén is feltételezni lehessen a hivatalos iratok közlését, illetve ezzel kapcsolatban azt, hogy a közölt határozatok jogerőssé válhattak. Ez pedig nem függhet adott esetben attól, hogy a határozat címzettje képes vagy hajlandó-e átvenni a határozatot. A kézbesítés megtörténte, megkísérlésére vonatkozó vélelem létét és a lehetséges jogkövetkezmények alkalmazhatóságát tehát a jogbiztonság, illetve az eljárást kezdeményező személyek jogai védelme is megköveteli.⁴⁵

Az AB határozat alapján az Áe.-t módosította a jogalkotó, és bekerültek a törvénybe a kézbesítési vélelem beállítására és a vélelem megdöntésére vonatkozó szabályok.⁴⁶ A jelenlegi szabályozás a kézbesítési vélelem beállítására és megdöntésére irányuló (fentebb részletesen ismertetett) szabályai pedig teljes mértékben megfelelnek az Alkotmánybíróság határozatának.

c) **„Bejelentve: meghalt vagy megszűnt”**: a címzett természetes személy elhalálása (illetve a szervezet megszűnése esetén) a részükre érkezett postai küldeményt a postai szolgáltató – az e tényekre vonatkozó bejelentés vételét követően – visszaküldi a feladónak. Ebben az esetben a hatóságnak vizsgálni kell a jogutódlás kérdését.

⁴⁵ 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

⁴⁶ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2004. évi LXV. törvény módosította.

5.3.2. A kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés

A **kézbesítési meghatalmazott** megnevezése az ügyfél kötelezettsége, ha az Ákr.-ben meghatározott feltételek fennállnak. **Az ügyfél köteles** az első kapcsolatfelvétel alkalmával – a kézbesítési meghatalmazás előterjesztésével együtt – **kézbesítési meghatalmazottat megnevezni** az alábbi feltételek fennállása esetén:

- a) ha magyarországi lakcímmel vagy székhellyel nem rendelkezik,
- b) képviselőt nem nevezett meg, és
- c) elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye.

A kézbesítési meghatalmazott feladata, hogy az eljárásban keletkezett, az ügyféllel közlendő döntéseket és iratokat átvegye, és azokat az ügyfél részére továbbítsa; e tevékenységéért az ügyféllel szemben a polgári jog szabályai szerint felel. Az Ákr. meghatározza, hogy kézbesítési meghatalmazott útján történő közlés esetén melyik napot kell a közlés napjának tekinteni. Eszerint 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. **A kézbesítési meghatalmazott csak a döntés, illetve egyéb irat átvételére jogosult, egyéb eljárási cselekményeket** (például jogorvoslati kérelem benyújtása, igazolási kérelem benyújtása stb.) **az ügyfél helyett nem végezhet.**

A kézbesítési ügygondnok kirendelése egy lehetőség, az eljáró hatóság mérlegelésén múlik. A döntés közlésének megkísérlése érdekében **kézbesítési ügygondnok rendelhető ki akkor, ha hirdetményi kézbesítésnek lenne helye**, mert 1. az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen, vagy a postai küldemény azzal a megjegyzéssel érkezik vissza, hogy a címzett ismeretlen helyre költözött, és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást vezető hatóság vagy más állami szerv megkeresése nem járt eredménnyel, 2. a jogutód nem ismert, 3. az ügyfél nem jelöl meg kézbesítési meghatalmazottat, **és egyidejűleg a döntés az ügyfél**

számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza.

A kézbesítési ügygondnok feladata, hogy **gondoskodjék az ügyfél tartózkodási helyének megállapításáról és a döntés kézbesítéséről.** Ha a kézbesítési ügygondnok eljárása nem járt sikerrel (ügynevezett **sikertelen ügygondnoki kézbesítés**), akkor 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. Ellenkező esetben, tehát az ügygondnok általi **sikeres kézbesítés** esetén az ügygondnok a kézbesítés napjáról és az ügyfél tartózkodási helyéről haladéktalanul értesíti az őt kirendelő hatóságot.

5.3.3. Hatósági kézbesítő útján történő közlés

A hatóságok irataikat a postai kézbesítés mellőzésével saját – munkaviszonyban, köztisztviselői, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyban álló – **kézbesítő útján is kézbesíthetik**, ha azt a sürgősség indokolja, vagy egyéb okból szükséges. Személyes kézbesítés esetén az átvevő az átvétel tényét keltezéssel ellátott aláírásával igazolja. Ha az átvételre nyomtatványt rendszeresítettek, az átvétel tényét ezen kell elismerni. Ha a kézbesítés kétszeri kísérlettel sem teljesíthető, a kézbesítést még egy alkalommal meg kell kísérelni, vagy a posta útján kell teljesíteni. A hatósági kézbesítő által történő kézbesítésre az Ákr. postai úton történő kézbesítésre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.⁴⁷

⁴⁷ Ákr. 86. § (7) bekezdés.

5.3.4. Hirdetményi úton történő közlés

Hirdetményi úton történő közlésnek van helye, ha

- a) az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik,
- b) a kézbesítés egyéb elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy annak megkísérlése már előre is eredménytelennek mutatkozik,
- c) vagy azt törvény vagy kormányrendelet előírja.

A hirdetményi úton történő kézbesítés lényegében egy nyilvános értesítés a döntés meghozataláról, amely (nem megdönthető!) kézbesítési vélelmet állíthat be. A hirdetmény a következő tartalmi elemekkel rendelkezik: 1. a kifüggesztés vagy a honlapon történő közzététel esetén a közzététel napját, 2. az eljáró hatóság megnevezését, 3. az ügy számát és tárgyát, 4. az ügyfél nevét és utolsó ismert lakcímét (székhelyét), 5. azt a figyelemfelhívást, hogy a hatóság az ügyben döntést hozott, de annak kézbesítése akadályba ütközött, ezért az ügyfél vagy annak képviselője a döntést a hatóságnál átveheti.

A hirdetményt a hatóság minden esetben a hirdetőtábláján, valamint a honlapján helyezi el úgy, hogy a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján való megjelentetésének azonos napon kell megtörténnie. **A hirdetményi közléshez kapcsolódó határidők számításánál a hirdetménynek a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztését kell alapul venni.** Hirdetményi közlés esetén a hirdetménynek a hatóság hirdetőtábláján való kifüggesztésének és levételének napját az iraton meg kell jelölni, az internetes honlapon történő közzététel idejét pedig visszakereshető módon dokumentálni kell. A hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni. Ez is egy kézbesítési vélelem, mégpedig egy nem megdönthető vélelem, tehát ebben az esetben nincs helye ellenbizonyításnak.⁴⁸

⁴⁸ TAMÁS (2005): *i. m.*, 355.

Megjegyzendő, **ha a hirdetményi úton történő közlés feltételei már nem állnak fenn**, akkor a hatóság haladéktalanul gondoskodik **a hirdetmény eltávolításáról**, és a kapcsolattartás általános szabályai szerint felveszi a kapcsolatot az ügyféllel.

5.3.5. Közhírré tétel

Az Ákr. szerint, **ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi. A közhírré tétel, a hirdetményhez hasonlóan, a hatóság a hirdetőtábláján, valamint a honlapján történő elhelyezéssel történik.** Ebben az esetben a közlemény – a hirdetmény kötelező tartalmi elemein túl (lásd feljebb) – magában foglalja

- a) a döntés rendelkező részét és indokolásának kivonatát, valamint
- b) azt a figyelemfelhívást, hogy a döntés a hatóságnál megtekinthető.

Továbbá a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított döntést,

- a) amelyet közérdekű keresettel lehet megtámadni,
- b) amelyet személyek széles vagy pontosan meg nem határozható köre számára életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében hozott, vagy
- c) amelyet a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi, környezet- vagy természetvédelmi okból hozott.

Mindezekon túl a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.

5.4. Elektronikus úton történő kapcsolattartás

Az elektronikus eszközök útján történő kapcsolattartás tekintetében fontos kiemelni, hogy az elektronikus rendszerek a döntések egyirányú közlésén túl **lehetőséget biztosítanak az ügyfél és a hatóság kétoldalú kommunikációjára** az ügy egészének intézése kapcsán. Az Eüsztv. értelmében elektronikus az a kapcsolattartás, ha az ügyfél vagy a hatóság nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg,⁴⁹ azaz a szabályozási koncepció is az e-ügyintézés tranzakciós szintjét⁵⁰ célozza meg. Az elektronikus kapcsolattartás szabályozásában **az Eüsztv. különbséget tesz a gazdálkodó szervezetek és a természetes személyek közt.**

A **gazdálkodó szervezetek esetében** az Eüsztv. kötelező elektronikus kapcsolattartással számol,⁵¹ azaz a gazdálkodó szervezetek kizárólag elektronikus úton intézhetik majd ügyeiket, és a hivatali szakrendszernek fel kell készülnie a tőlük érkező elektronikus iratok fogadására. Főszabályként érvényes, hogy minden gazdálkodó szervezet köteles bejelenteni hivatalos elérhetőségét⁵² az erre rendszeresített nyilvántartásba (ügynevezett rendelkezési nyilvántartás), és a kapcs-

⁴⁹ Eüsztv. 13. § (1) bekezdés.

⁵⁰ „Teljes körű elektronikus ügyintézés (ideértve a döntés közlését, a kézbesítést és a fizetést is), amely azt jelenti, hogy az elektronikusan visszaküldött dokumentumok (pl.: űrlapok) feldolgozása is automatikusan történik. Megvalósul a dokumentumok, ügymenetek elektronikus nyomon követése, lehetővé válik az illetékek, díjak elektronikus úton történő befizetése. Ennek feltétele egyrészt az elektronikus aláírás széles körű elterjedése, másrészt, hogy olyan integrált rendszer jöjjön létre, amely hatékonyan kapcsolja össze az önkormányzat front-office (kapcsolat az ügyféllel) és back-office (háttérben működő, az ügyintéző munkáját támogató) rendszereit.” Lásd PÉTERFALVI Norbert (2014): *Az elektronikus közigazgatás alapjai*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 7. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10543/Teljes%20sz%C3%B6veg?-sequence=1&isAllowed=y> (letöltés dátuma: 2018. 01. 01.).

⁵¹ Az Eüsztv. szerinti gazdálkodó szervezetek 2018. augusztus 30-ig kötelesek regisztrálni a rendelkezési nyilvántartásba – ezután az időpont után ügyeiket csak elektronikus úton (cégkapu) intézhetik. **Elektronikus ügyintézésre kötelezett** valamennyi ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, az ügyfél jogi képviselője, valamint az ügyfélként eljáró állam, önkormányzat, költségvetési szerv, ügyész, jegyző, köztestület és egyéb közigazgatási hatóság.

⁵² A hivatalos elérhetőség lehet biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím vagy a Kormány által rendeletben meghatározott egyéb típusú elektronikus elérhetőség. Lásd Eüsztv. 14. § (1) bekezdés a)–b) pontok.

lattartásra elsődlegesen ez a hivatalos elérhetőség szolgál majd. Az ide érkező küldemény kézbesítettnek minősül,

- a) ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató a küldemény ügyfél által történő átvételét igazolja vissza az igazolásban feltüntetett időpontban,
- b) ha a hivatalos elérhetőséget biztosító szolgáltató azt igazolja vissza, hogy a küldemény átvételét a címzett megtagadta a megtagadásra vonatkozó igazolásban feltüntetett időpontban, vagy
- c) 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 hivatalos elérhetőségen túl a gazdálkodó szervezet további elérhetőségeket is megadhat, feltéve, hogy az ilyen elérhetőség is teljesíti a hivatalos elérhetőségre vonatkozó feltételrendszert.⁵³ Amennyiben a gazdálkodó szervezet ügyfél hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, akkor a hatóság az eljárást elektronikus kapcsolattartás nélkül is lefolytathatja. Ebben az esetben a hátrányos jogkövetkezményeket a gazdálkodó szervezetnek kell viselnie (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). Ebben a vonatkozásban fontos kiemelni azt, hogy a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó elektronikus kapcsolattartással történő kézbesítések esetén (függetlenül attól, hogy a gazdálkodó szervezet rendelkezik-e hivatalos elérhetőséggel, vagy sem) **kézbesítési**

⁵³ Eüsztv. 14. § (6) bekezdés:

- „a) egyértelműen azonosíthatóan kizárólag az adott gazdálkodó szervezet elérhetősége;
- b) alkalmas a küldés és fogadás időpontjának, valamint az átvévő személynek egyértelmű elektronikus azonosítására;
- c) garantálja a dokumentum sértetlen fogadását;
- d) kezeli a sikertelen kézbesítés eseteit;
- e) a (4) bekezdésben foglaltak visszaigazolására alkalmas.”

fikció áll be a szolgáltató visszaigazolásával, amely jellegéből adódóan nem megdönthető.

A gazdálkodó szervezetek tehermentesítését szolgálja továbbá a törvényben rögzített **szervek közti adatszolgáltatás intézménye**. Ennek értelmében **a gazdálkodó szervezet nyilvántartásba vevő szerv** (például cégbíróság) elektronikus úton, térítésmentesen és nyilvántartás céljából **átadja** a rendelkezési nyilvántartást vezető szervnek és egyidejűleg az illetékes biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím szolgáltatónak is **a gazdálkodó szervezetre vonatkozó nyilvános adatokat** (elsősorban a gazdálkodó szervezet és a képviselőjére jogosult személy azonosításához szükséges adatokról van szó). Ebben az esetben gyakorlatilag adatbázisok közti kötelező adatcseréről van szó, ugyanakkor az adatszolgáltatás véghezvitelének műszaki-technikai szabályait az érintett szervek megállapodásban rögzítik.

Természetes személyek – főszabály szerint – **nem kötelezettek elektronikus ügyintézésre**, számukra az Eüsztv. teljes körű e-ügyintézési rendelkezést biztosít. A szabályozás ezekben az esetekben az elektronikus kapcsolattartást **az ügyfél kifejezett, ez irányú nyilatkozatához köti**. E nyilatkozat hiányában hivatalos elektronikus kapcsolattartás nem lehetséges, a küldemények kézbesítési fikciója nem áll be. Abban az esetben viszont, ha az ügyfél vállalja az elektronikus kapcsolattartást, és megadja hivatalos elérhetőségét, úgy számára ez a típusú kapcsolattartás lesz kötelező. **Hasonló szabály érvényesül abban az esetben is, ha az ügyfél kérelmét elektronikusan terjesztette elő**, ugyanis ebben az esetben a hatóság jogosulttá válik az ügy további intézése folytán az elektronikus ügyintézésre – ekkor a kérelem elektronikus előterjesztése beleegyező nyilatkozatnak minősül. Ezekben az esetekben a természetes személy hivatalos elérhetőségének ugyanazoknak a feltételeknek kell eleget tennie, mint a gazdálkodó szervezetek elérhetősége esetében. Hasonlóan, a kézbesítés időpontja és a kézbesítési vélelem tekintetében a gazdálkodó szervezetekre előírt rendelkezések megfelelően irányadóak.

A hivatalos elektronikus kapcsolattartáson kívül a törvény lehetőséget ad az úgynevezett **tájékoztatósi jellegű kapcsolattartásra**. Ebben az esetben⁵⁴ a hatóság az ügyfelet informatív jelleggel tájékoztathatja egyes eljárási vagy más eseményekről. Joghatás az ilyen informatív cselekményekhez nem fűződik, ezek célja az ügyfél hatékony, többirányú tájékoztatása, ugyanakkor az írásbeli közlést és eseteit nem váltja ki.

⁵⁴ Eüsztv. 15. § (5) bekezdés: „Ha az ügyfél az elektronikus ügyintézészt 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 ügyintézészt biztosító szerv jogosult ezen az elérhetőségen tájékoztatósi jellegű kapcsolatot tartani az ügyféllel. Ha az ügyfél hivatalos elérhetőséggel is rendelkezik, az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv elsősorban a hivatalos elérhetőségen tart kapcsolatot az ügyféllel, az e bekezdés szerinti elérhetőséget kizárólag az ügyfél értesítése vagy tájékoztatása céljából használja.”

6. A DÖNTÉS KIJAVÍTÁSA ÉS KIEGÉSZÍTÉSE⁵⁵

A döntés kijavítása és kiegészítése a döntés kisebb súlyú hiányosságának orvoslására szolgáló jogintézmények. Mindkét esetben a döntés technikai jellegű hibájának elhárításáról van szó. A kijavítás és kiegészítés nem minősül jogorvoslatnak.

6.1. A döntés kijavítása

Amennyiben a döntés úgynevezett **technikai hibában szenved** (például elírás, számítási hiba), akkor a hibás döntés kijavítással korrigálható. A technikai hiba nem minősül érdemi hibának, ennek alapján a kijavítás a döntés érdemét nem érinti.⁵⁶ **A kijavítás során ezért a döntés érdemi rendelkezései nem kerülhetnek módosítására**, valamint ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem döntött a hatóság, az sem pótolható kijavítással.⁵⁷

A döntés kijavítására akkor kerül sor, ha **a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére**. A kijavítást az a hatóság teljesíti, amelyik a kijavítandó döntést hozta, a kijavított döntést pedig azokkal közli, akikkel az eredeti döntést is közölte. Kijavítható az elsőfokú és a másodfokú hatósági döntés (határozat és végzés) is. **A döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.**

⁵⁵ GYURITA (2009): *i. m.*, 323–324.

⁵⁶ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 359.

⁵⁷ PÁKAY Barnabás (1959): Az államigazgatási szerv határozata. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 166.

6.2. A döntés kiegészítése

Amennyiben a hatóság döntéséből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti. Az ügy érdeme tekintetében hiányos döntés kiegészítéssel orvosolható.⁵⁸ Ezek alapján **a hatóság két esetben egészíti ki döntését,** mégpedig ha

- a) döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy
- b) az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés.

Az Ákr. szerint nincs helye a döntés kiegészítésének, ha a döntés véglegessé válásától számított egy év már eltelt. Az Ákr. meghatározza **a kiegészítés teljesítésének módját is,** miszerint azt a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli. A kiegészítést minden esetben közölni kell azzal, akivel a kiegészített döntést közölték. **A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt. A kijavítás és a kiegészítés között lényeges különbség az,** hogy a kijavítással csak az ügy érdemét nem érintő, úgynevezett technikai hiba korrigálására kerülhet sor, a kiegészítésre pedig épp érdemi hiba miatt, annak korrigálása végett kerül sor.

⁵⁸ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 359–360.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 173–197. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).
- GYURITA E. Rita (2009): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a közlés. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 306–324.
- KÁNTÁS Péter (2002): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, Mobil Kft.
- KILÉNYI Géza (2005): A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- PÁKAY Barnabás (1959): Az államigazgatási szerv határozata. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 147–178.
- PATYI András (2009): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 199–233.
- PATYI András szerk. (2012): *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÉTERFALVI Norbert (2014): *Az elektronikus közigazgatás alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10543/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (letöltés dátuma: 2018. 01. 01.).
- POLLÁK Kitti (2018): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 191–197. Forrás: <https://akk.uni-nke>.

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG JOGINTÉZMÉNYEI

hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

SZALAI Éva (2002): A közigazgatási eljárásjog alapjai és jogintézményei. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, Mobil Kft.

TAMÁS András (2005): A hatóság döntései. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 349–355.

IX.
A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS

Lapsánszky András

1. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁS ELMÉLETI ALAPJAI, AZ „ÖNÁLLÓ FEJEZET” INDOKAI, OKAI

Az Ákr. hivatalbóli eljárás szabályait tartalmazó fejezete szerkezeti szempontból teljesen új eleme a hatósági eljárásjog hazai általános szabályozásának. Az újdonságelem természetesen e szabályok egységes szerkezetbe foglalt, önálló szerkezeti egységében jelentkezik, hiszen a hivatalbóli eljárásokra minden korábbi hazai hatósági eljárási szabályozás tartalmazott rendelkezéseket, csak nem ilyen elkülönült, világos és átlátható szerkezeti elemként, önálló fejezetként.

A hivatalbóli eljárások Ákr.-en belüli önálló szabályozásának napjainkra számos tartalmi, anyagi jogi, elméleti, gyakorlati és közigazgatás-tudományi indoka, már-már szükségszerűséget elérő alapja van. Ezen indokok, elméleti alapok közül – a teljesség igénye nélkül – a hatósági eljárásjog egészére gyakorolt hatásuk alapján néhányat kiemelnénk.

1.1. Garanciális szempontok

A hivatalbóli eljárás önálló szerkezetben, önálló fejezetben való szabályozásának első és legfontosabb indokát, alapját a garanciális szempontok képezik mind az ügyféli eljárási alanyi jogok maradéktalan védelme, mind pedig a hatóságok általi jogérvényesítés hatékonysága tekintetében. E szerkezeti megoldás ugyanis egyrészt kiemeli, másrészt az önálló fejezettel növeli a hivatalbóli eljárások rendelkezéseinek jelentőségét.

E szabályrendszer tehát egységesen tartalmazza azokat a garanciális eljárási intézményeket, amelyek az ügyfelek jogai szempontjából kiemelt súlyúak a hivatalbóli eljárások körében, ideértve különösen

az ügyintézési határidőre, annak számítására és a hatóságok általi betartására, az eljárás megindítására és annak tartalmára, az eljárásról történő értesítésre vonatkozó rendelkezéseket. Másrészt, a hatósági jogérvényesítés oldaláról nézve, tartalmazza azokat az eljárási kereteket, eljárási jogokat és kötelezettségeket, amelyek segítik, előmozdítják vagy elengedhetetlenül szükségesek a hivatalbóli eljárások hatékony lefolytatásához, érdemi lezárásához, ilyenek különösen az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségével, eljárás megindításával, az eljárás megindítására vonatkozó értesítés mellőzésének lehetőségével, a hatósági ellenőrzés sajátos „lezárásával”, az automatikus döntéshozatal lehetőségével, valamint az eljárás felfüggesztésével, szünetelésével kapcsolatos rendelkezések.

1.2. Jogérvényesülés – hivatalbóli eljárások

A másik kiemelten fontos indok, hogy napjainkra a hivatalbóli hatósági eljárásokkal összefüggésben alapvetően megváltozott a társadalmi, gazdasági viszonyokba történő közigazgatási beavatkozás, közigazgatási tevékenységrendszer és ezen belül a jogérvényesítés módja, tartalma és jelentősége.

A közigazgatás működése ugyanis határozottan elmozdult a klasszikus jogalkalmazástól a felügyeleti típusú tevékenység irányába. E folyamat részletes ismertetése nem tartozik jelen munka körébe, annyi azonban a téma jelentőségére tekintettel megjegyzendő, hogy ezen átalakulás egyik legfőbb oka, hogy a jogalkalmazási típusú hatásköröket (például klasszikus engedélyezés) szinte minden ország erőteljesen szorítja vissza, különösen a gazdasági fejlődés érdekében, illetve a világgazdasági globalizáció, a kereskedelmi akadályok egyre határozottabb lebontása miatt (e tekintetben az Európai Közösség különösen élen jár). A közigazgatási típusú engedélyezés ugyanis számos esetben egyfajta „belépési”, piacralépési korlátnak is tekinthető, amelyet a legtöbb ország

igyekszik „lebontani”. Számos tevékenység, szolgáltatás megkezdése így egyre inkább pusztá (formális) regisztrációhoz, formálisabb bejelentéshez vagy az uniós jog szerinti „általános engedélyhez” kötött, illetve a közigazgatási jog tárgykörébe vont számos magatartás, társadalmi viszony úgynevezett „önkéntes jogkövetésre” utalt. Ezáltal a közigazgatási jogérvényesítésben a hatósági jogalkalmazástól inkább az erős hatósági felügyeletre helyeződik a hangsúly. Mindez kihat a közigazgatási szabályozás módszereire, a már említett jogérvényesülési folyamatra is, mégpedig a korábbiakhoz képest egyre jelentősebbé válik az önkéntes jogkövetés (ex lege) felügyeleti típusú jogérvényesülési módszere a „jogalkalmazásos” módszerhez képest (például engedélyezés).

A hivatalbóli hatósági eljárások elméleti szempontból közvetlen, szinte elválaszthatatlan összefüggésben állnak a jogérvényesülés alapvető közigazgatási fogalmával, illetve a hatósági felügyeleti tevékenységgel, annak elméleti alapjaival. A hivatalbóli hatósági eljárások alapvető részei ugyanis a hatósági felügyeleti tevékenységgel megvalósuló közigazgatási, közérdekű jogérvényesülés folyamatának, amelynek elméleti tényezői meghatározó jelentőséggel bírnak a hivatalbóli eljárások általános eljárásjogi szabályozásában és ezek konkrét működésében. Ebből következően legalább vázlatosan értékelni, elemezni kell a hivatalbóli eljárásokat a közigazgatási jogérvényesüléssel és a hatósági felügyeleti tevékenységgel összefüggésben.

A közigazgatás hatósági feladatai arra irányulnak, hogy a jogszabályban meghatározott közérdeket és a méltánylandó egyéni érdekeket közhatalom birtokában érvényesítsék, illetve a létező társadalmi viszonyokat e szempontból alakítsák és ellenőrizzék. A közigazgatás tehát része a jogérvényesülés folyamatának. A jogérvényesülés folyamatában a hivatalbóli hatósági tevékenység szempontjából két jogérvényesülési módszert szükséges elhatárolni, mégpedig: 1. az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülést, vagyis az ex lege szabályozási módot, illetve a 2. jogalkalmazás útján megvalósuló, vagyis előzetes beavatkozáson alapuló jogérvényesülést.

Az **önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés** során a tartalmában, szabályozási módszerében (*ex lege*) önkéntes jogkövetésen alapuló közigazgatási jogi normák azáltal töltik be rendeltetésüket, hogy a jogalanyok közvetlenül értelmezhetik a jogi normákban foglaltakat, és az ott meghatározott magatartási szabályokat teljesítik, betartják. Azt, hogy a jogalanyok a közigazgatási jogi normákban foglaltaknak eleget tesznek-e, a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek általában, elsődlegesen hivatalból, hatósági felügyeleti eljárás vagy hatósági ellenőrzés keretében vizsgálják, és amennyiben ezen eljárás során a hatóság jogszabálysértést állapít meg, akkor a megfelelő jogkövetkezményt alkalmazza.

A **jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés** esetében a jogi normákban foglalt rendelkezések csak hatósági jogalkalmazás útján érvényesülhetnek. A jogalkotó ebben az esetben nem bízza a jogalanyokra a jogszabályi rendelkezések önkéntes követését, hanem a jogérvényesülés folyamatába előzetesen beépíti a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazási tevékenységét. Ez esetben a közigazgatási anyagi jogi norma az erre kijelölt, felhatalmazott közigazgatási szerv egyedi jogalkalmazó tevékenysége nélkül jogszerűen nem teljesíthető, nem alkalmazható a jogalanyok által (például engedélyezési eljárás és annak esetleges eredményeként az engedély kiadása). A jogalkalmazással megvalósuló jogérvényesülés körében általában hivatalbóli hatósági eljárási jogviszonyról nem beszélhetünk, ugyanis ezek az eljárások szinte kivétel nélkül, kizárólag kérelemre indulhatnak. A „jogalkalmazásos” jogérvényesítésben is komoly, sőt elengedhetetlen szerepe van a hivatalbóli hatósági eljárásoknak, mégpedig a jogalkalmazás során kiadott hatósági döntésben (például az engedélyben) foglaltaknak az engedélyes általi teljesítésének vizsgálata körében. A jogalkalmazás során kiadott hatósági döntések tekintetében folytatott hatósági felügyelet modellje hasonlít az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák felügyeletéhez, annyi különbséggel, hogy a hatósági döntésben foglaltak (például működési engedélyek) érvényesülésének felügyelete konkrét, meghatáro-

zott jogalanyok – a határozatot kibocsátó hatóság és az abban szereplő, az engedéllyel feljogosított ügyfél – közötti hatósági eljárás keretében történik. (Az elhatárolás alapja tehát, hogy az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogszabályok ellenőrzése nem a hatósági döntésekben foglaltak teljesítésének vizsgálatára, ellenőrzésére irányul, illetve számos esetben nem konkrét jogalany irányában folytatódik.)

A hatósági határozatokra vonatkozó hatósági felügyelet körében tehát a hatóság a határozat érvényesülését, illetve a határozat – címzettek általi – teljesítését felügyeli. Amennyiben a hatóság a határozatban foglaltak megsértését tapasztalja, akkor a hatósági határozat tartalmától és a jogi szabályozástól függően két típusú hatósági jogviszony keletkezhet:

1. a hatósági határozat végrehajtására irányuló eljárási jogviszony (azaz az Ákr.-ben szabályozott végrehajtási eljárás) vagy
2. a hatósági határozat megsértése tárgyában indítható jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárási jogviszony, amelynek eredménye az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása (általában szankció) és szintén hatósági határozatba foglalása.

Példa: napjainkban már szinte valamennyi közigazgatási ágazati szabályozás (építési, hírközlési, fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi stb. igazgatás) rendezi az adott ágazati szabályok alapján kibocsátott hatósági határozatok megsértése esetére irányadó szabályokat, különösen a megindítható hatósági eljárást, illetve a jogkövetkezményeket. A határozatokban foglaltak megsértése esetére tételezett ágazatspecifikus szabály ugyanis nyilván hatékonyabb, erősebb, az adott ágazat szakmai sajátosságaihoz igazított szankciórendszert biztosít, mint az általános eljárási szabályozás, vagyis a végrehajtási eljárás. Így a hatóságoknak a határozatuk teljesítése tekintetében feltárt tények és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján kell alapos mérlegelés után eldöntenie, hogy határozatuk megsértése tárgyában az Ákr. szerinti végrehajtási

eljárást (például az úgynevezett meghatározott cselekmény végrehajtására) vagy „saját” szakigazgatási szabályozása által lehetővé tett hatósági eljárást indítanak, amelyben alkalmazzák a jogszabályban tételezett jogkövetkezményeket.

Mindezek alapján általánosan megállapítható, hogy mind az önkéntes jogkövetésen alapuló jogi normák, mind az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazás keretében kibocsátott hatósági határozatok esetében a jogérvényesítéshez elengedhetetlenül szükséges a hivatalbóli hatósági eljárási, felügyeleti tevékenység. A hivatalbóli hatósági eljárás tehát annyiban is sajátos jogintézmény, eljárástípus a közigazgatás hatósági tevékenységében, hogy a jogérvényesülés mindkét típusával, azaz az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló és a jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesüléssel is közvetlen összefüggésben áll, sőt azok szükségszerű, elengedhetetlen része, hiszen hivatalbóli hatósági eljárás nélkül a jogszabályokban foglalt rendelkezések nem lennének érvényesíthetők, betartathatók.

1.3. A hivatalbóli eljárások alaptípusa: a hatósági felügyelet

A hivatalbóli hatósági felügyeleti eljárások alapvető, általános típusának tekinthető, amennyiben a hatóság az általa hozott hatósági döntés teljesítését, érvényesülését felügyeli. A hatósági felügyeleti jogviszony tartalmát ez esetben az anyagi jogi hatású határozat és az ahhoz kapcsolódó, azzal összefüggő anyagi jogi normák töltik ki. Az általános hatósági felügyelet alapvető típusa az anyagi jogi hatású kötelezettséget megállapító hatósági határozatok tekintetében érvényesül. Minden hatóság számára biztosított az a jogkör, hogy feltárja az általa meghozott, kötelezettséget tartalmazó határozat teljesítését, és amennyiben azt állapítja meg, hogy a határozatban foglaltakat a címzettek nem vagy nem megfelelően teljesítik, akkor érvényesítse határozatát (hivatalbóli

hatósági eljárás keretében az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazásával vagy az Ákr. szerinti végrehajtási eljárásban).

Az általános hatósági felügyelet sajátos típusa az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák érvényesítését szolgálja sajátos anyagi jogi eszközökkel. A szakigazgatási jogszabályokban foglaltak folyamatos felügyeletének legfontosabb funkciója, hogy biztosítsa a jogszabályok érvényesülésének ellenőrzését, a jogszabálysértések megvalósításának megelőzését, illetve a jogellenes magatartás, állapot, hatóságok általi megszüntetését. Amennyiben a jogszabályban foglaltak hatósági felügyelete körében a hatóság jogszabálysértést tapasztal, akkor mind jogtudományi, mind pedig fogalmi szempontból lehetetlen a végrehajtás iránt intézkedni, hiszen e felügyelet tárgykörében nincs végrehajtható hatósági határozat. E sajátos hatósági felügyelet keretében (azaz „közvetlenül” a jogszabályi rendelkezések felügyelete során) feltárt jogszabálysértés esetén tehát csak hivatalbóli hatósági eljárás következhet.

Az általános jellegű „hivatalbóli hatósági felügyeleti” jogkör azért nevezhető „általánosnak”, mert minden hatósági döntéshozatalra jogosult hatóság hatáskörrel rendelkezik a saját határozatában és a feladatköre szerinti jogszabályokban foglaltak felügyeletére és e tárgykörben hivatalból hatósági eljárás indítására.

2. A HIVATALBÓLISÁG ELVE ÉS A HIVATALBÓLI ELJÁRÁSOK

A hivatalbóli eljárások tekintetében fontos elemezni, elhatárolni a hivatalbóli eljárást és a közigazgatási hatósági eljárásjogot „átható” hivatalbóliság elvét, különösen, hogy a hivatalbóliság elve tételesen is megjelenik az Ákr. alapelvei között, mégpedig a törvény 3. §-ában.

A hivatalbóli eljárások nyilvánvalóan meghatározó részét képezik ezen alapelv fogalmának, tartalmának, de mégsem azonosítható azzal, mégsem tehető egyenlőségjel a hivatalbóliság elve és a hivatalbóli eljárások között. A hivatalbóliság elve ugyanis sokkal szerteágazóbb, sokkal szélesebb halmazt, tartalmi keretet jelent a hivatalbóli eljárás fogalmához képest. A hivatalbóliság elve magában foglalja a hatósági eljárásjog alapját képező officialitást, amely az eljárások hivatalbóli megindításának lehetőségén, illetve kötelezettségén, valamint folytatásán (vagyis a hivatalbóli eljáráson) kívül kiterjed a hatósági eljárásjog egészére, azon belül:

- a tényállás tisztázásának hatóságok általi, hivatalbóli kötelezettségére minden hatósági eljárást illetően (így a kérelemre induló hatósági eljárásokban is),
- a bizonyítási kötelezettségre,
- az „intézkedésekre”,
- a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára,
- a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati kötelezettségre és eljárásokra,
- a hatósági ellenőrzésre,
- a hivatalbóli végrehajtási eljárásra.

A hivatalbóliség elve kizárólag a csak kérelemre induló eljárások körében érvényesül, az eljárás megindíthatósága tekintetében nem, mert ezek az eljárások garanciális okokból csak és kizárólag kérelem benyújtása esetében indulhatnak. Azonban a kérelemre induló eljárások keretében is érvényesül a hivatalbóliség elve a fent említett eljárási cselekményeken, jogintézményeken keresztül (például a hatáskör vizsgálatainak, a tényállás tisztázásának kötelezettségében).

3. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁSRA VONATKOZÓ ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK, KERETSZABÁLYOK AZ ÁKR.-BEN

Az Ákr. hivatalbóli eljárásokra vonatkozó garanciális szabályainak leglényegesebb eleme, hogy egyrészt védi az ügyfelek jogait a közigazgatás „hivatalbóli” közhatalmával szemben, másrészt az eljárás menetét és tartalmát törvényes keretekbe foglalja. A hivatalbóli eljárásra vonatkozó szabályokat keretjelleggel és „szubszidiáriusan” tartalmazza az Ákr. szabályozása. Vagyis a hivatalbóli eljárásokban is érvényesül az Ákr. minden „általános” szabálya (természetesen a hivatalbóli eljárások fogalmi sajátosságaihoz, egyedi tartalmi elemeihez igazodóan), kivéve azokat, amelyekre a hivatalbóli eljárásra vonatkozó fejezetben maga az Ákr. eltérő rendelkezést tartalmaz.

A hivatalbóli eljárás kiemelt garanciális szabályai alapján az Ákr. szinte nem is enged jogszabályok általi eltérési lehetőséget a hivatalbóli eljárások szabályaitól, viszont az Ákr. általános felhatalmazása alapján az Ákr. vonatkozó szabályait kiegészítő eljárási szabályozásra, a miniszteri rendeletet kivéve, bármilyen jogszabályban van lehetőség, és ennek a hivatalbóli eljárások körében valódi, komoly jelentősége van. A hivatalbóli eljárások és különösen a hivatalbóli hatósági felügyeleti eljárások keretében ugyanis a szakigazgatási területek speciális szakmai követelményei lényeges és érdemi kiegészítő szabályokat tesznek szükségessé, különösen az eljárásindítás időzítését, gyakoriságát vagy folyamatosságát, a tényállás tisztázásának (szakmaspecifikus) eszközrendszerét az érdemi döntés tartalmát illetően. A hivatalbóli eljárásoknál különösen fontos említeni, hogy az szorosan és elválaszthatatlanul kötődik a közigazgatási szerv anyagi jogi normákban meghatározott hatósági hatásköreikhez, hiszen a hatóságok

csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörük keretében jogosultak hivatalból beavatkozni a társadalmi és gazdasági viszonyokba.

A hivatalbóli eljárás alapvető szabályozási elemei a hivatalbóli eljárás sajátosságaihoz, a közigazgatás hivatalbóli beavatkozásának lehetőségéhez mért jogállami követelmények szerint két csoportra tagolhatók: 1. egyfelől garanciális, az ügyfelek számára ezen eljárás-típusban biztosítandó, ügyféli alanyi jogokkal összefüggő; 2. másfelől a hatósági jogérvényesítést elősegítő, annak hatékonyságát biztosító rendelkezéseket foglalják magukban. E szabályok döntően az eljárási feltételekhez, az ügyintézési határidőhöz, az eljárásindításhoz, a jogkövetkezmény-alkalmazás sajátos (egyfajta anyagi jogi típusú) elvéhez, korlátjához, valamint az ügyfél ezen eljárástípusban indokolt eljárási többletkötelezettségeihez kapcsolódnak.

3.1. Az ügyfél alanyi jogait garantáló alapvető rendelkezések

A hivatalbóli eljárásokban kiemelt jelentőségű az ügyintézési határidő kiszámíthatósága és szigorúbb szabályozása. Ezen eljárástípusban ugyanis a közigazgatás az ügyfelek akaratától, rendelkezésétől függetlenül is beavatkozhat az ügyfelek jogviszonyaiba, így egyáltalán nem mindegy, hogy az ügyfél meddig van „eljárás alatt”, meddig tart vele szemben a hivatalbóli közhatalmi típusú beavatkozás. Ráadásul egyes hivatalbóli eljárásokban hozott döntés alapvető érvényességi feltételét képezi más döntéseknek, eljárásoknak vagy valamely tevékenység gyakorlásának (például egyes pályázatokban való részvétel). Ebből következően szigorúbb és „kiszámíthatóbb” ügyintézési határidő-számítási szabályok szükségesek a hivatalbóli eljárások tekintetében. Az Ákr. tehát eltérési lehetőséget sem biztosító szabályban rögzíti, hogy az ügyintézési határidőbe – az általános szabályokhoz képest – csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be. E szabályozás alapján a hivatalbóli eljárásokat sokkal „feszesebb” módon kell folytatni, így

különösen a tényállást nagyon hatékony eljárási cselekményekkel, esetleg eljárási jogkövetkezmények alkalmazásával kell tisztázni, hiszen az ügyintézési határidőbe beleszámít az ügyfelek esetleges mulasztása, késedelme (így a hatóság „nem várhat” az ügyfélre, az ügyfél adott eljárási kötelezettségét azonnal és hatékonyan kell kikényszeríteni vagy, amennyiben lehetséges, a rendelkezésre álló adatok alapján dönteni).

Az ügyintézési határidővel összefüggő és már régóta megfogalmazott szabályozási igényt teljesítő, garanciális szabály a szankcióalkalmazási lehetőség kizárása/korlátozása a hivatalbóli eljárás ügyintézési határidejének túllépése esetén. Az Ákr. annyiban „megengedő” e körben, hogy az ügyintézési határidő kétszeresének túllépése esetén korlátozza a szankcióalkalmazás lehetőségét. A rendelkezés lényegi tartalma, hogy amennyiben a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, akkor kizárólag a jogsértés tényét állapíthatja meg, valamint a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezheti a jogsértőt, azonban más jogkövetkezményt, szankciót (tipikusan közigazgatási anyagi jogi bírságot) nem alkalmazhat. Sajátossága e szabálynak, hogy tartalmában nem eljárás, hanem anyagi jogi (és anyagi jogi határidő típusú) rendelkezés, mert az anyagi jogi res iudicata jogintézményét kapcsolja hozzá a szabályozás (vagyis a határidő túllépésének ezen esetében ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás). Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a hatóság az ügyintézési határidő kétszeresének elteltét követően sem dönt, akkor e „hallgatás” miatt az ügyfél ezen ügyben és a jövőben is „mentesül” a szankció alkalmazásának érdemi lehetősége alól. E garanciális szabályt fontos volt az általános eljárás szabályozás szintjére emelni, mert e kérdés nem bízható a szakigazgatási szabályokra és eljárásokra. A jogbiztonság szempontjából ugyanis különösen fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a közigazgatás a jogsértések tekintetében kiszámítható és pontosan meghatározott határidőn belül érdemben lezáruló eljárásokat folytasson, hiszen a jogalanyokat nem lehet

a jogsértések tárgyában folyamatosan vagy előre nem kiszámítható ideig eljárás alatt „tartani”. Fontos e körben megemlíteni az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlatát is az objektív határidők szigorú és garanciális eljárási alkalmazásának kötelezettségével kapcsolatban, amely a hatóságok tekintetében is „objektív jogvesztő” határidőt jelent [lásd az 5/2017. (III. 10.) AB határozatot].

3.2. A hatósági jogérvényesítést elősegítő, annak hatékonyságát, eredményességét és gyorsaságát biztosító, alapvető rendelkezések

A hivatalbóli eljárások sajátos tartalmánál fogva a jogérvényesülés megfelelő teljesülését az biztosítja, hogy ezen eljárásokban szünetelésnek nincs helye. Vagyis az ügyfelek nem kérhetik, illetve pontosabban a szünetelésre vonatkozó kérelem – az általános szabályoktól eltérően – nem köti a hatóságot, sőt e kérelem alapján nem állhat be az eljárás szünetelése.

A hivatalbóli eljárásokban hozott érdemi hatósági döntések tartalma, anyagi jogi hatása alapján külön jelentőséggel bírnak az esetleges előkérdések. A hivatalbóli eljárások tárgyát, továbbá ezen eljárásokban hozott döntések tartalmát illetően kiemelten fontos közérdek fűződik a tényállás és azon belül az ügy előkérdéseinek teljes körű és maradéktalan ismeretéhez. Például jogsértések esetében az eredeti állapot helyreállítása, egyéb kötelezések vagy a szankció alkalmazása körében ugyanis nem engedhető meg a tisztázatlan kérdéseken, előkérdéseken alapuló döntéshozatal, főleg mert ez egyes esetekben érdekében is állhat az ügyfélnek (például környezetvédelmi, hírközlési, fogyasztóvédelmi ügyek). Ebből következően az Ákr. kifejezetten kizárja annak lehetőségét, hogy a hatóság az ügyfél kérelmére döntsön olyan előkérdések tisztázása, eldöntésének „bevárása” nélkül, amelyek a bíróság vagy más szerv hatáskörébe vagy ugyanakkor a hatóságnak más hatósági

döntési hatáskörébe tartoznak. Az Ákr. kérelemre induló eljárásokra vonatkozó általános szabálya (48. §) ugyanis lehetővé teszi az ügyfél számára, hogy amennyiben a hatóság, bíróság vagy más hazai szerv vagy ugyanazon hatóság más hatósági döntési hatáskörébe tartozó előkérdés tisztázása érdekében felfüggeszti az eljárást, akkor az ügyfél kérelmére köteles mégis érdemben dönteni a felfüggesztés hatálya alatt. Ezen általános szabály alkalmazásának lehetőségét/kötelezettségét zárja ki az Ákr. a hivatalbóli eljárások körében.

A hatóság nem szüntetheti meg a hivatalból indított vagy folytatott eljárást azon az alapon, hogy az ügyfél nem előlegezte meg az eljárási költséget. E rendelkezés alapvetően a hatóságok eljárási költség előlegezésére alapított eljárásmegszüntetési lehetőségét vonja el, vagyis a hatóságokat kötelező, a hatóságokat e tekintetben korlátozó eljárási szabályról van szó. E rendelkezéssel biztosítja az Ákr., hogy a hivatalbóli eljárásokat „mindenáron”, az eljárási költségek esetleges előlegezésére tekintet nélkül le kell folytatni. Az eljárás költségeivel kapcsolatban az Ákr.-t „átható” hatékonyság elve is csak azt a követelményt támogatja, hogy a hatóság úgy szervezze az eljárást, hogy az eljárás résztvevőinek a lehető legkevesebb költségeket okozza. A hatékonyság elvéből sem következik tehát, hogy a hatóság a hivatalbóli eljárásokat megszüntethetné, ha nem előlegezik meg számára az eljárási költségeket, bármennyibe is kerülnek azok.

4. A HIVATALBÓLI ELJÁRÁSOK HATÁSKÖRI ALAPJA ÉS MEGINDÍTÁSA

A hivatalbóli hatósági eljárás is szorosan és elválaszthatatlanul kötődik a közigazgatási szerv anyagi jogi normákban meghatározott hatósági hatásköreihez. A hatóság ugyanis csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hivatalbóli hatósági tevékenységet. E körben fontos megemlíteni, hogy az egyedi hivatalbóli eljárás nem terjedhet ki a jogalanyok tevékenységének összes vonatkozására, vagyis csak a jogszabályokban meghatározott tevékenységek vagy annak részei, elemei tárgyában indítható, folytatható hivatalból eljárás. A jogszabályi rendelkezések tehát az officialitás hatókörét, terjedelmét, tartalmát és megindításának kereteit, esetkörét is jogi keretek közé szorítják.

Az ügyfelek eljárási alanyi jogait garantáló alaki rendelkezések egyik legfontosabb típusa az eljárás megindításával és az arról való értesítéssel kapcsolatos szabályok rendszere, különösen így van ez a hivatalbóli eljárások tekintetében. Kiemelt jogállami követelmény ugyanis, hogy a hivatalból történő közigazgatási beavatkozás legfontosabb pontja (annak kezdete) kiszámítható és törvényes keretekben történjen. Az Ákr. ennek megfelelően kifejezetten és tételesen szabályozza az eljárás megindításának okait, alapjait, annak pontos kezdő időpontját, illetve az eljárás megindításáról való értesítést.

A jogérvényesülés oldaláról nézve és értelmezve e szabályokat, megállapítható, hogy az Ákr.-nek az eljárás megindításának okaira, alapjaira vonatkozó rendelkezései mérlegelést nem tesznek lehetővé, vagyis amennyiben – egy kivétellel – az Ákr.-ben szabályozott eljárásindítási ok felmerül, bekövetkezik, a hatóság nem mérlegelheti, hogy megindítja-e hivatalból az eljárást, hanem erre köteles. A kivétel az Ákr.

azon rendelkezése, miszerint bármely jogszabály kiegészítheti az eljárás hivatalbóli megindításának okait. Ez esetben ugyanis a szakigazgatási szabályozástól függ, hogy az enged-e mérlegelést az eljárás megindításának oka, esete körében.

A hivatalbóli eljárásoknak három alapvető típusa van az eljárásindítás „módja” szempontjából: 1. a hivatalból indítható, 2. a hivatalból és kérelemre egyaránt indítható és 3. a hivatalból folytatható eljárások. Mindhárom eljárástípus hivatalbóli eljárásnak minősül még akkor is, ha a hivatalból folytatható eljárás egyedi kérelemre indult. Vagyis a hivatalbóli eljárás fogalmi eleme a hivatalbóli indításon vagy folytathatóságon alapul, és ettől teljesen független, hogy ugyanaz az ügytípus egyébként kérelemre is indulhat-e. Az Ákr. az egyértelműség kedvéért külön is rendezi, hogy a hivatalból folytatható eljárásokra a hivatalból indított eljárás szabályait kell alkalmazni.

4.1. Az eljárás hivatalbóli megindításának keretjellegetű, „generális” rendelkezései az Ákr.-ben

Vegyük most sorra a lehetséges **eljárásindítási okokat!**

1. Ha a hatóságnak az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására. Ezen eljárásindítási ok önmagában nem értelmezhető és nem is alkalmazható, mert e rendelkezés alapján nyilván minden hatósági ügy hivatalból is megindítható lenne (akár a kizárólag kérelemre induló eljárások is). E rendelkezést tehát csak a vonatkozó szakigazgatási anyagi jogszabályokkal és a hatósági hatásköri rendelkezésekkel együttesen lehet alkalmazni, amely szabályok együttesen pontosan meghatározzák (a jogállamiság elve alapján legalábbis meg kellene határozniuk) az adott hatósági ügytípusban az eljárásindítás hivatalbóli lehetőségét/kötelezettségét. Fontos, hogy az Ákr. nem szabályozza e generális ok keretében a jogszabálysértés feltételét, vagyis nemcsak a jogszabálysértésről való tudomásszerzés képezi az eljárás

e rendelkezés alapján történő hivatalbóli megindíthatóságának alapját. A jogszabálysértési okot nélkülöző hivatalbóli eljárásindítási lehetőségek rendszerint a közigazgatási prevenciót is szolgálják, hiszen a hivatalbóli (felügyeleti vagy egyéb) eljárás megindításának lehetősége, tételezése már önmagában komoly visszatartó erővel bír a jogszabálysértések „elkövetése”, azok megelőzése tekintetében.

2. Ha a hatóság életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást. E generális hivatalbóli „hatáskör” tulajdonképpen a fenti, „az eljárás megindítására okot körülmény” része, részeleme, tehát külön szabályozás nélkül is hivatalbóli eljárásindítási kötelezettséget jelentene. Fontosságát és fogalmi elemeinek jelentőségét tekintve azonban az általános hatósági eljárásjogi szabályok ezt rendszerint külön, kifejezetten is rendezik az egyértelműség érdekében (és az Ákr. is ezen elvi megoldást követi). Egyébként e fogalmakat (életveszély, súlyos kár) és az eljárásindítással összefüggő tartalmukat a hatósági és a bírósági gyakorlat a gazdasági és társadalmi viszonyok fejlődése, változása, valamint az adott szakigazgatási terület szakmai sajátosságai mentén folyamatosan alakítja.

3. Az eljárásindítást jogszabály előírja. Az általános eljárási elvek és szabályok alapján bármilyen, a jogszabályokban rendezett hivatalbóli hatáskört megalapozó okról való tudomásszerzés kötelezővé teszi a hivatalbóli eljárásindítást. (Sőt, számos esetben nem a jogszabálysértés képezi a hivatalbóli hatáskör alapját, hanem más kötelező, vagyis jogszabályban meghatározott jogérvényesítési ok, például a piacfelügyeleti eljárásokban a „puszta” vizsgálat, tényfeltárás, az átfogó piacsabályozási hatáskörökben az adott piaci versenybe való szabályozott beavatkozás.)

4.2. Az eljárás hivatalbóli megindításának egyedi, konkrét okai az Ákr.-ben

Az egyedi ügyekhez igazodó eljárásindítási okok: a bíróság kötelezése és a felügyeleti szerv utasítása.

A bíróság kötelezése esetén elmondható, hogy a bíróságok közigazgatási hatáskört érintő döntései a hatóságokra és eljárásaikra nézve kötelezők, kötőerővel bírnak, mint ahogy bírósági felülvizsgálat körében is egyértelműen kötelező erővel rendelkeznek, ha a bíróság eljárásra, új eljárásra utasítja a közigazgatási szervet. Ilyen esetben a kizárólag kérelemre induló eljárásokban is a hatóság hivatalból köteles a bírósági döntés szerinti módon megindítani az eljárást, a megismételt eljárást. Ettől persze a kérelemre induló ügyek nem válnak hivatalból indíthatóvá, csak eljárási kötelezettséget jelent, ha a bíróság ilyen hatósági ügyben az eljárás megismétlésére vagy a hatóság hallgatása esetén az eljárás lefolytatására kötelezi a hatóságot.

A felügyeleti szerv utasítása szintén köti a hatóságot, mert a felügyeleti szerv ugyan kizárólag hivatalból induló (jogorvoslati) felügyeleti eljárásban, de új eljárásra utasíthatja az eljárt hatóságot. (Fellebbezési eljárásban az Ákr. már semmilyen alapon teszi lehetővé az eljárt hatóság új eljárásra utasítását.) Emellett a felügyeleti szerv jogosult a hatóságok mulasztásának, hallgatásának vizsgálatára, és e hatáskörükben is eljárásra utasíthatják a hatóságot. Ez szintén hivatalbóli eljárásindítási kötelezettséget jelent, függetlenül attól, hogy az „alapeljárás” kérelemre vagy hivatalból indul.

4.3. Az eljárásindítás alapvető kérdései

Az eljárásindítás „generális” okai körében lényegtelen, hogy a hatóság honnan, hogyan szerez tudomást az eljárás megindításának szükségességéről. Nem releváns tehát, hogy a hatósági eljárás megindítására

okot adó körülmény miként jut a hatóság tudomására (azaz a hatóság saját hatáskörben maga állapítja meg, vagy valamely jogalany kezdeményezése alapján, vagy más egyéb módon). E tekintetben két alapvető kérdést fontos kiemelni.

Egyrészt attól, hogy a hivatalbóli eljárást „bárki” kezdeményezheti, az eljárás nem lesz kérelemre induló, ugyanis e kezdeményezés alapján a hatóság az eljárást hivatalból indítja meg. Másrészt természetesen a hatóság mérlegelheti, mérlegeli, hogy az adott, tudomására jutott tény, körülmény alapján szükséges-e az eljárás megindítása vagy sem. Ha pedig a hatóság nem indít eljárást hivatalból, az nem minősül hallgatásnak, és jogorvoslattal sem támadható, továbbá a hatóságnak ezt indokolnia sem kell, illetve erről formális döntést (végzést) sem kell hoznia. Természetesen a hivatalbóli eljárás megindításának hiányát a bíróságnak és a felügyeleti szervnek is lehet jelezni, aki vagy utasítja eljárásindításra az érintett hatóságot, vagy sem.

Hangsúlyozandó, hogy a hivatalbóli hatósági eljárás megindítása körében kiemelt fontossággal bír az ágazati, szakigazgatási szabályozás, hiszen amely igazgatási területen általános és szükségszerű a hivatalbóli hatáskör érvényesülése, ott rendszerint az Ákr.-hez képest eltérő vagy kiegészítő szabályozás rendezi a hatósági eljárás megindítását. (Tulajdonképpen az eljárás megindítása és az eszközrendszere képezi a hivatalbóli hatósági eljárások szakigazgatási szabályozásának két legjelentősebb területét.)

Az ágazati szabályozás változatos elnevezésekkel szabályozza a hivatalbóli eljárás megindítását kezdeményező „beadványokat”. A legáltalánosabb elnevezés ezek között: a bejelentés és a panasz. Bárhogy is nevezik azonban a hivatalbóli eljárás kezdeményezésére szolgáló beadványt, a lényeg az, hogy a szabályozás miként rendezi ennek joghatását, illetve az eljárás kezdeményezésére jogosult személy eljárásjogi helyzetét (ügyfélképességét), vagyis ügyféli jogállását. A szakigazgatási szabályozás e szempontok szerint történő áttekintése alapján megállapíthatók a **hivatalbóli eljárások megindításának legáltalánosabb típusai, esetei:**

1. Az eljárás hivatalbóli megindításával kapcsolatosan nincs az ágazati szabályozásban kiegészítő szabályozás. Ez esetben az eljárás megindítására kizárólag az Ákr. szabályai irányadók, amelyek tekintetében két szempontot szükséges kiemelni.

A hivatalbóli eljárást „bárki” kezdeményezheti. Ez esetben az dönti el, hogy e „kezdeményezés” alapján a hatóságnak van-e eljárási kötelezettsége, illetve hogy a kezdeményező személynek van-e ügyféli jogállása, hogy a kezdeményező személy az Ákr. vagy Ákr.-rel összhangban más jogszabály alapján ügyfélnek minősül-e az adott ügy tekintetében (így az eljárás kezdeményezése tartalma szerint kérelemnek minősül-e). Amennyiben a hivatalbóli eljárást kezdeményező személy nem minősül ügyfélnek az ügy tekintetében, és e kezdeményezésében foglalt információk alapján a hatóság úgy dönt, hogy megindítja hivatalból az eljárást, akkor e hatósági eljárási jogviszonyban – alapesetben – nem rendelkezik ügyféli jogállással a kezdeményező személy/szervezet.

Ha a hivatalbóli eljárás „kezdeményezése” egyébként tartalmában az Ákr. szerinti kérelemnek minősül, vagyis az ügyfél „saját ügyében” kezdeményez kérelemre és hivatalból egyaránt indítható eljárást, akkor az Ákr. alapján e beadványt – tartalma szerint – kérelemnek kell minősíteni, és az ügyfelet, ha szükséges, hiánypótlásra kell felhívni. Ha tehát a hivatalbóli eljárás kezdeményezése tartalma szerint az Ákr. szerinti kérelemnek minősül (vagyis a kérelem benyújtására jogosulttól, így különösen „saját” jogában, jogos érdekében érintett ügyfélnek minősülő jogalanytól származik), akkor a hatóságnak eljárási kötelezettsége keletkezik a beadvány (kérelem) tárgyában, mégpedig kérelemre induló hatósági eljárásként történő lefolytatására. Ezt szigorúan kell értelmezni, mert alapvető eljárási hiba, ha a hatóság nem megfelelő eljárási keretben, eljárási szabályok mentén jár el (márpedig a hivatalbóli és a kérelemre induló hatósági eljárások tekintetében más eljárásjogi rezsim érvényesül). Ráadásul enélkül az ügyfelek „saját ügyeikben” egyszerűen „kibújhatnának” az eljárási illetékfizetési kötelezettség

alól, hiszen például saját ügyét érintő panasa tekintetében hivatalbóli hatósági eljárást kezdeményezhetne, amelynek lefolytatása nem illetékköteles.

2. A szakigazgatási jogszabály formálisan is lehetővé teszi a hivatalbóli eljárás kezdeményezését bejelentéssel, panasszal stb. E szabályozási módszer keretében a bejelentő, a panaszos a jogszabályban kifejezetten rendezett – formális – beadványban (bejelentés, panasz) kezdeményezheti a hatósági eljárás megindítását. A bejelentő, panaszos stb. általában bárki lehet, aki az adott hatóság hatáskörébe tartozó jogszabálysértésre utaló körülményre hívja fel a hatóság „figyelmét”. Bár e bejelentés vagy panasz (jelen pontban a továbbiakban, összefoglalóan: bejelentés) nem okoz eljárási kötelezettséget, de a hatóság köteles (általában a kezdeményezett hivatalbóli eljárástól elkülönült, önálló eljárásban) részletesen megvizsgálni a bejelentésben foglaltakat abból a szempontból, hogy indít-e hatósági eljárást vagy sem. Ez a bejelentés tartalmának, az eljárásindítás szükségességének vizsgálatára irányuló „eljárás” általában – persze a szabályozástól függően – nem az Ákr. szerinti hatósági eljárás, hanem e szakigazgatási jogszabályok alapján történő mérlegelése annak, hogy a hatóság hivatalból indít-e hatósági eljárást vagy sem. Amennyiben a hatóság a bejelentésben foglaltak alapján indokoltnak tartja a hatósági eljárás megindítását, akkor megindítja azt, és erről tájékoztatja a bejelentőt.

Az egyes ágazati jogszabályok abban igencsak változatosak, hogy a megindított hatósági eljárás körében a bejelentő ügyféli jogállással rendelkezik-e vagy sem, illetve abban is változatosak, hogy a bejelentő ügyféli jogállásának hiányában rendelkezik-e az eljárás eredményeként hozott hatósági döntés ellen jogorvoslati jogosultsággal. Amennyiben pedig a hatóság az eljárás megindítását nem tartja szükségesnek, akkor e tekintetben szintén változatos az ágazati szabályozás, hogy az eljárás megindításának megtagadásáról a hatóság köteles-e formális hatósági döntést hozni, vagy csak tájékoztatási kötelezettsége van (az eljárás megindításának megtagadásáról). Ha a hatóság köteles erről formális

hatósági döntést hozni, akkor abban is változatos az ágazati szabályozás, hogy az eljárásindítás megtagadása ellen a bejelentő rendelkez-e önálló jogorvoslati jogosultsággal.

E szabályozási módszer körében szintén az ágazati szabályozáson múlik, hogy egyszerű-e elhatárolni az eljárási kötelezettség joghatásával rendelkező kérelmet (kérelmezőt) a bejelentéstől (bejelentőtől). Ezen elhatárolásnak számtalan módszere lehet, így például, hogy a jogában, jogos érdekében érintett ügyfél (tehát a jogalany „saját ügyében”) nem tehet az adott hatósági ügyben bejelentést. Ilyen esetben azonban a hatóságnak tájékoztatási kötelezettsége van, hogy a kérelmező ügyfél kérelmet nyújthat be a hatósághoz, amely eljárási kötelezettséget okoz. Amennyiben a kérelem és a bejelentés a szabályozás alapján nem egyértelműen határolható el (vagyis bejelentés saját jog, jogos érdek érintettségének fennállása esetén is tehető), és az adott bejelentés tartalmában a kérelemre jogosulttól származó kérelemnek tekinthető, akkor a legegyszerűbb módszer az, ha a hatóság hiánypótlás keretében pontosan tisztázza, hogy az ügyfél eljárási kötelezettség joghatású kérelmet terjesztett-e elő, vagy csupán hivatalbóli ellenőrzés vagy eljárásindítás iránti bejelentést. **(A kérelemhez kötöttség elve** alapján ilyenkor a hatóság jogszerűen jár el, ha az ügyfél egyértelmű választása szerinti eljárásrendet követi.)

3. A hivatalbóli eljárás a szakigazgatási jogi szabályozás szerint kérelemre is indulhat, illetve pontosabban hivatalból és kérelemre egyaránt indítható/indulhat. Ha a hivatalbóli eljárás kérelemre is indulhat, akkor kizárólag az ágazati szabályozástól függ, hogy a kérelemre jogosultak köre milyen széles (egyezik-e az Ákr. szerinti ügyféli körrel stb., vagy ahhoz képest szűkebb vagy tágabb). Ez esetben a kérelem benyújtása – az Ákr. eljárásindításra, eljárási kötelezettségre és kérelemre vonatkozó szabályaiból is következően – „automatikusan” megindítja a hatósági eljárást, vagyis a hatóságnak a kérelem benyújtásával eljárási kötelezettsége keletkezik az egyébként hivatalból is indítható eljárásra. Kifejezetten hangsúlyozandó azonban, hogy a hivatalbóli eljárás kére-

lemre indulása nem változtat a hivatalbóli eljárás eljárásjogi „természetén”, viszont azon igen, hogy amennyiben az adott eljárás kérelemre indult, akkor az egyébként hivatalból is indítható eljárásra ez esetben a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók, nem irányadók, ami az Ákr. tételes szabályaiból is következik. Az Ákr. ugyanis csak abban az esetben rendeli alkalmazni a kérelemre induló eljárásra a hivatalbóli eljárás szabályait, ha a kérelemre induló eljárást bármilyen okból hivatalból kell folytatni.

5. ÉRTEŚÍTÉS AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁRÓL

A hivatalbóli eljárások esetében külön garanciális jelentősége van az eljárás megindításáról való értesítés szabályozásának. E kérdést, említett jelentőségénél fogva, minden részletében az általános hatósági eljárásjog szintjén szükséges rendezni. Egyfelől ugyanis garantálni kell, hogy az ügyfelek tudomást szerezzenek arról, hogy velük szemben hivatalból eljárás indult, másfelől a hatósági jogérvényesítés sikere és hatékonysága érdekében rendezni kell azokat az eseteket, amikor ezen értesítés mellőzhető. Ezek között – tehát amikor az értesítés mellőzhető – a legfontosabb ok, ha az az eljárás sikerét meghiúsítaná. A másik, ha az értesítést kizárólag honvédelmi, nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági okból törvény kizárja. Ez utóbbi tekintetében kiemelendő, hogy a hivatalbóli eljárásokról való értesítés olyan lényeges eleme az eljárásjognak, hogy az Ákr. csak törvény számára teszi lehetővé annak kizárását, és még a törvényi szabályozást is megköti a kizárás okainak felsorolása alapján. Emellett jogalkalmazási és „eljárásegyszerűsítési” szempont az értesítés mellőzhetőségének okai körében az az eset, ha a hatóság az eljárás megindítása után nyolc napon belül dönt (ez itt érdemi döntést jelent), vagy az eljárást megszünteti.

Szintén az intézmény jelentősége és más garanciális okokból az Ákr. rendezi az értesítés tartalmi elemeit, amelyet természetesen a szakigazgatási szabályozás kiegészíthet. Általános eljárásjogi szinten az értesítés kötelező tartalmi elemei: az ügy tárgya, száma, az eljárás megindításának napja, az ügyintézési határidő, az abba bele nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, valamint az ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatás.

6. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ÉS A HIVATALBÓLI ELJÁRÁSOK ÖSSZEFÜGGÉSE, KAPCSOLÓDÁSA AZ ÁKR.-BEN

A hatósági ellenőrzés lényegét, tartalmát és eljárásjogi „természetét” a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezetben elemeztük, ezért ehelyütt csak annyit szükséges megemlíteni, hogy a hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások – bizonyos kapcsolódási pontoktól függetlenül – lényegükben és jogviszonytani alapjukban is teljesen különböznek egymástól. A hatósági ellenőrzés ugyanis nem eljárás, nem eljárási jogviszony, és fogalmából, jogviszonytani jellemzőjéből adódóan soha nem zárulhat érdemi döntéssel, vagyis határozattal. A hatósági ellenőrzés ugyanis egy eljárásjogilag rendezett, tényfeltáró eszközrendszer, amelyben érdemi jogalkalmazásra nincs lehetőség.

A hivatalbóli eljárások tehát szoros összefüggésben állnak az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzéssel, hiszen a hivatalbóli eljárásokat rendszeresen előzi meg hatósági ellenőrzés, így számos hivatalbóli eljárás a hatósági ellenőrzés nyomán, annak eredményeként (azt követően) indul. Ettől függetlenül azonban a hatósági ellenőrzés élesen különbözik a hatósági eljárástól, közöttük igen éles, jogviszonytani alapú határvonal húzható, és az Ákr. ki is veszi a hatósági ellenőrzést a hatósági ügy fogalmából. A hatósági ellenőrzés ugyanis nem eljárási jogviszony, nem is zárulhat érdemi döntéssel, hanem olyan tényfeltárást biztosító eszközrendszer, amelyet csak akkor követ hatósági eljárás, ha a hatóság az ellenőrzés során hatósági hatáskörbe tartozó jogszabálysértést tapasztalt. Ez esetben viszont az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság nem mérlegelhet, hivatalból köteles megindítani a hatósági eljárást az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés eljárásjogi garanciákkal övezett érdemi hatósági vizsgálata és ebben hatósági határozat

meghozatala érdekében. (Ezen eljárásban a hatóság vagy megállapítja érdemben, hogy az ellenőrzés során tapasztalt jogszabálysértés mégsem minősül jogszabálysértésnek, vagy megállapítja a jogszabálysértést, és alkalmazza az adott esetre előírt jogkövetkezményt.)

A hivatalbóli eljárás és a hatósági ellenőrzés kapcsolódási pontja tehát az ellenőrzés egyik lezárási esete, mégpedig az, ha az ellenőrzés során a hatóság azt tárja fel, hogy szükséges lenne az ellenőrzés tárgyában hatósági eljárást indítani (például jogszabálysértés gyanúját tapasztalja). Ilyen esetben, amennyiben az ellenőrzést végző hatóság hatáskörébe tartozik az eljárás, akkor e hatóság hivatalból megindítja az eljárást, ha pedig más hatóság hatáskörébe tartozik az eljárás, akkor az ellenőrzést folytató hatóság e hatóságnál kezdeményezi az eljárás hivatalbóli megindítását.

Az Ákr. emellett a hivatalbóli eljárások szabályozási keretében, az egyszerűsítés és a gyorsítás, illetve az ügyfelek eljárási „helyzetének könnyítése” érdekében még egy alapvető kapcsolódási pontot rendez a hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások között. Az eljárás egyszerűsítése, a költséghatékonyság és tulajdonképpen az ügyféli „jogok” sajátos elősegítése érdekében az Ákr. lehetővé teszi, hogy a hatósági ellenőrzés hivatalbóli eljárásindítás nélkül, közvetlenül és azonnal érdemi döntéssel záruljon. Ennek feltételei, hogy a hatósági ellenőrzés során a hatóság jogszabálysértést tárjon fel, a döntés feltételei egyébként fennálljanak (így különösen az ellenőrzést folytató hatóság hatáskörébe tartozzon az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés tárgyában az ügy, az eljárás), valamint az ügyfél jelen legyen (az ellenőrzésen). E feltételek esetében a hatóság nem mérlegelhet, hanem köteles is az ellenőrzést és az eljárást érdemben, szóbeli közléssel lezárni.

E rendelkezés nyilvánvalóan azon egyszerű megítélésű ügyekben segíti a jogalkalmazást, amikor a jogszabálysértés ténye szinte egyértelmű és könnyen megítélhető. Hangsúlyozandó, hogy az ellenőrzés ilyen formában – tehát érdemben történő – „lezárása” valójában nem az ellenőrzést, hanem az annak eredményeként indítandó hatósági

eljárást zárja le hatósági határozatként, amelyre minden általános szabály alkalmazandó, ami az Ákr.-ben a szóban közölt hatósági határozatokra érvényes, ideértve különösen a jogorvoslatokra vonatkozó szabályokat. Vagyis e döntés ellen is ugyanolyan jogorvoslat van, mint ami a megindítandó hatósági eljárásban hozott hatósági határozatokra irányadó. A hatóságok számára e szabály jelentős egyszerűsítést jelent, hiszen nem kell formális és időigényes hatósági eljárást indítaniuk a jogszabálysértés tárgyában. Másfelől az ügyfeleknek is kedvezőbb, mert sokkal rövidebb ideig vannak hatósági jogviszonyban (ellenőrzési és eljárási jogviszonyban) a hatósággal, illetve hamarabb vehetik igénybe a jogorvoslat lehetőségét.

7. AZ AUTOMATIKUS DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS ÉS FELTÉTELEI A HIVATALBÓLI ELJÁRÁSBAN

Az Ákr. a hivatalbóli eljárás szabályozásában biztosítja annak lehetőségét, hogy a hatóság az eljárást automatikus döntéshozatali eljárásban folytassa le, mégpedig az általánoshoz képest megengedőbb feltétellel. A hivatalbóli eljárásban ugyanis egyetlen feltétel szükséges az automatikus döntéshozatali eljáráshoz – a kérelemre induló eljárásokra vonatkozó, általános szabályokhoz képest –, mégpedig az, hogy a döntés ne igényeljen mérlegelést.

8. AZ ÜGYFÉL ADATSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGE

Ahogy már említettük, a hivatalbóli eljárások sajátosságaiból következő, a hatósági jogérvényesítés hatékonyságát biztosító, elősegítő szabály, hogy ezen eljárásokban az ügyfél a hatóság felhívására köteles szolgáltatni mindazon adatokat, amelyek a tényállás megfelelő tisztázáshoz és a szakmailag megalapozott érdemi döntés meghozatalához szükségesek.

Ez jelentős eltérés és kötelezettség (a hatóságok oldalán pedig jogosultság) a kérelemre induló eljárásokhoz képest. A kérelemre induló eljárásokban ugyanis az Ákr. szerint az ügyfél adatszolgáltatásra nem kötelezhető, a nyilatkozattétel elmulasztásának jogkövetkezménye a kérelemre induló eljárásban az eljárás megszüntetése (ez alól kivétel, ha az ügyfél jelentős adatot valótlanul állít vagy elhallgat, mert ez esetben – az ügyfél nyilatkozatára vonatkozó szabályok szerint – eljárási bírsággal sújtható).

X.
A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS

Lapsánszky András

1. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI, ELMÉLETI ÉS ELJÁRÁSJOGI ALAPJAI

1.1. A hatósági ellenőrzés a közigazgatási felügyelet és ellenőrzés rendszerében

A **hatósági ellenőrzés** elemzése során mindenekelőtt a **közigazgatási jogi felügyelet és ellenőrzés** fogalmának összefüggéseit szükséges tisztázni, valamint az ellenőrzés fogalmát és fajtáit kell röviden és vázlatosan elhelyezni, illetve értékelni a közigazgatás tevékenység típusainak körében. Mindezt azért szükséges megtenni, mert a hatósági ellenőrzés elméleti alapon és tényszerűen is a közigazgatás egyik tevékenysége, mégpedig az önálló közigazgatási tevékenységfajtának minősülő közigazgatási ellenőrzés egyik részlemét, meghatározó résztípusát képezi. A közigazgatási ellenőrzés fogalmi elemei, meghatározó elméleti és joggyakorlati alapjai tehát egyértelműen meghatározzák, immanens részét képezik a hatósági ellenőrzés tartalmának, céljainak, működésének. Vagyis a közigazgatási ellenőrzés sokkal tágabb közigazgatási tevékenységtípust, fogalmi keretet jelent a hatósági ellenőrzéshez képest, ebből következően a hatósági ellenőrzés tárgykörének megértéséhez elengedhetetlen annak tágabb összefüggéseiben (a közigazgatási ellenőrzés keretében) történő elhelyezése.

Fontos még e körben megjegyezni, hogy a közigazgatási ellenőrzés elméleti és gyakorlati szempontból is közvetlen összefüggésben áll a közigazgatási felügyelet fogalmával, tevékenységtípusával, hiszen annak elválaszthatatlan részét képezi. Így a hatósági ellenőrzést mint közigazgatási tevékenységet kizárólag a közigazgatási felügyelettel és ellenőrzéssel való összefüggéseiben lehet elsődlegesen megközelíteni.

1.1.1. Közigazgatási felügyelet

A **közigazgatási felügyelet** fogalma tágabb az ellenőrzésnél annyiban, hogy a felügyelet egyrészt magában foglalja az ellenőrzés fogalmát, az ellenőrzési jogkört (tehát az ellenőrzés célját, az ellenőrzési jogosítványokat, eszközöket). Másrészt az ellenőrzési jogosítványokon túlmenően tartalmazza – az ellenőrzés eredményétől függően – a beavatkozás eszközeit, a különböző típusú jogi és nem jogi következmények alkalmazásának jogát, a felügyelet alá vont jogalany működésére vonatkozó (meghatározott irányú) befolyást, az ellenőrzés eredményeként feltárt hiányosság, jogszabálysértés, hiba, mulasztás elhárításának, helyreállításának, orvoslásának eszközeit, valamint a felelősségre vonás jogi és nem jogi eszközrendszerét, azaz összefoglalóan a felügyeleti jogkört. A felügyelet fogalma tehát az ellenőrzést és az annak eredményeként alkalmazható jogi és nem jogi eszközöket foglalja magában.

A felügyelet alapesete tehát, hogy az ellenőrzés és a felügyeleti jogkör alkalmazása egységes tevékenységként valósul meg, vagyis az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés tekintetében az ellenőrzést végző szerv alkalmazza a felügyeleti jogkört, a felügyeleti eszközt (általában jogkövetkezményt). Az ellenőrzés tehát alapesetben a felügyelet „tényfeltáró eszközcsoportja”. A közigazgatási tevékenység elmélete felől – alapesetben – egységesen kezelt felügyelet és ellenőrzés azonban nem jelenti azt, hogy az ellenőrzés ne lenne teljesen önálló jogviszony az adott felügyeleten belül, vagy ne lehetne teljesen elkülönült és önálló közigazgatási tevékenység.

Önálló, a felügyelettől elkülönült ellenőrzésre példa: az ellenőrzés a felügyelettől elhatárolható, önálló tevékenységet képez azokban az esetekben, ha az ellenőrzést követően az ellenőrzésre felhatalmazott szerv „nem kapja meg” a felügyeleti hatáskört, jogkört, vagyis az ellenőrzés eredményeként feltárt jogszabálysértés tekintetében nem hozhat érdemi döntést, nem alkalmazhat jogkövetkezményt. Erre példa lehet – szabályozástól függően – valamely autonóm közigazgatási szervezet, helyi

önkormányzat feletti törvényességi ellenőrzési hatáskör, amelynek körében az ellenőrzési hatáskörrel felruházott közigazgatási szerv csak feltárhatja a tényeket, de nem avatkozhat be az ellenőrzött viszonyaiba, még akkor sem, ha az ellenőrzés során jogszabálysértést tár fel (ilyen esetben a szabályozás más szervhez telepíti a döntési hatáskört, amelyhez fordulnia kell az ellenőrzést gyakorló szervnek az úgynevezett eljárást kezdeményező aktusban.

Ebből a szempontból az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés is sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában a jogkövetkezményalkalmazás két elkülönült jogviszonyban történik, tehát nem egy egységes eljárásban. A hatósági ellenőrzés tehát elkülönült „eljárás”, jogviszony, amelyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárási jogviszony (vagyis a jogszabálysértés tárgyában indított eljárás és ebben a felügyeleti eszközök – jogkövetkezmények – alkalmazása követ. Sőt előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés olyan elkülönült, önálló hatósági tevékenységként működik, amelyet nem követ felügyeleti jogköralkalmazás, felügyeleti típusú hatósági eljárás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság intézkedést vagy felhívást alkalmaz, és azt az ügyfél teljesíti. Minderről lásd később részletesen.)

A felügyelet legáltalánosabb csoportosítási szempontja a közigazgatási tevékenységekhez, a felügyelt alanyokhoz és a felügyelet tárgyához igazodik. E szempontrendszer alapján megkülönböztethető a felügyelet két fő típusa: 1. a **szervezetek feletti** és 2. a **tevékenységek feletti felügyelet**.¹

A szervezetek feletti felügyelet a felügyelt szervezetre és működésére irányul. A szervezetek feletti felügyeleten belül megkülön-

¹ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 257., 342.; PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing. 178–182., 185., 188–191.

böztethető a szervezetek közötti felügyelet (hierarchikus felügyelet) és a törvényességi felügyelet (azaz szervezetek feletti, „közhatalmi típusú” felügyelet). E két felügyeletfajta közül egyik sem tartozik az Ákr. hatálya alá, azaz nem minősülnek olyan felügyeletnek, amelyekben az Ákr. szabályozása érvényesülne. (A hatósági eljárásjog és a közigazgatási perjog egymással összefüggésben kialakított szabályozásának fontos újdonsága, hogy a törvényességi felügyelet a korábbiaktól eltérően már nem marad közigazgatási eljárásjogi garancia nélkül, mert a közigazgatási perrendtartás hatálya már kiterjed a szervezetek közötti felügyeletre, azon belül a törvényességi felügyeletre.)

A tevékenység feletti felügyelet a jogszabályokban kifejezetten meghatározott jogalanyok tevékenységére, magatartására irányul. A tevékenységek feletti felügyelet egyetlen és alapvető típusa a hatósági felügyelet, amelynek részeleme a hatósági ellenőrzés. A tevékenység feletti felügyelet egészében az Ákr. hatálya alá tartozik, ilyen típusú tevékenység tehát csak az Ákr. szabályai szerint végezhető.

1.1.2. Közigazgatási ellenőrzés

A **közigazgatási ellenőrzés** a közigazgatás funkcióinak, tevékenységeinek hatékony gyakorlását, megvalósítását, a közigazgatási jogi normákban foglalt közérdekű célok megfelelő érvényesülését, a közigazgatás szervezetei által végzett eredményes, megalapozott jogérvényesítést biztosító legalapvetőbb eszközrendszer, jogosítványcsoport. Az ellenőrzés általános értelemben vett célja az információszerzés, a különböző tények feltárása, megismerése, az azok alapján történő ténymegállapítás, továbbá a tevékenység ellátásának, a működés eredményének megfigyelése, lemérése, a kitűzött célokkal történő egybevetése, vizsgálata és mindezek alapján az ellenőrzés tárgykörére vonatkozóan következtetések levonása, illetve azok értékelése. Az ellenőrzés tehát az ellenőrzés tárgyát képező tények feltárása, megfigyelése, az azokhoz kapcsolódó információgyűjtés.

A közigazgatás tevékenységének fajtái keretében az ellenőrzési tevékenységnek számos típusa ismeretes. Elméleti szempontból az ellenőrzés egyes típusait azon közigazgatási tevékenységek szerint lehet csoportosítani, amely tevékenység fogalmához az adott ellenőrzési jogosítványcsoport szorosan kapcsolódik. Mivel az ellenőrzés általános értelemben szinte valamennyi közigazgatási tevékenység elválaszthatatlan részét képezi (hiszen az ellenőrzés, illetve ellenőrzési eszközök szinte minden közigazgatási tevékenység alapelemeinek tekinthetők), így beszélhetünk a hatósági felügyeleten, hierarchikus irányításon, a vezetésen (belső igazgatáson) és a szervezetek közötti felügyeleten (azaz törvényességi felügyeleten) belüli ellenőrzéstípusokról. Mindezek alapján a közigazgatási tevékenységfajták szempontjából az ellenőrzés alábbi főbb típusai különböztethetők meg a közigazgatás-tudományban.

1.2. A közigazgatási ellenőrzési tevékenység típusai

1.2.1. Hierarchikus vagy irányítási ellenőrzés

A hierarchikus irányítás² jogi eszközrendszerének egyik fajtája, részjogosítvány-csoportja a **hierarchikus** vagy **irányítási ellenőrzés**. Az irányítás a közigazgatási szervezeti rendszeren belül,³ két önálló közigazgatási szerv közötti alá-fölé rendeltségi viszonyrendszerben valósul meg, vagyis irányítási vagy tulajdonosi hatalmon alapuló, alá-fölé rendeltségi jogviszony keretében végzett igazgatási tevékenység. Az irányítás általános esetben az irányított teljes szervezetére és teljes működésére kiterjed, amelynek célja az irányított hatékony, megfelelő, jogszerű működésének biztosítása. A hierarchikus irányító szervet az irányítási jogviszonyban megilleti az irányítási hatalom és eszközrendszer teljessége, amellyel az irányító közigazgatási szerv

² MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 57., 61–64.

³ PATYI-VARGA (2008): *i. m.*, 166–170.

közigazgatási anyagi jogi normában biztosított irányítási hatáskörében meghatározó befolyást gyakorol az irányított közigazgatási szervre.⁴ Az irányítás keretében a folyamatos, tartós jellegű, meghatározó befolyás érvényesítésének alapja a hierarchikus ellenőrzés eszközrendszere.⁵

A hierarchikus (irányításon belüli) ellenőrzés szempontjából kiemelendő, hogy az csak két közigazgatási szerv közötti irányítási jogviszony keretében érvényesülhet. A hierarchikus ellenőrzés tehát alapvetően teljes körű ellenőrzési jog, amely az irányított minden működési viszonyára, így annak jogszerűségére, célszerűségére és eredményességére is kiterjed, amelyben az ellenőrzés során igénybe vehető ellenőrzési jogosítványok, eszközök köre a közigazgatási jog által nem feltétlenül szabályozott.⁶ A hierarchikus ellenőrzés mindazon jogosítványokat magában foglalja, amelyekkel az irányító közigazgatási szerv adatokat, információkat szerez az irányított közigazgatási szerv feladatainak ellátásáról, működéséről, belső és külső viszonyrendszeréről. A hierarchikus ellenőrzés tehát nemcsak eszközrendszerében és alanyait tekintve, hanem azon az alapon is különbözik a hatósági ellenőrzéstől, hogy eredményességi, célszerűségi szempontokra is irányulhat. A hierarchikus (irányítási) ellenőrzés teljesen kívül esik az Ákr. szabályozási rendszerén, így az Ákr. hatályán. (Alapvetően a közigazgatási szervezeti jog rendezi, amennyire szükséges.)

1.2.2. A szervezetek közötti felügyeleti ellenőrzés

Az irányítástól elkülöníthető a jogszabályban meghatározott közigazgatási szervek között fennálló – önállósult tevékenységet képező – felügyeleti típusú viszonyrendszer, azaz a szervezeti felügyeleti jogviszony és ennek keretében pedig a **szervezetek közötti felügyeleti ellenőrzés**.

⁴ FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 248.

⁵ MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 237.

⁶ LÓRINCZ Lajos szerk. (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 117.

Az irányításhoz képest megállapítható, hogy a közigazgatási szervek közötti felügyeleti jogviszony keretében nem a folyamatos jellegű, meghatározó befolyás, a tevékenység, működés feltételeinek biztosítása érvényesül, nem annak fogalmi elemei hangsúlyosak. Bár a szervezeti felügyelet legtöbb esetében fennáll egyfajta hierarchia (hatalmi viszony) a két közigazgatási szerv között,⁷ de a felügyelet lényegesen kisebb befolyást biztosít, mint az irányítás, mert a felügyelet jogilag behatárolt keretek közötti hatalmi viszony,⁸ amelyben a felügyeletre jogosult szerv beavatkozásának határa csak a felügyelt szerv meghatározott tevékenységeire⁹ és nem teljes működésére terjed ki.¹⁰

Miután minden felügyeletnek feltétlen és elválaszthatatlan része az ellenőrzési hatáskör, illetve eszközrendszer, így a szervezetek közötti felügyelet sem érvényesülhet ellenőrzési eszközrendszer nélkül. A szervezetek közötti felügyeleti ellenőrzés annyiban korlátozottabb az irányítási ellenőrzéshez képest,¹¹ hogy csak a jogszabályokban meghatározott felügyeleti hatáskör terjedelmében végezhető. Pontosán ezen az alapon, mégpedig a jogi szabályozásban biztosított felügyeleti jogkör, a befolyásbeavatkozás tartalmának határai, terjedelme, erőssége alapján lehet elhatárolni, különbséget tenni a közigazgatási szervezeti felügyeletek egyes típusai között. A szervezeti felügyelet típusai közül elméleti szempontból két felügyelettípus kiemelése szükséges, mégpedig 1. a **hatósági tevékenység és eljárás feletti felügyelet**, illetve 2. a **törvényességi felügyelet**.

A hatósági tevékenység feletti felügyelet és azon belüli ellenőrzés az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóságok között, azok viszony-

⁷ TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 454.

⁸ PATYI-VARGA (2008): *i. m.*, 178–182.

⁹ ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 414.

¹⁰ BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 170.

¹¹ BÉRCESI Ferenc – IVANICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 67.

rendszerében érvényesülő, sajátos felügyelet. E felügyelet tárgya alapján kizárólag a hatósági ügyekre, a hatósági eljárásra, a hatósági döntésekre terjed ki. A felügyelet ellátására jogosult szerv az Ákr. vagy valamely más jogszabály által meghatározott úgynevezett felügyeleti szerv. E felügyeleti típusú jogkör terjedelmében a felügyeleti szerv akár folyamatosan gyakorolhat felügyeleti ellenőrzést. A felügyeleti szerv ugyanis általában a felügyeleti ellenőrzés alapján állapítja meg, hogy szükséges-e a felügyeleti jogkör (például a felügyeleti eljárás alapján történő jogorvoslás, azaz a hatósági döntés megsemmisítése, megváltoztatása) alkalmazása. A hatósági eljárás feletti felügyeletet a hivatalbóli jogorvoslási módok között, azon belül is a felügyeleti eljárás keretében elemezzük részletesen. A hatósági eljárások és döntések feletti felügyelet részét képező „felügyeleti” ellenőrzés tehát élesen elhatárolható, elhatárolandó a hatósági ellenőrzéstől. Ezen elhatárolás azért is különösen szükséges, mert mindkét ellenőrzéstípus az Ákr. hatálya alá tartozik, csak teljesen más tárggyal és tartalommal. A hatósági eljárás és döntés tekintetében érvényesülő felügyeleti ellenőrzés mindig két hatóság (a felügyelt hatóság és az Ákr. szerinti felügyeleti szerv) viszonya, míg a hatósági ellenőrzés az ellenőrzött ügyfél és a hatóság viszonya. Az Ákr. szerinti hivatalbóli jogorvoslás típusát képező felügyeleti ellenőrzés tárgya a felügyelt hatóságok hatósági eljárásainak és döntéseinek jogszerűségi vizsgálata, ezzel szemben a hatósági ellenőrzés tárgya az adott ellenőrzés „hatálya” alá tartozó jogalanyok jogszabályban rendezett tevékenységének ellenőrzése. (Ennél részletesebb elhatárolás kívül esne jelen munka keretén, tárgyán.)

A szervezetek feletti felügyelet önálló, elkülöníthető típusa a törvényességi felügyelet, amelyen belül sajátosságaira is tekintettel kiemelt jelentőséggel rendelkezik a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere. A törvényességi felügyelet is közigazgatási szervek közötti jogviszony, azonban alapvető sajátosságokkal rendelkezik. Egyrészt ugyanis a törvényességi felügyelet alanyainak körét kifejezett törvényi szabályozás rendezi, azaz törvényben meghatározott közigazgatási szerv

látja el az ugyanúgy törvényi szabályozásban rendezett (általában) önkormányzattal, autonómiával rendelkező közigazgatási szerv felett. A törvényességi felügyelet tehát csak néhány, törvényben meghatározott, speciális jogállású közigazgatási szervezetre terjed ki. Másrészt a törvényességi felügyeletnek mind a felügyeleti hatáskört, jogkört, mind a befolyás terjedelmét, hatókörét, mind eszközrendszerét illetően sajátos jellemzői vannak a felügyelet fogalmán, jogintézményén belül.¹²

A törvényességi felügyelet és ellenőrzés sajátossága, hogy közhatalmi, hatósági típusú felügyeletnek minősül, azonban speciális eszközrendszere, eljárási rendje, valamint a szervezetek feletti felügyeletre jellemző tartalma alapján nem tartozik az Ákr. tárgyi hatálya alá. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés esetében tehát a jogérvényesítés nem az Ákr. szerinti hatósági eljárás alapján történik, hanem a törvényességi felügyeleti jogkört meghatározó törvény szerint.

1.2.3. Belső ellenőrzés

A hierarchikus igazgatáson belüli vezetés jogintézményéhez a **belső ellenőrzés** kapcsolódik. A vezetés egy adott közigazgatási szervben belül megvalósuló tevékenység, amelyet a szerv vezetője gyakorol a szervezet belső szervezeti egységei tekintetében.¹³ A belső ellenőrzés tartalma, eszközrendszere az irányításon belüli ellenőrzésre hasonlít, és számos része a közigazgatási jogi szabályozás tárgykörén kívül esik, de jelen fejezet témaköre szempontjából azt fontos leginkább hangsúlyozni, hogy a belső ellenőrzés sem tartozik az Ákr. hatálya alá.

1.2.4. Hatósági ellenőrzés

A hatósági felügyelet elkülönült, az Ákr.-ben és a közigazgatási anyagi jogi normákban szabályozott jogosítványcsoportja a **hatósági ellenőrzés**.

¹² MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 432.

¹³ SZAMEL (1973): *i. m.*, 24., 310.

A hatósági ellenőrzés a hierarchián kívüli, illetve szervezetrendszeren kívüli igazgatáson (mint a közhatalom birtokában végzett tevékenységeken) belüli hatósági felügyelet elkülönült, az Ákr.-ben, illetve a közigazgatási anyagi jogi normákban részletesen, garanciálisan szabályozott eszközrendszere, jogosítványcsoportja, amelynek során a hatóság feltárja az ellenőrzés tárgyát képező tényeket, vizsgálatokat végez, informálódik az ellenőrzött jogalany működésének, tevékenységének jogszerűségéről a jogérvényesülés érdekében.

A legfontosabb garancia, hogy a hatósági eljárástól elkülönült hatósági ellenőrzés körében is szabályozott legyen az ellenőrzési cselekmények, az ellenőrzési eszközrendszer alkalmazásának „eljárásrendje”. Már természetesen az garanciát jelent, hogy az Ákr. a hatósági ellenőrzés mögöttes szabályaként rendeli alkalmazni az Ákr. általános eljárási szabályait, hiszen ebből következően a hatósági ellenőrzésre vonatkozó eltérő szabályok mentén, de érvényesül az Ákr. ügyfelekre, tényállás tisztázására stb. vonatkozó teljes garanciarendszere.¹⁴ Ezen túlmenően kiemelt garanciális szabályozás különösen a helyszíni ellenőrzés körében szükséges, ahol – a helyszíni ellenőrzés sajátosságai miatt – az Ákr. általános (mögöttes) szabályaihoz képest is külön ügyféli és egyéb garanciák indokoltak. Vagyis a helyszíni ellenőrzés körében külön speciális intézményekkel kell ellensúlyozni a hatóságok közhatalmi helyzetét, az ügyfelek „ügybeni alávetettségét”. Ilyen például az előzetes értesítési kötelezettség, az ágazati jogszabályokban rendezett hatóság által alkalmazható eszközrendszer szabályozása¹⁵ stb. Mindezekről lásd később.

Az ellenőrzés egyes típusainak csoportosítása alapján megállapítható, hogy a közigazgatás ellenőrző tevékenysége sokkal szélesebb, összetettebb fogalom a hatósági ellenőrzés fogalmánál. A hatósági ellenőrzés tehát a közigazgatás ellenőrzési tevékenységének egy szűk – bár kétségkívül az egyik legfontosabb, kiemelt és elkülönült – részterületét képezi.

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.206/2009/6., Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.047/2005/5.

¹⁵ Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.566/2010/4.

1.3. A hatósági ellenőrzés a jogérvényesülés rendjében

Mivel a hatósági ellenőrzés a hatósági felügyelet fogalmi elemét és elválaszthatatlan részét alkotja, ezért az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályainak elemzése körében a hatósági felügyelet és a hatósági ellenőrzéssel összefüggő hatósági jogviszonyok elméleti alapjainak áttekintése megkerülhetetlen.

A közigazgatás hatósági feladatai arra irányulnak, hogy a jogszabályban meghatározott közérdeket és a méltánylandó egyéni érdekeket közhatalom birtokában érvényesítsék, illetve a létező társadalmi viszonyokat e szempontból alakítsák és ellenőrizzék. A közigazgatás tehát része a jogérvényesülés folyamatának. A jogérvényesülés folyamata a hatósági tevékenység szempontjából, alapvetően két fő módon történhet: 1. önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés (ex lege szabályozási mód),¹⁶ illetve 2. jogalkalmazás útján megvalósuló, előzetes beavatkozáson alapuló jogérvényesülés.¹⁷

1.3.1. Önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés: hatósági ellenőrzés

A tartalmában, szabályozási módszerében (ex lege) önkéntes jogkövetésen alapuló közigazgatási jogi normák azáltal töltik be rendeltetésüket, hogy a jogalanyok közvetlenül értelmezhetik a jogi normákban foglaltakat, és az ott meghatározott magatartási szabályokat teljesítik, betartják.¹⁸ Azt, hogy a jogalanyok a közigazgatási jogi normákban foglaltaknak eleget tesznek-e, azt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervek általában, elsődlegesen hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzik az Ákr. szerinti önálló – tehát a hatósági eljárástól

¹⁶ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 260.; FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 71.

¹⁷ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 260.; FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 71.

¹⁸ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 270.

elkülönült – hatósági ellenőrzési jogviszonyban.¹⁹ (Eltérő ágazati szabályozás hiányában mindez nem jelenti azt, hogy a tényfeltárás, az „ellenőrzés” érdekében a hatóság ne indíthatna „egyből” – azaz a hatósági ellenőrzési „szakaszt” mellőzve – hatósági eljárást. Az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák esetén tehát csak általános alapesetnek mondható, hogy a hatóság általában hatósági ellenőrzéssel kezdi a jogi norma érvényesülésnek, jogalanyok általi teljesítésének vizsgálatát.)

Amennyiben a hatósági ellenőrzés során a hatóság a „konkrét jogalany” magatartásában jogszabálysértést tapasztal, akkor jön létre egyedi hatósági eljárási jogviszony a jogszabálysértő és a jogalkalmazásra hatáskörrel rendelkező hatóság között.²⁰ (Ez szintén alapeset, mert a hatósági ellenőrzés nemcsak hatósági eljárás megindításával zárulhat, erről lásd később.) E hatósági ellenőrzést követő hatósági eljárás célja, hogy a konkrét tényállásra irányuló hatósági jogalkalmazás keretében a hatóság hatósági döntést hozzon, azaz a jogszabályokban foglalt eszközrendszer alapján helyreállítsa a megsértett rendet.

Az önkéntes jogkövetésen alapuló normák érvényesülésének ellenőrzése során a hatóság és az ellenőrzött jogalany közötti jogviszonyrendszernek négy fő típusa van:

1. Ha a hatóság az ellenőrzés alá vont jogalany tevékenységét ellenőrzi iratok, egyéb tények vizsgálatával vagy helyszíni ellenőrzés keretében – az ügyfél közreműködése nélkül –, külső vizsgálattal (szemrevételezéssel, méréssel), és a jogalany nem is értesül, nem is tud az ellenőrzésről, akkor a hatóság és a jogalany között hatósági típusú jogviszony nem jön létre. Az ellenőrzés e típusába sorolható számos esetben az ellenőrzött jogalanyok köre nem is konkrét, előre nem is meghatározható. (Miután pedig a konkrét jogviszony feltétele, hogy abban konkrét alanyok „szerepeljenek”, így ez esetben valódi, konkrét jogviszony nem is jöhet létre.) Ezen ellenőrzéstípus (függetlenül attól, hogy általában hatóságok végzik) körében folytatott vizsgálat, tényfel-

¹⁹ Kúria Kfv.II.37.509/2011/5.

²⁰ LÓRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 562.

tárás jogi hatással nem rendelkező, úgynevezett tényleges ellenőrzési cselekménynek tekinthető. (Példa: a rendőrség mérőeszkővel – „radarral” – méri a sebességhatárok betartását, vagy a hatóság úgy tart helyszíni vizsgálatot, hogy elsétál az ellenőrzött tárgyhoz, és a helyszínre való belépés nélkül, „kívülről” megsejleli az ellenőrzött tárgyat.) Ilyen esetben a helyszíni vizsgálatra, „ellenőrzésre” hivatkozva (ha ágazati jogszabály eltérően nem rendelkezik) nem indítható azonnal hivatalból hatósági eljárás, hiszen az ellenőrzés eredménye szerinti hatósági eljárás megindításának alapfeltétele, hogy azt az Ákr. szerinti formális hatósági ellenőrzés előzze meg. Ahhoz tehát, hogy az ellenőrzés eredményeként eljárás legyen indítható, ahhoz a hatósági ellenőrzést az Ákr. szerinti módokon kell lefolytatni, lezárni. Vagyis hatósági eljárás jogszerűen nem indítható olyan helyszíni vizsgálatra, ellenőrzésre hivatkozva, amelyről, amelynek eredményéről az ügyfél semmilyen módon nem tudott.

2. Amennyiben az adott tevékenység, magatartás ellenőrzéséhez helyszíni ellenőrzés nem szükséges, és a hatóság adatszolgáltatásra hívja fel az ügyfelet, vagy egyéb tájékoztatást kér, akkor az ügyfél és a hatóság között sajátos hatósági ellenőrzési jogviszony jön létre. A hatósági ellenőrzés ez esetben ugyanis a hatóság székhelyén, hivatali helyiségeiben az iratok alapján történik (tehát nem az ellenőrzött ügyfél tevékenységének helyszínén). Ha az ellenőrzés során a hatóság nem tapasztal jogszabálysértést, akkor az ügyfél és a hatóság között hatósági vagy más eljárási jogviszony nem követi az ellenőrzést.

3. A helyszíni ellenőrzés keretében hatósági (helyszíni) ellenőrzési jogviszony keletkezik az ügyfél és a hatóság között (a szemle szabályai szerint).

4. Amennyiben a hatóság a hatósági ellenőrzési (azon belül értve a helyszíni ellenőrzést is) jogviszony keretében, illetve annak eredményeként jogszabálysértést állapít meg, és e jogszabálysértésre irányuló jogalkalmazás hatósági hatáskörbe utalt (tehát például nem szabálysértési vagy büntetőeljárás), akkor hatósági eljárási jogviszony jön létre

az ügyfél és az ellenőrzést lefolytató vagy más hatóság között. Amennyiben az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés nem az ellenőrzést folytató, hanem más hatóság hatósági hatáskörébe tartozik – például a fogyasztóvédelemért felelős hatóság adóigazgatási jogszabálysértést észlel, amely az adóügyekért felelős hatóság hatáskörébe utalt, vagy az adóhatóság olyan súlyú adójogi jogszabálysértést tapasztal, amely álláspontja szerint a büntetőjog körébe tartozik –, akkor ilyen esetben az ellenőrzést végző hatóság köteles a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezni (ügynevezett eljárást kezdeményező aktussal).

1.3.2. Jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés: hatósági ellenőrzési jogviszony

A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés esetében a jogi normákban foglalt rendelkezések csak hatósági jogalkalmazás útján érvényesülhetnek. A jogalkotó ebben az esetben nem bízta a jogalanyokra a jogszabályi rendelkezések önkéntes követését, hanem a jogérvényesülés folyamatába előzetesen beépíti a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazási tevékenységét. Ez esetben a közigazgatási anyagi jogi norma az erre kijelölt, felhatalmazott közigazgatási szerv egyedi jogalkalmazó tevékenysége nélkül jogszerűen nem teljesíthető, nem alkalmazható a jogalanyok által (például építési engedélyezési eljárás és annak esetleges eredményeként építési engedély).

A hatósági jogalkalmazás – azaz a jogalkalmazással megvalósuló jogérvényesülés – körében hatósági ellenőrzési jogviszonyról nem beszélhetünk, ugyanis a kérelemre induló hatósági (jogalkalmazási) eljárás során a tényállás tisztázásának intézménye és nem az elkülönült jogviszonyt jelentő hatósági ellenőrzés szolgál a tények feltárására. A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés folyamatában a jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárás eredményeként hozott anyagi jogi hatású hatósági határozat felügyelete során jön létre önálló hatósági ellenőrzési jogviszony. Vagyis amennyiben a hatóság ellen-

őrzi a hatósági határozatában foglaltak betartását, teljesítését, akkor ez is tipikusan az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzésnek minősül (lásd a következő alpontban).

1.3.3. A hatósági döntések érvényesülésének („teljesítésének”) hatósági ellenőrzése

A hatósági döntések tekintetében folytatott hatósági felügyelet modellje hasonlít az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák felügyeletéhez, annyi különbséggel, hogy a hatósági döntésben (például működési engedélyek) foglaltak érvényesülésének felügyelete konkrét, meghatározott jogalanyok – a határozatot kibocsátó hatóság és az abban szereplő, az engedéllyel feljogosított ügyfél – közötti hatósági ellenőrzés keretében történik. (Az elhatárolás alapja tehát az, hogy az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogszabályok ellenőrzése nem a hatósági döntésekben foglaltak teljesítésének ellenőrzésére irányul, illetve számos esetben nem konkrét jogalany irányában folytatódik.)

A hatósági döntésekre (általában határozatokra) vonatkozó hatósági felügyelet körében tehát a hatóság a határozat érvényesülését, illetve a határozat (címezettek általi) teljesítését felügyeli, ellenőrzi. (Arról, hogy a hatósági ellenőrzési hatáskör milyen hatósági döntésekre terjed ki, lásd az 5. pontban.)

Amennyiben a hatóság a határozatban foglaltak megsértését tapasztalja, akkor az adott egyedi tényállástól, a hatósági határozat tartalmától és a jogi szabályozástól függően két hatósági jogviszonytípus keletkezhet: 1. a hatósági határozat végrehajtására irányuló eljárási jogiszony (azaz a végrehajtási eljárás), illetve 2. a hatósági határozat megsértése tárgyában indítható, jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárás, amelynek eredménye az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása (általában szankció) és szintén hatósági határozatba foglalása. Példa: napjainkban már szinte valamennyi közigazgatási ágazati szabályozás (építési, hírközlési, fogyasztóvédelmi,

környezetvédelmi stb. igazgatás) rendezi az adott ágazati szabályok alapján kibocsátott hatósági határozatok megsértése esetére irányadó szabályokat, különösen a megindítható hatósági eljárást, illetve a jogkövetkezményeket. A határozatokban foglaltak megsértése esetére tételezett ágazatspecifikus szabály ugyanis nyilván hatékonyabb, erősebb, az adott ágazat szakmai sajátosságaihoz igazított szankciórendszer biztosít, mint az általános eljárási szabályozás határozatok megsértésére vonatkozó eljárásrendje, azaz a végrehajtási eljárás. Így a legtöbb hatóság, amikor határozatának teljesítését ellenőrzi, a feltárt tények alapján választhat, hogy határozatának megsértése tárgyában végrehajtási eljárást (például úgynevezett meghatározott cselekmény végrehajtása) vagy „saját” ágazati szabályozása által lehetővé tett hatósági eljárást indít, amelyben alkalmazza a „saját” ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket. (Természetesen vannak olyan hatósági ügytípusok, döntéstípusok, amelyek teljesítésének elmaradása szinte kivétel nélkül a végrehajtási eljárást vonja maga után. Ezek olyan hatósági döntések, amelyek teljesítése, érvényesülése körében nincs relevanciája az ágazati típusú szakmai vagy egyéb ágazatspecifikus szabályoknak, például eljárási vagy anyagi jogi bírság kiszabása és végrehajtása.)

1.3.4. Jogérvényesülés: hatósági ellenőrzés (összefoglalás)

Mindezek alapján általánosan megállapítható, hogy mind az önkéntes jogkövetésen alapuló jogi normák, mind az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazás keretében kibocsátott hatósági határozatok esetében **a jogérvényesítéshez elengedhetlenül szükséges a hatósági felügyeleti és ezen belül a hatósági ellenőrzési tevékenység.** A hatósági ellenőrzés (a jogérvényesülés szempontjából közelítve is) sajátos jogintézmény a közigazgatás hatósági tevékenységében és a hatósági eljárási jog szabályozásában, ugyanis a jogérvényesülés mindkét típusával, tehát az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló és a jogalkalmazás (lásd fenti 1.3.1–1.3.3. alpontokat) útján megvalósuló jogérvé-

nyesüléssel is közvetlen összefüggésben áll. Az önkéntes jogkövetésen alapuló norma körében a közigazgatás a jogalanyok önálló jogkövető magatartását ellenőrzi, a jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvénysülés esetében pedig a hatósági eljárás eredményeként kiadott hatósági határozatban foglaltak teljesítését.

Az ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés tekintetében az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő norma esetében – általában – jogalkalmazásra (szankcionálásra) irányuló hatósági eljárási jogviszony jön létre. A határozat esetében pedig az ágazati anyagi jogi szabályozástól, az ügy összes körülményeitől és a jogérvényesítés hatékonyságának szempontjától függ az, hogy a hatóság konkrétan hatósági (jogalkalmazó) eljárást vagy végrehajtási eljárást indít-e. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében sem jöhet létre hatósági eljárási vagy végrehajtási eljárási jogviszony, mégpedig az alábbi esetekben:

1. amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság hatósági intézkedést alkalmaz, és az intézkedést követően hatósági eljárásra már nincs szükség,
2. ha a hatóság felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, és annak az ügyfél eleget tesz,
3. abban az esetben, ha a jogszabálysértés tárgya nem minősül hatósági ügynek, azaz a lefolytatandó eljárás nem tartozik az Ákr. hatálya alá (például szabálysértési vagy büntetőeljárásnak van helye az ügyben).

A hatósági ellenőrzés a jogérvényesítés szempontjából tehát a közigazgatási szervek által végzett ellenőrzési tevékenység teljesen elkülöníthető, sajátos típusa. A hatósági ellenőrzés ugyanis az Ákr. szerinti hatóságok közhatalom birtokában, a közigazgatási szervezeti rendszertől elkülönült külső jogalanyok (ügyfelek) irányában, a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesítése érdekében végzett hatósági tevékenysége, azon belül pedig a hatósági felügyelet fogalmának része.

1.4. A hatósági ellenőrzés és a hatósági jogalkalmazási eljárás különbségei

A **hatósági ellenőrzés** tehát az Ákr.-ben szabályozott hatósági eljárás határozottan elkülöníthető, sajátos része.²¹ A hatósági ellenőrzés fogalma lényeges eltéréseket mutat a hatósági jogalkalmazás és az ennek keretében folytatott hatósági eljárás jellemzőitől,²² ezért annak folyamata során az ügyfél és az ellenőrzést végző hatóság között – a hatósági eljárástól, eljárési jogviszonytól elkülönülő – hatósági ellenőrzési jogviszony jön létre. (Ezért is nem sorolja be a hatósági ügy fogalmába az Ákr. a hatósági ellenőrzést.)

A hatósági eljárési jogviszonyhoz képest a **hatósági ellenőrzési jogviszony** sajátos abban, hogy egyrészt az Ákr. jogintézményeinek, általános szabályainak egy része a hatósági ellenőrzés eltérő jellegéből következően nem alkalmazható. E sajátosság az Ákr. szabályozásában is kifejeződik, amikor akként rendelkezik, hogy: az Ákr. „rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”²³ (mármint a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezetben). Másrészt a hatósági ellenőrzés részletes szabályait nem az Ákr., hanem az egyes közigazgatási ágazati, anyagi jogszabályok rendezik (például az építési, hírközlési, fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi stb. igazgatás szabályozása).

A legfontosabb és leglényegesebb eltérés a hatósági eljárás és a hatósági ellenőrzés között, hogy a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként érdemi döntési, érdemi beavatkozási, azaz hatósági határozathozatalra vonatkozó jogkörrel nem rendelkezik.²⁴ Az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozása a hatóság anyagi jogszabályokkal, hatósági határozatokkal kapcsolatos tényfeltáró, információgyűjtő,

²¹ Kúria Kfv.II.37.509/2011/5.

²² MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 503.

²³ Ákr. 98. §.

²⁴ FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 236.; Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.037/2008/4.

vizsgáló, megfigyelő ellenőrzési jogosítványainak garanciális általános eljárásjogi szabályait tartalmazza (érdemi döntési lehetőség nélkül), alapvetően az ügyfelek jogainak védelmében. **A hatósági (jogalkalmazó) eljárás és a hatósági ellenőrzés különbségeinek összefoglalása:**

1. Általános esetben a hatósági jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárási jogviszony lényege, hogy a hatóság a hatósági ügy tekintetében lefolytassa az „érdemi jogalkalmazást”, azaz érdemi, anyagi jogi hatású döntést hozzon. A hatósági ellenőrzés ezzel szemben a jogszabályokban, illetve a hatósági döntésekben (határozatokban) foglaltak teljesítésének, végrehajtásának, érvényesülésének ellenőrzésére, vizsgálatára, megfigyelésére irányul.
2. A hatósági ellenőrzési jogviszonyban az ellenőrzés eredményeként a hatóság nem hozhat az ügyet érdemben eldöntő hatósági határozatot.
3. Bár a hatósági ellenőrzésnek és a hatósági eljárásnak is alapvető célja a megfelelő jogérvényesülés elősegítése, ebből a szempontból is különbség tehető közöttük azon az alapon, hogy a hatósági jogalkalmazás a jogérvényesülés tekintetében szükségszerű, kötelező jellegű (a hatóságok eljárási kötelezettsége), hiszen enélkül az adott anyagi jogi norma nem érvényesülhet, nem teljesülhet (például engedélyezés, amely nélkül nem érvényesülhet az adott ágazati jogi szabályozás, ha a jogszabály engedélyhez köti az adott tevékenységet). Vagyis hatósági jogalkalmazó eljárás nélkül az „előzetes beavatkozás” szabályozási módszere útján érvényesülő jogi normák érvényesülése kizárt. Ezzel szemben a hatósági ellenőrzés a jogérvényesülés szempontjából nem feltétlen szükségszerű tevékenységet jelent, mert a jogszabály vagy a hatósági határozat a közigazgatás ellenőrzési cselekménye nélkül is érvényesülhet önkéntes jogkövetéssel. (Példa: az ügyfél teljesíti az engedélyben foglaltakat, ehhez tehát nem szükséges ellenőrzés vagy eljárás, bár az ellenőrzés lehetőségének tételezése alapjaiban „segíti” az önkéntes teljesítést.)

1.5. A hatósági ellenőrzés hatálya alá tartozó hatósági döntéstípusok

A hatósági ellenőrzés keretében a hatóság egyrészt a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, másrészt a végrehajtható hatósági döntésben foglaltak teljesítését ellenőrzi. A végrehajtható hatósági döntésekre irányuló hatósági ellenőrzés tekintetében azonban külön magyarázatra szorul, hogy egyáltalán mely hatósági döntések tartozhatnak hatósági ellenőrzési hatáskörbe (és melyek esetében értelmezhetetlen vagy lehetetlen a hatósági ellenőrzés gyakorlása). A hatóság döntéseit tárgyaló fejezetben a jogviszonyok és a jogi hatás alapján csoportosított hatósági aktusok szempontjából tehát az alábbiakat szükséges ehelyütt, a hatósági ellenőrzéssel összefüggésben kiemelni (utalva az ott kifejtett döntéstípusokra):

1. **Konstitutív** (anyagi jogviszonyokat közvetlenül keletkeztető, módosító, megszüntető) **hatósági határozatok**: a hatósági ellenőrzés a konstitutív, anyagi jogi hatású, azon belül az anyagi jogviszonyokat keletkeztető (módosító, megszüntető) határozat mindkét típusára, azaz a közigazgatási anyagi jogviszonyt, illetve a más jogágba tartozó anyagi jogviszonyt (például ingatlan-adásvétel ingatlan-nyilvántartási bejegyzése – polgári jogi jogviszony) keletkeztető (módosító, megszüntető) típusára is kiterjed.²⁵

²⁵ Megjegyzendő, hogy a határozat által keletkeztetett közigazgatási anyagi jogviszony tulajdonképpen hatósági anyagi jogviszonyt jelent. Az ezzel foglalkozó igen szűk körű jogirodalom e jogviszonyt azért nevezi hatósági anyagi jogviszonynak, mert a hatósági határozat meghozatalával a hatósági eljárás már lezárult (így nem hatósági eljárási jogviszony), viszont az anyagi jogviszonyt keletkeztető típusú határozat olyan tartalmú, olyan jogi hatású (például egy étterem működésének engedélyezése), amely folyamatos hatósági típusú jogviszonyt keletkeztet a határozat címzettje és a határozatot kibocsátó hatóság között. E jogviszony (mármint a hatósági anyagi jogviszony) tartalmában olyan hatósági ellenőrzési (felügyeleti) lehetőséget jelent a határozatot kibocsátó hatóság részére, amellyel alapesetben bármikor élhet. Az ágazati szabályozástól függően persze lehetséges, hogy az ellenőrzés akár folyamatos, akár meghatározott rendszerességgel kötelező legyen. E hatósági anyagi jogviszony mindaddig fennáll, amíg a határozat „érvényes”. E közigazgatási hatósági anyagi jogviszony tehát olyan komplex felügyeleti típusú jogviszonyrendszer, amely hatósági ellenőrzésekből, valamint – a határozatban foglaltak megsértése

2. Anyagi jogi hatású jogot vagy kötelezettséget megállapító határozatok: nem minden anyagi jogi hatású hatósági határozat hoz létre közigazgatási anyagi jogviszonyt a hatóság és az ügyfél között. Az anyagi jogi hatású határozatok egy része ugyanis az ügyfél anyagi jogi normákban rendezett, azokon alapuló jogviszonyaiban, jogi helyzetében ugyan jogi hatással rendelkezik, változást idéz elő, de mégsem keletkeztet (módosít, szüntet meg) anyagi jogviszonyt. (Azaz nem hoz létre tartalmát tekintve „jogilag” szabályozott, tartós jellegű kapcsolatot az ügyfél és a hatóság között.) Megállapítható, hogy ugyan sajátosan, de a hatósági ellenőrzés a jogosító vagy kötelezettséget megállapító (tehát a jogviszonyt nem keletkeztető) hatósági határozatra is kiterjed. E döntéstípus esetén a hatósági ellenőrzési jogviszony sajátosságának alapja, hogy „valódi”, tartós konkrét jogviszonyról e döntések anyagi jogi hatásában, így hatósági ellenőrzésében nem beszélhetünk. (Az is sajátos, hogy e döntések egyes altípusaiban nem is értelmezhető a hatósági ellenőrzés, lásd alább, a hivatkozott példák között).²⁶

3. Az anyagi jogviszonyok keletkezésének (módosításának, megszüntetésének) érvényességi feltételét képező határozatok: a hatósági ellenőrzés kiterjed arra a határozatra is, amely az anyagi jogviszonyok keletkezésének (módosításának, megszüntetésének) érvényességi feltétele. (Példa: adott jogviszony létrejöttéhez valamely hatóság előzetes hozzájárulása vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Ilyenkor az ellen-

esetén – az ellenőrzés lezárása szerinti eljárásokból (általában hatósági vagy végrehajtási eljárásokból) áll.

²⁶ Példa: 1. Bíróságot megállapító hatósági határozat. Ez esetben tartós jellegű valódi felügyeleti típusú kapcsolat nem jön létre a hatóság és a bírósággal szankcionált jogalany között, hiszen a jogérvényesítés tárgya kizárólag a bíróság megfizetésének egyszeri (vagy részletekben történő) kikényszerítése. 2. Több szempont alapján ide sorolható az építési engedély is, különösen azon az alapon, hogy az építkezés befejezése után az adott építési engedélyt tartalmazó határozatból a hatóság és a határozat címzettje között tartós jogi kapcsolat nem ered. 3. Kizárólag kérelemre induló hatósági eljárásban (például jogában sértett fogyasztó által a szolgáltató ellen indított eljárás) a kérelmezett (például a szolgáltató) fél számára meghatározott kötelezettség, amelyet az Ákr. szerint (tehát eltérő ágazati szabályozás hiányában) csak kérelemre lehet ellenőrizni, végrehajtani és ilyen irányú kérelem a hatósághoz nem érkezik. Ez esetben tehát a határozat végrehajtása nem kezdhető meg. 4. Rendszeres szociális ellátások, segélyek. Ez esetben ugyanis nincs mit felügyelni, vagyis az érintett általi felhasználásra vonatkozóan a hatóság nem rendelkezik ellenőrzési (felügyeleti) jogkörrrel.

őrzés tárgya az adott jogviszony érvényes létrejötte, azaz hogy e hozzájárulást vagy jóváhagyást a jogalany kérte-e a hatóságtól.)

4. **A hatósági szerződés:** a hatósági szerződésben foglaltak teljesítését – ahogy a hatósági szerződések elemzése körében is említettük – a hatóság jogosult, sőt számos esetben köteles hatósági ellenőrzés alá vonni.

5. **Eljárási döntések (végzések):** a hatósági ellenőrzés az eljárási típusú hatósági döntések (végzések) teljesítésének, érvényesülésének ellenőrzésére is vonatkozik, annyi sajátossággal, hogy a végzések döntő többségében a hatósági ellenőrzés mind eljárásjogi, mind fogalmi alapon lehetetlen és értelmetlen jogintézmény. (A hatósági ellenőrzés ugyanis az anyagi jogi normában szabályozott hatósági hatáskör része. Az eljárásjogi normák és azok keretében az eljárási természetű döntések – végzések – az anyagi jogi normák érvényesítésének eszközei, azok „szolgálatában” állnak,²⁷ ezért az abban foglaltak teljesítésének vizsgálata, ellenőrzése nem minősül önálló hatósági ügynek, elkülönült hatósági típusú jogviszonynak. A végzések többségében tehát az önálló hatósági ellenőrzésnek nincs is meghatározható célja, értelme, tárgya.) A hatósági ellenőrzés releváns tevékenységként alapvetően az eljárási kötelezettséget tartalmazó végzések tekintetében említhető. E végzések közül legszemléletesebb példaként az eljárási bírságot kiszabó végzés érdemel kiemelés. Az eljárási bírságot kiszabó végzés azért is hangsúlyozandó, mert néhány esetben a végzés kötelezettje nem is ügyfél az eljárásban, így a teljesítés csak önálló hatósági ellenőrzés keretében vizsgálható.

²⁷ Szűcs István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 94.

1.6. A hatósági ellenőrzés hatályán kívül eső hatósági döntéstípusok²⁸

1. **Konstatáló határozatok:** a konstatáló (státuszt megállapító) határozat körében a hatósági ellenőrzés fogalmi alapon lehetetlen, hiszen a hatóság általi megállapítást, státuszt nem lehet ellenőrizni. A konstatáló határozat azonban megalapozza a meghatározott állapothoz fűződő anyagi jogi normákban foglaltak érvényesülésének, teljesítésének ellenőrzését. Ebben az esetben azonban nem a határozatban, hanem a jogi normákban foglaltak betartását ellenőrzi a hatóság.²⁹

2. **Deklaratív tartalmú, megállapító, közvetett anyagi jogi hatású határozatok:** a közvetlen anyagi jogi hatással nem rendelkező, illetve az anyagi jogviszonyokat nem érintő hatósági határozatok tekintetében a hatósági ellenőrzési, felügyeleti tevékenységnek nincs jelentősége. Példa: a deklaratív típusú hatósági bizonyítványban (például erkölcsi bizonyítvány), hatósági igazolványban (például személyi igazolvány) vagy deklaratív hatósági nyilvántartásban (például születési anyakönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés) foglaltakat az ügyfélnek nem kell teljesítenie, mert abban nincs olyan típusú tartalom, amely az ügyfél által teljesítendő, végrehajtandó. Ebből következően ez esetben az ellenőrzés is értelmetlen, lehetetlen.

²⁸ Pontosabban: elméleti szempontból értelmezhetetlen, illetve lehetetlen a hatósági ellenőrzési hatáskör az alábbi hatósági döntések tekintetében.

²⁹ Példa: egyes gazdasági igazgatási ágazatokban „kijelölt” úgynevezett egyetemes szolgáltató. Ez esetben azt nem lehet, illetve inkább értelmetlen ellenőrizni, hogy a szolgáltató egyetemes szolgáltató-e (hiszen a közigazgatási szerv jelölte ki). Az egyetemes szolgáltatói „státuszt” megállapító aktustípustól függetlenül viszont az egyetemes szolgáltató jogszabályban, szerződésben vagy határozatban meghatározott kötelezettségeit kiemelten fontos ellenőrizni – ez azonban a jogszabályban foglaltak ellenőrzésére vagy amennyiben a kötelezettségeket tartalmazó aktus maga az egyetemes szolgáltatót kijelölő határozat vagy szerződés, akkor az ellenőrzés a fenti (1. pontban foglalt) határozat ellenőrzési típusaiba tartozik.

1.7. A hatósági ellenőrzés típusai a hatósági felügyelet keretében

Mivel a hatósági ellenőrzés elméleti szempontból és mint közigazgatási tevékenység közvetlen, szoros, szinte elválaszthatatlan összefüggésben áll a hatósági felügyeleti tevékenységgel, illetve a hatósági felügyelet elméleti alapjaival, ezért különösen fontos elhelyezni, értékelni a hatósági ellenőrzést a hatósági felügyelet egyes típusaiban, ugyanis a hatósági ellenőrzés is alapvető része a hatósági felügyeleti tevékenységgel megvalósuló, közigazgatási közérdekű jogérvényesülés folyamatának, amelynek elméleti tényezői meghatározó jelentőséggel bírnak a hatósági ellenőrzés általános eljárásjogi szabályozásában és a hatósági ellenőrzés konkrét működésében.

A hatósági felügyelet típusai napjainkra tulajdonképpen két alapvető típusban „egyesültek”, főleg abból következően, hogy **a közigazgatás működése határozottan elmozdult a klasszikus jogalkalmazástól a felügyeleti típusú tevékenység irányába**. E folyamat részletes ismertetése nem tartozik jelen munka körébe, annyi azonban a téma jelentőségére tekintettel megjegyzendő, hogy ezen átalakulás egyik legfőbb oka, hogy a jogalkalmazási típusú hatásköröket (például klasszikus engedélyezés) szinte minden ország erőteljesen szorítja vissza, különösen a gazdasági fejlődés érdekében, illetve a világgazdasági globalizáció, a kereskedelmi akadályok egyre határozottabb lebontása miatt. (E tekintetben az Európai Közösség különösen élen jár. A közigazgatási típusú engedélyezés ugyanis számos esetben egyfajta „belépési”, piacralépési korlátnak is tekinthető, amelyet a legtöbb ország igyekszik „lebontani”. Számos tevékenység, szolgáltatás megkezdése így egyre inkább csak formális regisztrációhoz kötött, ezáltal a tevékenység, szolgáltatás erős hatósági típusú felügyeletére helyeződik a hangsúly. Mindez kihat a közigazgatási szabályozás módszereire, a már említett jogérvényesülési folyamatra is, mégpedig a korábbiakhoz képest egyre jelentősebbé válik az önkéntes jogkö-

vetés – ex lege – jogérvényesülési módszer a „jogalkalmazásos” módszerhez képest – például engedélyezés.)

A hatósági felügyelet, azon belül pedig a hatósági ellenőrzés alábbiakban tárgyalt típusait – bár közöttük éles határvonal nincs – a felügyeleti tevékenység tárgya, tartalma, eszközrendszere, a felügyeletet végző közigazgatási szerv és a felügyelték közötti viszonyrendszer, valamint a felügyeleti jogkör, illetve az alkalmazható jogkövetkezmények alapján indokolt megkülönböztetni, elhatárolni.

Míg a közigazgatás ellenőrzési tevékenységének típusai a közigazgatás tevékenységfajtái szerint, addig a hatósági ellenőrzés típusai a hatósági felügyelet egyes típusaihoz igazodva különíthetők el. Hangsúlyozandó azonban, hogy a hatósági ellenőrzés valamennyi típusának általános, keretjellegű szabályozását az Ákr. tartalmazza. Vagyis általánosan megállapítható, hogy az Ákr. tárgyi és szervei hatálya a hatósági felügyelet és azon belül a hatósági ellenőrzés valamennyi típusára kiterjed.

1.7.1. Általános jellegű hatósági felügyelet: hatósági ellenőrzés

A hatósági felügyelet alapvető, általános típusának tekinthető, amennyiben a hatóság az általa hozott hatósági döntés teljesítését, érvényesülését felügyeli. A hatósági felügyeleti jogviszony tartalmát ez esetben az anyagi jogi hatású – döntően – határozat és az ahhoz kapcsolódó, azzal összefüggő anyagi jogi normák töltik ki.

A jogosító hatósági határozat érvényesülése keretében végzett hatósági ellenőrzés során a hatóság nemcsak a határozatban foglaltak megfelelő teljesítését, hanem a határozatot megalapozó anyagi jogi normákban foglalt rendelkezések betartását is ellenőrzi. A hatósági érdemi döntés ugyanis általában nem tartalmazza az ügy tárgyával kapcsolatos összes – közigazgatási anyagi jogi normában foglalt – jogot és kötelezettséget. Valamely tevékenységre határozattal „feljogosított” címzett

(ügyfél) tehát nemcsak a határozatban foglaltakat, hanem a vonatkozó anyagi jogi normákat is köteles betartani.³⁰

Az általános hatósági felügyelet alapvető típusa az anyagi jogi hatású kötelezettséget megállapító hatósági határozatok tekintetében érvényesül (valamint kivételesen néhány eljárás kötelezettséget tartalmazó végzés tekintetében, például eljárási bírság, költségviselés stb.). A hatóságok e csoportba sorolható – tehát a kötelezettséget megállapító döntések tekintetében érvényesülő – általános hatósági felügyeleti hatáskörét az Ákr. szabályozása is konkrétan rendezi, mégpedig a végrehajtási eljárás szabályrendszerében (Ákr. 132–133. §§).

Az Ákr. tehát általánosan biztosítja minden hatóság számára, hogy hatósági ellenőrzés keretében feltárja az általa kiadott, egyedi kötelezettséget tartalmazó hatósági döntés teljesítését, és amennyiben azt állapítja meg, hogy a határozatban foglaltakat a címzettek nem vagy nem megfelelően teljesítik, akkor az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályai alapján, végrehajtási eljárás keretében intézkedjen a határozat végrehajtásáról. Ebben az esetben tehát az ellenőrzés eredményeként alkalmazható „felügyeleti jogkör” általánosan az Ákr. tartalmazza, és a végrehajtási eljárás szabályrendszere tölti ki (persze, ahogy azt már ismertettük, mind a felügyeleti jogkör, mind a „végrehajtás” tekintetében az ágazati szabályok kiegészíthetik az Ákr. szabályait).

Az **általános hatósági felügyelet** sajátos típusa az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák érvényesítését szolgálja sajátos anyagi jogi eszközökkel. E hatósági felügyelet valamely tevékenységnek a társadalom védelme szempontjából különös figyelmet érdemlő szakmai jellegzetességeit fogja át, és tartalmát szinte teljes egészében az egyes

³⁰ Példa: Az ügyfél nemcsak az építési vagy frekvenciahasználati engedélyében foglaltakat, hanem azon anyagi jogi rendelkezéseket is köteles betartani, amelyek a hatásköri szabályok alapján ugyan nem képezték a hatósági jogalkalmazás tárgyát (így értelemszerűen nem részei az engedélynek), de a vonatkozó jogosítás által kiterjednek a jogosultra. Ezen anyagi jogi normák természetesen csak azért terjednek ki az ügyfélre, mert az építésre vagy a frekvencia használatára jogosultságot kapott. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a legtöbb hatósági eljárási jogalkalmazás keretébe nem lehet – a hatásköri szabályok között – a tevékenységet érintő, szerteágazó szabályozás minden elemét bevonní.

ágazati közigazgatási anyagi jogszabályok határozzák meg, így a hatáskör terjedelmét, tartalmát és eszközrendszerét is.

Az általános hatósági felügyelet e sajátos típusa a felügyelet tárgya, a felügyeleti tevékenység és annak tartalma, valamint az alanyok szempontjából is sajátos, ugyanis kifejezetten a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülésére, jogalanyok általi jogszerű teljesítésére irányul. Sajátos abban a tekintetben, hogy számos esetében a felügyelt jogalanyok köre nem is előzetesen meghatározott konkrét címzettekből áll, hanem az „ügyféli kör” az ellenőrzés során konkretizálódik (például rendőrhatósági közlekedési ellenőrzés). A felügyeleti tevékenység tartalmát pedig – mint ahogy azt említettük – szinte teljes egészében az ágazati közigazgatási anyagi jogi normák határozzák meg, különös tekintettel a felügyeleti jogkörre, annak eszközrendszerére.

A jogszabályban foglaltak folyamatos felügyeletének legfontosabb funkciója, hogy biztosítsa a jogszabályok érvényesülésének ellenőrzését, a jogszabálysértések megvalósításának megelőzését, illetve a jogellenes magatartás, állapot hatóságok általi megszüntetését. Amennyiben a jogszabályban foglaltak hatósági felügyelete körében a hatóság jogszabálysértést tapasztal, akkor mind jogtudományi, mind pedig fogalmi szempontból lehetetlen a végrehajtás iránt intézkedni, hiszen e felügyelet tárgykörében nincs végrehajtható hatósági határozat. E sajátos hatósági felügyelet keretében (azaz a jogszabályi rendelkezések ellenőrzése során) feltárt jogszabálysértés esetén tehát csak hatósági intézkedés, hatósági jogalkalmazási eljárás vagy más típusú eljárás (például büntetőeljárás) következhet az ellenőrzést követően.

Az általános jellegű hatósági felügyeleti és azon belül ellenőrzési jogkör azért nevezhető „általánosnak”, mert minden hatósági döntéshozatalra jogosult hatóság hatáskörrel rendelkezik a saját határozatában és a feladatköre szerinti jogszabályokban foglaltak ellenőrzésére.

2. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS FOGALMI ELEMEI, CÉLJAI, ALAPVETŐ SZABÁLYAI

2.1. Fogalmi elemek

A hatósági ellenőrzés szorosan és elválaszthatatlanul kötődik a **közigazgatási szerv anyagi jogi normákban meghatározott hatósági hatásköreihez**. A hatóság ugyanis csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hatósági ellenőrző tevékenységet.

A hatósági ellenőrzést **alaki szempontból általánosan az Ákr. szabályozza**. Az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó garanciális szabályainak leglényegesebb eleme, hogy egyrészt az ellenőrzés alá vont jogalany jogait védi a közigazgatás közhatalmával szemben, másrészt az ellenőrzés menetét és tartalmát törvényes keretekbe foglalja. Kiemelendő, hogy a hatósági ellenőrzés nem terjedhet ki az ellenőrzött tevékenységének összes vonatkozására. Ebből következően csak a jogszabályokban meghatározott tevékenységek, illetve annak egyes részei vehetők ellenőrzés alá, és a jogszabályi rendelkezések az ellenőrzés hatókörét, terjedelmét, tartalmát is szűk keretek közé szorítják. A hatósági ellenőrzés tartalma csak és kizárólag a „jogszerűsége” vonatkozhat (eredményességre, célszerűsége, egyéb szempontokra nem).

A hatósági ellenőrzés **preventív jellegű**, vagyis az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény nincs. A hatósági ellenőrzés körében – annak sajátosságaihoz, fogalmi elemeihez igazodóan – az Ákr. minden általános szabálya érvényes, kivéve azok, amelyek tekintetében a hatósági ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok

(az Ákr. vagy az Ákr. felhatalmazása alapján egyéb jogszabályok) eltérést engednek.³¹

A hatósági ellenőrzés keretében **az ellenőrzött alanyok köre megegyezik az Ákr. ügyfélfogalmával.**³² A hatósági ellenőrzés azonban szorosan kapcsolódik a hatóság hatáskört megállapító normában telepített hatásköréhez, ugyanis a hatóság csak a hatáskörébe utalt feladatok érvényesítése érdekében végezhet hatósági ellenőrzést. A hatóság hatáskörén kívül nem rendelkezik hatósági jogviszonyban jogképességgel, tehát hatósági ellenőrzést sem folytathat.

2.2. A hatósági ellenőrzés alapvető céljai

A hatósági ellenőrzés alapvető céljai az alábbiak:

1. A jogszabályban és a hatósági határozatban foglaltak önkéntes teljesítésének, érvényesülésének elősegítése, ugyanis a hatósági ellenőrzés folyamatos lehetősége, jogszabályi tételezése már önmagában visszatartó erővel bír a jogsértések megelőzése körében.
2. A jogszabálysértések feltárása.
3. Információszerzés, elemzés és értékelés arra vonatkozóan is, hogy a közigazgatási anyagi jogszabályok milyen mértékben alkalmasak a célzott joghatás, a társadalmi-gazdasági hatás kiváltására, továbbá a társadalmi-gazdasági viszonyok hatékony és eredményes rendezésére. A hatósági ellenőrzés e funkciója megalapozza a közigazgatás döntés-előkészítésre, jogszabály-előkészítésre irányuló tevékenységét és annak feltárását, hogy a szabályozott viszonyok szempontjából indokolt-e jogszabály-módosítás vagy dereguláció.

³¹ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.206/2009/6.; Kfv.III.37.047/2005/5.; Kfv.VI.37.566/2010/4.

³² Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.206/2009/6.

2.3. Az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó alapvető szabályai

A hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat keretjelleggel tartalmazza az Ákr. szabályozása. E keretjellegű szabályozás ellenére azonban a hatósági ellenőrzés körében is érvényesül, hogy az Ákr.-től eltérő szabályokat csak akkor állapíthat meg jogszabály, ha azt az Ákr. rendelkezései kifejezetten megengedik. **A hatósági ellenőrzés tekintetében az Ákr. általános felhatalmazása alapján** – az Ákr. szabályaival összhangban álló – **kiegészítő szabályozás rendelkezik kiemelt jelentőséggel**, mivel az egyes közigazgatási ágazatok speciális szakmai követelményeinek vizsgálatához speciális hatósági ellenőrzési eszközök is szükségesek. Fontos kiemelni, hogy az Ákr. jelentős garanciális újdonsága, hogy önálló fejezetben, egységesen rendezi a hivatalbóli eljárások szabályait. A hatósági ellenőrzés hivatalból induló típusára pedig egészében a hivatalbóli eljárások szabályait rendeli alkalmazni az Ákr.

3. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS MEGINDÍTÁSA HIVATALBÓL

A hatósági ellenőrzés keretében alapvetően érvényesül az **officialitás elve**, tehát főszabály szerint a hatósági ellenőrzésre a hatóság mérlegelése szerint – saját tudomása alapján – hivatalból kerülhet sor. Ettől függetlenül a hatósági ellenőrzés lefolytatását „bárki” kezdeményezheti, így „ellenérdekű fél”, bejelentő, szervezet, más jogalany is, azonban a hatóság az Ákr. szerint ez esetben is hivatalból indíthatja meg – mérlegelése alapján – a hatósági ellenőrzésre irányuló eljárást.³³ Nem releváns tehát, hogy a hatósági ellenőrzés megindítására okot adó körülmény miként jut a hatóság tudomására (azaz a hatóság saját hatáskörben maga állapítja meg, vagy valamely jogalany kezdeményezése alapján, vagy egyéb más módon), **a hatósági ellenőrzés hivatalból indul.**

A hatósági ellenőrzés ütemezése, rendszeressége tekintetében az Ákr. nem határoz meg garanciális tartalmi kötöttségeket, mert ez alapvetően ágazati, anyagi jogi kérdés és szabályozási tárgykör. Alapesetben tehát a hatóság bármikor folytathat hatósági ellenőrzést. Kifejezett jogszabályi rendelkezés azonban kötelezővé teheti az ellenőrzést, és azon belül akár folyamatos vagy időszakos ellenőrzési kötelezettséget is meghatározhat. (Megjegyzendő, hogy a folyamatos hatósági ellenőrzés csak kifejezett jogszabályi rendelkezés alapján végezhető. A hatósági ellenőrzés tételezése, lehetősége, illetve rendszeresebb jellege nem jelent folyamatos hatósági ellenőrzési jogosultságot vagy kötelezettséget.)³⁴ A hatósági ellenőrzés, illetve a helyszíni ellenőrzés megindításáról szóló értesítésre az Ákr. általános szabályai, azon belül

³³ Főv. Ít. Kpkf.4.50.094/2004/3.

³⁴ Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.512/2009/6.

elsődlegesen a szemle és a hivatalbóli eljárás szabályai irányadók (e szabályok elemzésének megismétlésétől ehelyütt tartózkodunk).

A hatósági ellenőrzésre vonatkozó külön, kifejezett szabályozás csak annyiban érvényesül az Ákr.-ben, hogy amennyiben a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot, akkor (nyilvánvalóan) az ügyfél ellenőrzést megelőző értesítése mellőzhető. E szabályozás lényege, hogy felesleges az ellenőrzésről előzetesen értesíteni az ügyfelet, ha az ellenőrzött jogalany a hatósággal folyamatos ellenőrzési kapcsolatban, jogviszonyban áll. Ráadásul a folyamatos ellenőrzés körében történő egyedi értesítés számos esetben fogalmilag is értelmetlen, lehetetlen. Az eljárás (ellenőrzés) megindításáról szóló értesítés azonban a közigazgatási eljárásjog olyan kiemelt garanciális intézménye, amelynek „automatikus” elhagyása még a folyamatos ellenőrzés körében sem lehetséges. Ebből következően az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi ezen értesítés mellőzését.

Hangsúlyozandó, hogy a hatósági ellenőrzés megindítása körében kiemelt fontossággal bír az ágazati szabályozás, hiszen amely igazgatási területen jelentős a hatósági ellenőrzés működtetése, ott rendszerint az Ákr.-hez képest eltérő vagy kiegészítő szabályozás rendezi a hatósági ellenőrzés megindítását. (Tulajdonképpen az ellenőrzés megindítása és az eszközrendszer képezi a hatósági ellenőrzés ágazati – „különös részi” – szabályozásának két legjelentősebb területét.)

Az ágazati szabályozás változatos elnevezésekkel szabályozza a hatósági ellenőrzés megindítását kezdeményező „beadványokat”, a legáltalánosabb megnevezésnek azonban a kérelem, a bejelentés és a panasz tekinthető. Bárhogy is nevezik az ellenőrzés megindításának kezdeményezésére szolgáló dokumentumot, a lényeg az, hogy a szabályozás miként rendezi ennek joghatását, illetve az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult személy eljárásjogi helyzetét (ügyfélképességét), azaz ügyféli jogállását. Az ágazati szabályozás e szempontok szerint történő áttekintése alapján megállapíthatók a hatósági ellenőrzés megindításának általánosítható típusai, esetei:

1. Az ellenőrzés hivatalbóli megindításával kapcsolatosan nincs az ágazati szabályozásban eltérő, kiegészítő szabályozás. Ez esetben a hatósági ellenőrzés hivatalbóli megindítása, alkalmazása az Ákr. szerint lehetséges. Ahogy már említettük, a hatósági ellenőrzés Ákr. szerinti hivatalbóli alaptípusát is kezdeményezheti „bárki”, csak e kezdeményezés nem okoz ellenőrzési (eljárási) kötelezettséget a hatóság számára. Azaz a hatóság maga mérlegeli, hogy az ellenőrzés szükségességére történő „figyelemfelhívás” alapján megindítja-e hivatalból az ellenőrzést, vagy sem. A hivatalbóli ellenőrzés körében az Ákr. szabályaiból az is következik, hogy amennyiben a hatóság az ellenőrzés „bárki általi” kezdeményezése alapján hivatalból nem indít ellenőrzést, azt indokolnia sem kell, és erről formális döntést (végzést) sem kell hoznia. Az ellenőrzés Ákr. szerinti hivatalbóli megindítása körében három kérdést szükséges kiemelni:

- a) Ha az ellenőrzést „bárki” kezdeményezi és e kezdeményezésében foglalt információk alapján a hatóság úgy dönt, hogy hivatalból megindítja a hatósági ellenőrzést, akkor e hatósági ellenőrzési jogviszonyban ügyféli jogállással nem rendelkezik a kezdeményező személy/szervezet, kivéve, ha az Ákr. általános szabályai szerint az ellenőrzés keretében e személy/szervezet egyébként is ügyfél lenne. Vagyis az ellenőrzést „kezdeményező” jogalany az esetlegesen megindított hatósági ellenőrzés körében csak akkor rendelkezik ügyféli jogállással, ha az Ákr. általános szabályai szerint az ellenőrzés tárgykörében ügyfél lenne (például adott civil szervezet).
- b) A hatósági ellenőrzés nem szükségszerű, kötelezően alkalmazandó szakasza a hatósági eljárásjognak. Vagyis amennyiben ágazati jogszabály eltérően nem rendelkezik (tehát az Ákr. szabályai szerint folytatott eljárásrend alapján) a hatóság hivatalbóli hatáskörében nem köteles először hatósági ellenőrzésben vizsgálni az adott ügyet, tényállást, hanem „egyből” indíthat hivatalbóli hatósági eljárást a tényfeltárás, a jogérvényesülés

vizsgálata érdekében. Vagyis a hatósági ellenőrzés nem kötelező, hanem lehetséges szakasza a hivatalból indítható hatósági ügyeknek. A hatósági ellenőrzési szakaszt azért érdemes vagy célszerű alkalmaznia, „igénybe vennie” a hatóságoknak, mert amennyiben a vizsgálat nem tár fel jogszabálysértést, akkor az ellenőrzést – a formális hatósági eljáráshoz képest – egyszerűbb lezárni.

2. Az ágazati jogszabály formálisan is lehetővé teszi az ellenőrzés kezdeményezését (bejelentéssel, panasszal stb.), **de a hatósági ellenőrzés hivatalbólíságától a szabályozás nem tér el.** E szabályozási módszer keretében a bejelentő, a panaszos a jogszabályban kifejezetten rendezett – formális – beadványban (bejelentés, panasz) kezdeményezheti a hatósági ellenőrzés megindítását. A bejelentő, panaszos stb. általában bárki lehet, aki az adott hatóság hatáskörébe tartozó jogszabálysértésre utaló körülményre hívja fel a hatóság „figyelmét”. Bár e bejelentés vagy panasz (jelen pontban a továbbiakban összefoglalóan: bejelentés) nem okoz ellenőrzési (eljárási) kötelezettséget, de a hatóság köteles (általában az ellenőrzéstől elkülönült, önálló eljárásban) részletesen megvizsgálni a bejelentésben foglaltakat abból a szempontból, hogy indít-e hatósági ellenőrzést vagy eljárást (ez általában nem az Ákr. szerinti hatósági eljárás, hanem szinte kötetlen mérlegelése annak, hogy a hatóság hivatalból indít-e hatósági ellenőrzést, vagy sem).³⁵ E szabályozási módszer körében szintén az ágazati szabályozáson múlik, hogy egyszerű-e elhatárolni az eljárási kötelezettség joghatásával rendelkező kérelmet

³⁵ Amennyiben a hatóság a bejelentésben foglaltak alapján indokoltnak tartja a hatósági ellenőrzés megindítását, akkor megindítja az ellenőrzést, és erről tájékoztatja a bejelentőt. Az egyes ágazati szabályok abban igencsak változatosak, hogy a megindított hatósági ellenőrzés körében a bejelentő ügyféli jogállással rendelkezik-e, vagy sem, illetve abban is változatosak, hogy a bejelentő ügyféli jogállásának hiányában rendelkezik-e az ellenőrzés eredményeként esetlegesen megindított hatósági eljárásban hozott hatósági döntés ellen jogorvoslati jogosultsággal. Amennyiben a hatóság a hatósági ellenőrzés hivatalból megindítását nem tartja szükségesnek, indokoltnak, akkor e tekintetben a szintén változatos ágazati szabályozástól függ, hogy az ellenőrzés (vagy esetleg „egyből” eljárás) megindításának megtagadása tárgyában a hatóság köteles-e formális hatósági döntést hozni,

(kérelmezőt) a bejelentéstől (bejelentőtől). Ezen elhatárolásnak számtalan módszere lehet, így például, hogy a jogában, jogos érdekében érintett ügyfél (tehát a jogalany „saját ügyében”) nem tehet az adott hatósági ügyben bejelentést. Ilyen esetben azonban a hatóságnak tájékoztatási kötelezettsége van arra vonatkozóan, hogy a kérelmező ügyfél kérelmet nyújthat be a hatósághoz, amely eljárási kötelezettséget okoz.

vagy csak tájékoztatási kötelezettsége van (az ellenőrzés vagy az eljárás megindításának megtagadásáról). Ha a hatóság köteles erről formális hatósági döntést hozni, akkor abban is változatos az ágazati szabályozás, hogy az ellenőrzés vagy eljárásindítás megtagadása ellen a bejelentő rendelkezik-e önálló jogorvoslati jogosultsággal.

4. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS KÉRELEMRE TÖRTÉNŐ MEGINDULÁSA

A hivatalbóliság főszabálya mellett az Ákr. számos közérdekű és közjogi ok alapján – meghatározott feltételekkel – lehetővé teszi, hogy az ügyfél is kérheti saját hatósági ellenőrzését. Mivel e kérelem ugyanazon jogi hatással bír, mint az Ákr. általános szabályai szerinti kérelem, vagyis a hatóság mérlegelésétől függetlenül megindítja a hatósági ellenőrzést, ezért az Ákr. bizonyos korlátokat is meghatároz a hatósági ellenőrzés iránti kérelem tekintetében. Nem kérhető tehát a saját hatósági ellenőrzés az ügyfél által, ha a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés vagy hatósági eljárás van folyamatban, ha törvény kizárja, valamint ha a kérelmet megelőző egy évben lefolytatott ellenőrzés során a hatóság nem tárt fel jogszabálysértést (kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt került sor).

A kérelem benyújtása az Ákr. eljárásindításra, eljárási kötelezettségre és a kérelemre vonatkozó szabályaiból is következően „automatikusan” megindítja a hatósági ellenőrzést, vagyis a hatóságnak a kérelem benyújtásával eljárási (jelen esetben hatósági ellenőrzési) kötelezettsége keletkezik. Kifejezetten hangsúlyozandó azonban, hogy a hatósági ellenőrzés kérelemre indulása nem változtat a hatósági ellenőrzés eljárásjogi „természetén”, vagyis a hatósági ellenőrzés ez esetben sem zárulhat az ellenőrzés tárgyát képező hatósági ügy érdemi eldöntésével, hatósági határozathozattal. Vagyis attól, hogy a hatósági ellenőrzés kérelemre indul, ugyanúgy hatósági ellenőrzési jogviszony marad, amelyben az ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések irányadók. Ugyanúgy, ahogy a hivatalbóli hatósági ellenőrzés esetében, a kérelemre induló hatósági ellenőrzés lezárása ellen sincs közvetlen

jogorvoslat. (A hatósági ellenőrzés körében érvényesülő sajátos jogorvoslatról lásd a hatósági ellenőrzés lezárása körében foglaltakat.) Mint ahogy a hivatalbóli ellenőrzésindításkor, a kérelemre történő ellenőrzésnél is kiemelt fontossággal bír az ágazati szabályozás.

Az Ákr. szerinti kérelemre induló hatósági ellenőrzést fontos elhatárolni attól az esettől, ha az ügyfél nem a saját hatósági ellenőrzését kéri, hanem saját ügyében kér egyébként hivatalból indítható hatósági ellenőrzést (például azt kéri az ügyfél, hogy egy szolgáltatót ellenőrizzen a hatóság, mert az rosszul állította ki az előfizetői számlát).

Ha a hatósági ellenőrzés hivatalbóli kezdeményezése egyébként tartalmában az Ákr. szerinti kérelemnek minősül (vagyis az ügyfél a fenti példa szerint „saját ügyében” kezdeményez hatósági ellenőrzést), akkor az Ákr. általános szabályai szerint e beadványt – tartalma alapján – kérelemnek kell minősíteni, és az ügyfelet – ha szükséges – hiánypótlásra kell felhívni. Ha tehát az ellenőrzés kezdeményezése tartalmában az Ákr. szerinti hatósági eljárásra vonatkozó kérelemnek minősül, akkor a hatóságnak eljárási kötelezettsége keletkezik a beadvány (kérelem) tárgyában, de nem hatósági ellenőrzés, hanem hatósági eljárás lefolytatására.³⁶ Ezt szigorúan kell értelmezni, mert alapvető eljárási hiba, ha a hatóság nem megfelelő eljárási keretben, eljárási szabályok mentén jár el (márpedig a hatósági ellenőrzés és a kérelemre induló hatósági eljárás tekintetében más eljárásjogi rezsim érvényesül). Az ügyfelek így „saját ügyeikben” egyszerűen kibújhatnak az eljárási illetékfizetési kötelezettség alól, hiszen (például saját ügyét érintő panaszuk tekintetében hivatalbóli hatósági ellenőrzést kezdeményez, amelynek lefolytatása nem illeték- vagy díjköteles).

³⁶ Főv. Ít. 2.Kf.27.335/2009/6.

5. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ESZKÖZRENDSZERE

A hatósági ellenőrzés eszközszerét (a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó szemlét kivéve) az Ákr. már (a Ket.-től eltérően) nem rendezi. Vagyis a hatósági ellenőrzés eszközszerét az Ákr. már csak a leglényegesebb részében, a helyszíni ellenőrzés (szemle) körében rendezi keretjelleggel. Ebből következően a hatósági ellenőrzés eszközeit az adott ágazatok szakmai sajátosságaihoz igazodóan az ágazati szabályok rendezik és töltik ki garanciális tartalommal. A hatósági ellenőrzés eszközszerete tehát döntően az egyes közigazgatási ágazatok anyagi jogszabályai alapján elemezhető, listázható, amely nyilván nem az általános eljárásjog, hanem a szakigazgatások tárgyköréhez tartozik (ezért a szakigazgatásokat tárgyaló könyvünkben kerül részletes elemzésre). Mindenesetre a vonatkozó közigazgatási anyagi jogi szabályozás alapján általánosan megállapítható, hogy a hatósági ellenőrzés – az egyes közigazgatási ágazatok jellemzőihez igazodva – igen változatos eszközszerettel működik, amelyek közül a legfontosabb az adatszolgáltatás, az iratok vizsgálata, a helyiségbe belépés, a szemrevételezés, a mintavétel, a próbavásárlás, a mérés, a műszaki vizsgálat, a laboratóriumi vizsgálatok, az informatikai rendszerrel történő vizsgálat, az elemzés, a helyszíni szemle. A hatósági ellenőrzés eljárásjogi biztosítékai pedig különösen a lefoglalás, a zár alá vétel, illetve a lepecsételés. Mindezek alapján a hatósági ellenőrzés eszközszerete és annak garanciái tekintetében jelentősen megnövekedett az ágazati szabályozás jelentősége.

A hatósági ellenőrzés eszközszeréből az Ákr. (a szemlét kivéve) egyetlen eszközt szabályoz, mégpedig az adatszolgáltatási kötelezettséget. Az adatszolgáltatási kötelezettség ugyanis a legfontosabb hivatalbóli eljárási, ellenőrzési eszköz, amely nélkül a legtöbb

hivatalbóli ellenőrzés, eljárás nem is lenne lefolytatható. Az Ákr. ezért kifejezetten rendezi, hogy az ügyfél a hivatalbóli ellenőrzés és eljárás során köteles a hatóság felhívására közölni a szükséges adatokat, ennek elmulasztására jogkövetkezmények állapíthatók meg. (Az adatszolgáltatási kötelezettség csak egy esetben tagadható meg: ha arra az ügyfél a tanúvallomást is megtagadhatná.) Az eszközrendszer szempontjából **a hatósági ellenőrzés két alapvető, fő típusa határolható el:**

1. A hatóság hivatalos helyiségeiben, azaz a hatóság székhelyén iratok, adatok, egyéb dokumentumok, bizonyítékok alapján végzett hatósági ellenőrzés (akár táv-adatszolgáltatás alapján). **A hatóság székhelyén, hivatalos helyiségeiben folytatott hatósági ellenőrzés** külön (részletes) garanciális eljárásjogi szabályrendszert nem indokol. Ebben az esetben ugyanis az ellenőrzés lefolytatása hasonlít az elsőfokú hatósági jogalkalmazási eljáráshoz (így különösen: a helyszín, az alapvető írásbeliség, az ügyiratkezelés, a tények megállapítása, értékelése, az ügymenet adminisztrációja szempontjából), amelyben az Ákr. általános szabályai megfelelő garanciákat biztosítanak az ellenőrzés alá vont ügyfelek számára. A kétféle típusú eljárás közötti hasonlóság természetesen csak az eljárás/ellenőrzés menete szempontjából értendő, ugyanis a jogviszony tartalma, a jogok és kötelezettségek, az eljárás megindítása, befejezése, a jogi hatás és számos egyéb szempont alapján – ahogy ezt már korábban elemeztük – alapvető különbségek vannak a hatósági ellenőrzési és a hatósági jogalkalmazási eljárási jogviszony között.
2. A **helyszíni ellenőrzés** körében az ügyfelek jogainak védelme, valamint a közigazgatás működésének törvényessége érdekében részletes anyagi és eljárásjogi szabályozás szükségeltetik. A helyszíni ellenőrzés ugyanis egyrészt a hatósági ellenőrzés tipikus és általánosan (leggyakrabban) alkalmazott eszköze, másrészt közvetlenül érinti, befolyásolja az ellenőrzés alá vont

ügyfelek alapvető jogait, tevékenységét (különösen az eszközrendszer, a helyszín és az ügyfelek társadalmi viszonyaiba való beavatkozás szempontjából).

A helyszíni ellenőrzést a hatóság általában a lakóhelyen, székhelyen, telephelyen, egyéb tevékenység vagy munkavégzés helyén, illetve a hatóság hivatalos helyiségében végzi, de egyéb helyszíneken is folytathatja, a helyszínen pedig speciális ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik/rendelkezhet (például mintavétel, munkafolyamat-vizsgálat, próbavásárlás, kép- és hangfelvétel készítése). E közhatalmi ellenőrzési eszközrendszert tehát az ügyfelek alkotmányos alapvető jogainak védelme érdekében korlátok, határok közé kell szorítani. A jogállami garanciák alapján ugyanis törvényi szintű eljárási szabályozást igényel az, hogy az ügyfél lakóhelyére, telephelyére (a tevékenység végzésének helyére) a hatóság megbízásából mely személy és milyen esetekben, milyen módon, mikor léphet be, illetve ott milyen ellenőrzési eszközöket gyakorolhat. Kifejezett szabályozást igényel továbbá az is, hogy milyen garanciák biztosítottak az ügyfélnek az ellenőrzési cselekmények körében, illetve milyen jogosultságok illetik meg az ügyfeleket az ellenőrzési cselekményekkel szemben.

Az Ákr. (a Ket.-hez hasonlóan) a szemle szabályai között („oda utalva”) rendezi a helyszíni ellenőrzés alapvető szabályait, garanciáit. (Ebből következően a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó szabályokat könyvünk szemléről szóló részében elemezzük részletesen.) Függetlenül azonban attól, hogy alaki szempontból a helyszíni ellenőrzés menetére, tartalmára a szemlére irányadó szabályokat kell alkalmazni, a helyszíni ellenőrzés a hatósági eljárástól elhatárolható, önálló hatósági ellenőrzési jogviszonynak minősül a fentiekben tárgyalt sajátos fogalmi és tartalmi elemekkel. Vagyis a helyszíni ellenőrzés jogviszonytani, eljárásjogi és tartalmi értelemben sem minősül szemlének, csak a szemle eljárásjogi rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a helyszíni ellenőrzés során.

5.1. A helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle elhatárolása

A helyszíni ellenőrzés fogalma, szabályozása körében kiemelendő, hogy bizonyos hasonlóságok (például helyszíni, jegyzőkönyv stb.) ellenére a helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle között alapvető, döntő különbségek vannak.

A **helyszíni szemle** nem önálló eljárási típusú jogviszony, hanem a hatósági eljárás – nem elkülönült – tényállástisztázásához kapcsolódó része. A helyszíni szemle a hatósági eljárásban a megfelelő, megalapozott érdemi döntés, vagyis a határozat meghozatalát szolgálja. A helyszíni szemle tehát sohasem minősülhet a hatósági eljárást lezáró, azt befejező jogintézménynek. Ehhez képest azonban a **helyszíni ellenőrzés** a hatósági eljárástól elkülönült hatósági ellenőrzési jogviszonynak minősül, és a helyszíni ellenőrzés számos esetben a hatósági ellenőrzés lezárását, befejezését jelentő eljárási cselekmény. (Ezt bizonyítja az Ákr. azon kifejezett szabálya is, miszerint amennyiben a hatósági ellenőrzés jogsértést tár fel, és a döntés feltételei fennállnak, akkor a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli.)

A helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle alapvető céljait tekintve is eltérnek egymástól. A helyszíni ellenőrzés ugyanis a jogszabályokban és a hatósági döntésekben foglaltak érvényesülését, a címzettek, jogalanyok általi teljesítését vizsgálja, és amennyiben a hatóság jogszabálysértést vagy a döntésben foglaltak megsértését tapasztalja, akkor intézkedik a megfelelő eljárás megindításáról, illetve a jogkövetkezmények alkalmazásáról. A helyszíni szemle azonban ettől eltérően a hatósági eljárás során releváns tények, adatok megtekintését, vizsgálatát jelenti, és célja nem a jogszabálysértések feltárása, hanem a hatósági eljáráson belüli bizonyítás megalapozása, illetve a tényállás tisztázása.

6. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS LEZÁRÁSA

Jelen fejezetben már részletesen elemeztük, hogy a hatósági ellenőrzés során kibocsátható cselekmények, aktusok kizárólag eljárásjogi természetű döntések, hiszen a hatóság sem az ellenőrzés során, sem annak eredményeként, lezárásaként nem rendelkezik érdemi beavatkozási, érdemi döntési jogosultsággal.³⁷ A hatósági ellenőrzési jogviszonyban a hatóság csak az ellenőrzés alá vont tevékenység, magatartás vizsgálátára, megfigyelésére és a tények feltárására jogosult, amelynek eredményeként ugyan megállapíthatja, értékelheti a feltárt, releváns tényeket, adatokat, de az ellenőrzés eredményei alapján anyagi jogi hatású érdemi döntés (határozat) meghozatalára nem rendelkezik hatáskörrel. Ahogy említettük, ez a legfontosabb különbség a hatósági ellenőrzés és a hatósági eljárás között.

A hatósági ellenőrzést – garanciális szempontból – a hatóság minden esetben köteles hatósági aktussal lezárni (abban az esetben is, ha a hatóság az ellenőrzés eredményeként nem állapít meg jogszabálysértést). Fontos hangsúlyozni, hogy a hatósági ellenőrzés csak az eredménynek ismerete után eredményezheti az eljárás megindítását.³⁸

6.1. A lezárás esetei: az ellenőrzés nem tár fel jogszabálysértést

Amennyiben a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként nem állapít meg jogszabálysértést, akkor az Ákr. megkülönbözteti a kérelemre

³⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.037/2008/4.

³⁸ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.147/2008.; Kfv.III.37.294/2009.; Kúria Kfv.II.37.509/2011/5.

és a hivatalból induló hatósági ellenőrzés lezárását. A kérelemre induló hatósági ellenőrzés esetében annak tényéről, hogy az ellenőrzés során a hatóság nem tapasztalt jogszabálysértést, hatósági bizonyítványt köteles kiállítani. Ugyanerről a hivatalbóli hatósági ellenőrzés végén viszont csak akkor köteles hatósági bizonyítványt kiállítani, ha azt az ügyfél kifejezetten kéri.

A hatósági bizonyítvány meghozatalának kötelezettsége egyértelműbbé teszi a Ket.-hez képest a hatósági ellenőrzés – jogszabálysértés feltárása nélküli – lezárását. (A Ket. szerint ugyanis az ilyen eseteket jegyzőkönyvvel kellett lezárni, amely nem volt egyértelműen meghatározható döntéstípus. Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány egyértelműen meghatározott és az Ákr.-ben rendezett hatósági döntéstípus.)

A hatósági ellenőrzés ilyen módon történő lezárásának kötelezettsége kiemelt garanciális jogintézménye a hatósági ellenőrzésnek, ugyanis egyértelművé teszi az ellenőrzés alá vont ügyfél/ügyfelek számára az ellenőrzési jogviszony lezárultát és azt, hogy jogszabálysértést a hatóság nem állapított meg. A hazai közigazgatási eljárásjog hatósági ellenőrzésre vonatkozó részének ugyanis hosszú ideig komoly hiányossága volt, hogy nem rendezte a hatósági ellenőrzés lezárásának mikéntjét abban az esetben, ha a hatóság nem állapított meg jogszabálysértést.³⁹

³⁹ Így a legtöbb ellenőrzési eljárást, amelyben jogszabálysértést nem állapítottak meg, a hatóságok formálisan nem zárták le, pusztán – jobb esetben – ezt a tényt az ügyírátra feljegyezték. Az ellenőrzés alá vont ügyfelek azonban az ellenőrzés lezárásáról általában nem bírtak tudomással, így – amennyiben nem érdeklődtek ügyük állásáról – akár végtelenített ellenőrzési jogviszony alatt vélhették eljárási helyzetüket, ellenőrzési státuszukat, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogállamiság alkotmányos elveivel.

6.2. A lezárás esetei: az ellenőrzés jogszabálysértést tár fel

6.2.1. A hatósági eljárás megindítása

Ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a feltárt jogszabálysértés az ellenőrzést folytató hatóság hatáskörébe tartozik, akkor a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást (ideértve a hatáskörébe tartozó eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is). A hatóság tehát hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárást, amelynek eredményeként a jogszerű állapot helyreállítására vonatkozó és/vagy a jogszabálysértésért felelős jogalany felelősségre vonására irányuló – anyagi jogszabályban biztosított – anyagi jogi szankció vagy egyéb kötelezettség tartalmú hatósági határozatot hoz, amennyiben a határozathozatal feltételei fennállnak. (A hatósági ellenőrzés során feltárt tények alapján a hatóság a hatósági ellenőrzés ügyféli körén kívül eső ügyfelek tekintetében is megindíthatja a hatósági ellenőrzést követő hatósági eljárását, ha erről ezen ügyfeleket az Ákr. szerinti módon, megfelelően értesítette.)⁴⁰

6.2.2. A hatósági eljárás egyszerűsített, azonnali lezárása

A hatósági ellenőrzés lezárásának Ákr.-ben rendezett új típusa az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében az, hogy ha a hatósági ellenőrzés jogszabálysértést tár fel, és a döntés feltételei fennállnak, akkor a hatóság az ügyben érdemben dönt, és azt a jelenlévő ügyféllel nyomban közli. E döntéstípus természetesen nem változtatja meg azt az eljárásjogi alapkérdést, miszerint a hatósági eljárás és a hatósági ellenőrzés teljesen elkülönült jogviszonyok, és a legfontosabb különbség közöttük az, hogy a hatósági ellenőrzés sohasem zárulhat a hatósági ügyet érdemben eldöntő, érdemi hatósági határozattal. Az Ákr. e szabályozása alapján ugyanis nem a hatósági ellenőrzés zárul érdemben

⁴⁰ Lásd: Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.147/2008/7.

határozattal, hanem az egyszerűsítés érdekében a hatóság az ellenőrzés alapján és rögtön azt követően ott helyben megindítja a hatósági eljárást, és azt azonnal le is zárja (ha minden tény ismeretes, és a döntés feltételei fennállnak).

6.2.3. Eljárást kezdeményező aktus

Amennyiben a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tekintetében az ellenőrzést folytató hatóság – jogalkalmazásra – nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, akkor a hatóság megkeresi az intézkedésre, jogalkalmazói döntésre hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervet, és hatósági, fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Az eljárást kezdeményező hatósági aktus jogi hatásának lényege, következménye az, hogy az a szerv, amelynek eljárását az adott közigazgatási szerv kezdeményezte, köteles az eljárást megindítani. Az eljárást kezdeményező aktus tehát eljárási jogviszonyt hoz létre az eljáráskezdeményezéssel érintett jogalany és azon szervezet között, amelynek eljárását kezdeményezték. (Nem minősül tehát aktusnak az eljárást kezdeményező döntés azon típusa, amely alapján az eljárásra jogosult szerv nem köteles eljárást indítani.)

Az eljárást kezdeményező aktus fajtái tehát aszerint csoportosíthatók, hogy az eljárási kötelezettség jogi hatásával milyen eljárásokat kezdeményezhet az adott hatóság. A hatósági eljárást kezdeményező aktusokat ugyan az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóságok hozzák, mégis azért indokolt a hatósági döntéseken kívüli önálló hatósági aktuscsoportnak tekinteni ezeket, mert egyrészt az Ákr. tárgyi és személyi hatálya nem minden típusukra terjed ki, másrészt a hatóságok általában nem hatósági eljárás eredményeként (hanem döntően hatósági ellenőrzés lezárásaként) hozzák meg ezeket, harmadrészt a konkrét, eljárást kezdeményező döntés tartalmát, alanyi körét, formáját – a hatósági eljárás kezdeményezésén kívül – nem a közigazgatási jog, hanem

az eljárással érintett jogterületek (például polgári, büntető-, szabálysértési eljárásjog) rendezik.

Az eljárást kezdeményező aktust két aktustípustól kell elhatárolni:

1. **Az Ákr. alapján végzett megkeresés:** vagyis a megkeresés nem tartozik az eljárást kezdeményező aktusok fogalmába. A megkeresés alapján ugyanis önálló hatósági eljárás nem indul, azaz önmagában nem érinti, nem változtatja meg az ügyfél jogviszonyait. A megkeresés esetében az ügyfél változatlanul a megkereső hatósággal áll eljárási jogviszonyban, és nem kerül hatósági eljárási jogviszonyba a megkeresett hatósággal.
2. Az irányítási, illetve a szervezeti típusú felügyeleti jogviszonyon belül **a hivatalbóli hatósági eljárás lefolytatására irányuló utasítás:** ez esetben a felügyeleti szerv hatósági eljárás megindítására utasíthatja az általa irányított hatóságot. A hatóságok közötti felügyeleti jogviszonyban kiadott eljárást kezdeményező utasítás sem tartozik az eljárást kezdeményező aktusok fogalmába, mert egyrészt nem hatósági, hanem szervezetrendszeren belüli irányítási-felügyeleti jogviszonyban kerül kiadásra, másrészt sok esetben a kezdeményezett hatósági eljárással érintett címzettek köre sem határozható meg az utasítás kiadásakor.

6.2.4. A felhívás

Bár az Ákr. már nem szabályozza az ellenőrzés eredményeként kibocsátható felhívás jogintézményét, de ez nem szűnt meg a hatósági eljárásjogban, ugyanis kiegészítő szabályként számos ágazatban, szakigazgatási területen fennmaradt. (Az Ákr. pontosan ezért nem rendezi, mert a felhívás intézménye nem általános eljárásjogi, hanem szakigazgatási, anyagi jogi szabályozási tárgykor. Vagyis ha az egyes szakigazgatási területen jelentőséggel bír, akkor kiegészítő szabályként rendezze az adott ágazati jogszabály.) A felhívás intézményének lényege és jelentősége, hogy amennyiben a jogszabály vagy a hatósági döntés

megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és meghatározott határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel felhívja annak megszüntetésére. Amennyiben az ügyfél a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, akkor a hatóság – hatáskörének kereteiben – köteles hatósági eljárást indítani (vagy hatáskör hiányában a hatáskörrel, döntési jogosultsággal rendelkező más hatóság vagy szervezet eljárását kezdeményezni).

A felhívás tehát sajátos tartalmú hatósági döntés, amely ugyan nem minősül (nem minősülhet) érdemi, anyagi jogi hatású döntésnek, de ettől függetlenül döntéstartalommal, illetve jogi hatással rendelkezik. Döntéstartalma – az ellenőrzés tényállása szerinti – jogszabálysértés megállapítása és annak indokolása, jogi hatása pedig a jogszabálysértés önkéntes teljesítéssel történő elhárításának lehetősége (mert annak elmulasztása esetében a hatósági vagy más eljárás fog indulni az ügyféllel szemben). A felhívás tehát a modern gazdasági és társadalmi viszonyokhoz igazítható tartalmát, jogi hatását tekintve rugalmas jogintézmény, hiszen a felhívás „ügyfél” általi „önkéntes” teljesítésével elkerülhető a szigorú hatósági eljárás és döntően a közigazgatási anyagi jogi szankcionálás alkalmazása.

Fontos, hogy a felhívás közhatalmi típusú döntéstartalma miatt (mivel megállapítja egy jogszabály vagy valamely határozat megsértését) „nem maradhat” jogorvoslati lehetőség nélkül. A felhívásban foglaltak ellen a jogorvoslat úgy biztosított, hogy a címzett „egyszerűen” nem teljesíti a felhívásban foglaltakat az ott meghatározott határidőn belül (vagyis nem él az önkéntes teljesítés lehetőségével). Ha a címzett ugyanis nem teljesíti a felhívásban foglaltakat, akkor a hatóság köteles megindítani a felhívás tárgyát képező jogszabálysértés tekintetében a hatósági eljárást, és e hatósági eljárás eredményeként meghozott hatósági határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslatban meg támadható a felhívás tartalma. (Ezért a felhívás nem teljesítése nem

minősül, nem minősíthető jogsértő magatartásnak.) Mindebből következően a felhívás nyilvánvalóan csak abban az esetben bocsátható ki, ha jogszabálysértéssel kapcsolatos jogalkalmazás hatósági hatáskörbe (tehát nem büntető-, polgári stb. eljárás), mégpedig az ellenőrzést folytató hatóság hatáskörébe utalt.

A felhívás tekintetében fontos még megemlíteni, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény⁴¹ szerinti figyelmeztetés és a felhívás nem azonos jogintézmények. A figyelmeztetés ugyanis szankció, anyagi jogi hatású (érdemi) jogkövetkezmény, amelyet a hatóságok hatósági eljárás (és nem ellenőrzés) eredményeként szabnak ki. Ebből következően a figyelmeztetés a hatósági eljárás eredményeként, érdemében hozott hatósági határozat rendelkezése (az adott jogszabálysértés tekintetében alkalmazott jogkövetkezmény). A felhívás ezzel szemben nem hatósági eljárás, hanem hatósági ellenőrzés eredményeként hozott „végzés”, amely az önkéntes jogkövetést célozza (azaz nem az ügyet lezáró, érdemi döntés rendelkezése).

6.2.5. Hatósági intézkedés

Bár a hatósági ellenőrzés eredményeként kibocsátható hatósági aktusok, döntések között az Ákr. nem sorolja fel, de az ellenőrzést folytató hatóság az ellenőrzés során vagy annak eredményeként is jogosult hatósági intézkedés tételére (természetesen kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján és keretében). A hatósági intézkedés a hatósági döntés fogalmán kívül eső hatósági aktusnak minősül.⁴² (Sőt igencsak vitatott kérdés, hogy a hatósági intézkedés egyáltalán a hatósági eljárásjog, az Ákr. hatálya alá tartozik-e, vagy sem.)

A hatósági intézkedés sajátosságai ellenére hatósági aktusnak minősül. A hatósági intézkedés a hatóság nevében hatósági intézkedés té-

⁴¹ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.

⁴² SZAMEL (1973): *i. m.*, 320., 295.; FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*, 351.; MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 327.

telére jogosult személy (általában a hatóság tisztviselője) szóbeli aktusa, amelyet a jogalany köteles azonnal teljesíteni (ilyen például a járványügyi intézkedésre irányuló hatáskörök rendszere, a helyszíni bírság, közvetlen veszélyhelyzet esetén a tűzvédelmi szervek, katasztrófavédelmi szervek intézkedési hatáskörei). A hatósági intézkedés kifejezett jogi hatása, hogy közvetlenül és azonnal végrehajthatóan keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. A hatósági intézkedésről a hatóságnak általában nem kell írásbeli hatósági döntést hoznia, hiszen ez a hatósági intézkedés fogalmából adódóan a legtöbb esetben lehetetlen lenne. Bár az Ákr. nem rendezi a hatósági intézkedés szabályrendszerét, azonban ettől még a hatósági intézkedés sem végezhető kifejezett, jogszabályban biztosított garanciák nélkül. A hatósági intézkedésre irányuló hatáskört, a hatósági intézkedés formáját, tartalmát, a benne foglalt döntés kereteit és az ellene (esetlegesen) biztosított jogorvoslatot a vonatkozó közigazgatási anyagi jogszabályoknak kell rendezniük.

A hatósági intézkedés kiemelendő garanciális eleme, hogy nem végezhető kifejezett, erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás az intézkedésre „feljogosító” hatáskör nélkül. A hatáskör nélküli hatósági intézkedés közjogi alapon és aktustani szempontból is semmisnek minősül. A hatáskör hiányában alkalmazott intézkedés ellen az érintett számos, a közigazgatás működése tekintetében érvényesülő „kontrolleszközt” vehet igénybe, így különösen a hatóság felügyeleti szervéhez, az ügyészséghez, az alapvető jogok biztosához, a polgári bírósághoz, Alkotmánybírósághoz (alkotmányjogi panasszal) fordulhat. Amennyiben a hatósági intézkedésre a jogszabályban biztosított hatáskör alapján, de a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megsértésével kerül sor, akkor elsődlegesen az e jogszabályban meghatározott jogorvoslatokat, egyéb jogi eszközöket veheti igénybe az érintett (rendszerint a felügyeleti szervhez benyújtható „panasz” a jogorvoslat). Jogorvoslat vagy egyéb garanciális eszköz hiányában pedig az imént említett „kontrolleszközök” érvényesíthetők.

A hatósági intézkedés sajátos típusaként rendezi az Ákr. a helyszíni szemle körében az „azonnali eljárási cselekményt”. Ezen Ákr.-beli sza-

bályozás azonban kizárólag a hatósági intézkedés azon sajátos esetére vonatkozik, ha az „a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére” megtartott helyszíni szemle vagy ellenőrzés során kerül alkalmazásra. (Az egyéb azonnali – hatósági – intézkedésekre az Ákr. nem tartalmaz szabályt, illetve garanciákat. Az „egyéb” esetekben tehát teljes egészében a vonatkozó anyagi jogi szabályozás tölti ki tartalommal a hatósági intézkedés hatásköri alapját, eljárásrendjét, eszközeit, garanciáit.)

Az összefüggéseket tekintve megállapítható, hogy a hatósági intézkedéshez képest alapvetően különböző, elhatárolható jogintézmény az Ákr.-ben szabályozott ideiglenes intézkedés. Az ideiglenes intézkedés ugyanis csak és kizárólag közvetlen, elháríthatatlan kár, veszély, személyiségi jogok sérelme esetén alkalmazható, továbbá a hatóság az ideiglenes intézkedésre okot adó körülmény közvetlen észlelése során mérlegeli az intézkedés szükségességét. Fontos különbség, hogy a hatósági intézkedést az anyagi jogszabályban arra hatáskörrel feljogosított hatóság végzi, míg az ideiglenes intézkedés hatáskörre és illetékességre tekintet nélkül végezhető. (Amennyiben tehát a hatóságnak intézkedésre nincs hatásköre, és közvetlen veszélyhelyzet áll fenn, akkor nem hatósági, hanem ideiglenes intézkedésnek minősül az egyedi közigazgatási tevékenység, illetve az aktus.) Kiemelendő az is, hogy a hatóság az ideiglenes intézkedésről az Ákr. szerint köteles végzést hozni, amelyet mind az ügyfélnek, mind a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak köteles megküldeni (míg a hatósági intézkedés tárgyában általánosan nem szükséges, illetve nem is lehet végzésben dönteni). Hangsúlyozandó továbbá, hogy a hatósági intézkedéssel ellentétben az ideiglenes intézkedés körében az Ákr. által szabályozott hatósági eljárási jogviszony jön létre az ügyfél és az ideiglenes intézkedést foganatosító hatóság, valamint az arra hatáskörrel rendelkező hatóság között. Szintén a hatósági intézkedéssel ellentétben a hatáskörrel rendelkező hatóság az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 168–171.
- BÉRCESI Ferenc – IVANICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 65–83.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing.
- SZŰCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.
- ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 408–417.

**XI.
A KÉRELEMRE INDULÓ
JOGORVOSLATI ELJÁRÁS**

Gyurita E. Rita

1. A JOGORVOSLATOK

1.1. A jogorvoslathoz való jog

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹ Továbbá azt is rögzíti, hogy „[a] bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.”²

A jogorvoslat (jogi kontroll) célja a hibás döntés (közhatalmi [hatósági] aktus) orvoslása. A szabályozás kapcsán megállapítható, hogy a jogorvoslati eszközök típusait, valamint az azokra vonatkozó részletes szabályokat az eljárási kódexek tartalmazzák. A jogorvoslati eszközök a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének biztosítékai.³ Az Ákr. is rendelkezik a jogorvoslathoz való jogról, illetve meghatározza, szabályozza a jogorvoslati eszközöket. Az Ákr. kimondja, hogy **határozatok esetén önálló, végzések esetén önálló vagy járulékos jogorvoslatnak van helye.** A hatóság végzése ellen

- a) önálló jogorvoslatnak van helye, ha azt törvény megengedi,
- b) egyéb esetben járulékos a jogorvoslati jog; a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

¹ Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7) bekezdés.

² Magyarország Alaptörvénye, 25. cikk (2) bekezdés b) pont.

³ VARGA Zs. András (2012): Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 134–137.; PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 69–72.

A jogorvoslati kérelem benyújtására jogosultnak alanyi joga van arra, hogy a jogorvoslati kérelmét az elbírálásra jogosult hatóság, illetve a bíróság érdemben elbírálja, kivéve, ha az érdemi elbírálás törvényi feltételei nem állnak fenn, továbbá akkor is döntést hozzon az elbírálásra jogosult hatóság, illetve a bíróság a jogorvoslati kérelem tárgyában, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltaknak nem ad helyt.⁴

1.2. A jogorvoslati eljárások fajtái

Az Ákr. a jogorvoslati eljárások két fajtáját különbözteti meg:

1. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a) a közigazgatási per,
- b) a fellebbezési eljárás.

2. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások:

- a) a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- b) a felügyeleti eljárás,
- c) az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások között **alapvető különbségek vannak. A kérelemre induló jogorvoslati eljárás megindításának feltétele a jogorvoslati kérelem** (fellebbezés, keresetlevél) benyújtása, tehát az ügyfél akaratától függ az eljárás megindítása. Ezzel szemben **a hivatalból induló jogorvoslati eljárás megindításának nem feltétele az ügyfél által benyújtott jogorvoslati kérelem**, ugyanis az eljárás független az ügyfél akaratától, sőt az ügyfél akarata ellenére is lefolytatható az eljárás. További különbség, hogy **a kérelemre induló jogorvoslati eljárások**

⁴ SZALAI Éva (2013): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog – Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 206–209.

funkciója alapvetően **a szubjektív jogvédelem**, de megjelenik az **objektív jogvédelem** is. Ezek elsősorban az ügyfelet védik, amennyiben a hatóság az ügyfél jogát, jogos érdekét sértő hatósági döntést hozott. **A hivatalból induló jogorvoslati eljárás funkciója az objektív jogvédelem**, ez a hatósági döntések törvényességét, a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülését biztosítja.⁵ **Kérelemre induló jogorvoslati eljárás során jog- és érdeksérelem is orvosolható**, ezzel ellentétben **a hivatalból induló jogorvoslati eljárás során csak jogszabálysértő hatósági döntés orvoslására kerül sor**.

Végül az időbeli korlátok kapcsán megállapítható, hogy a fellebbezést, illetve a keresetet a döntés közlésétől számított, viszonylag rövid határidőn belül be kell nyújtani. A hivatalból induló jogorvoslati eljárások esetén hosszabb határidő (tágabb időkorlát) áll a hatóság rendelkezésére, utóbbiról a hivatalból induló jogorvoslati eljárásoknál részletesen szó esik.

1.3. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások fajtái

Az Ákr. két kérelemre induló jogorvoslati eljárást szabályoz:

1. a fellebbezés és
2. a közigazgatási per.

Megjegyzendő, hogy ezeket a jogorvoslati eljárásokat, illetve jogintézményeket a korábbi eljárási kódexek is tartalmazták, természetesen részben eltérő tartalommal, illetve terminológiával.

A kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközöket érintő **változások** kapcsán kiemelendő **egyrészt**, hogy **a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz jellege megszűnt, kivételes jogorvoslati eszközzé vált**. Megjegyzendő, hogy az elsőfokú hatósági döntések esetén

⁵ SZALAI (2013): *i. m.*, 206–209.

a fellebbezés volt az elsődleges, általános jogorvoslati eszköz az Et., az Áe. és a Ket. alapján, az Ákr. azonban szakított ezzel, és most a közigazgatási per az elsődleges jogorvoslati eszköz. Másrészt kiemelendő a változások kapcsán, hogy a Ket. négy kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközt szabályozott 2012. évtől. Az **Ákr.** két jogorvoslati eszközt szabályoz. **Nem szabályozza az újrafelvételi kérelmet és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.**

Az Ákr.-hez fűzött indokolás az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás szabályozásának mellőzése kapcsán az alábbiakra mutat rá: „Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozása pedig okafogyottá vált az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva a jogorvoslat. A törvény azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség.”⁶

Az ágazati szabályozást tanulmányozva megállapítható, hogy az **újrafelvételi eljárás** mint kérelemre induló jogorvoslati eljárás **megjelenik kiegészítő szabályként** egyes ágazati jogszabályokban (például a közúti közlekedésről szóló törvényben).⁷

⁶ Az Ákr. 111–113. §-aihoz fűzött indokolás.

⁷ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, 21/M. §.

1.4. A kérelemre induló jogorvoslati eljárások jellemzői

A **fellebbezés** kérelemre igénybe vehető **belső jogorvoslat**. A hatóság döntését – a fellebbezés okán – egy másik hatóság vizsgálja felül, tehát a jogorvoslati kérelem elbírálása, a döntés felülvizsgálata, illetve megalapozott fellebbezés alapján a hiba (sérelem) orvoslása a közigazgatási szervezeten belül történik. A **közigazgatási per** kérelemre igénybe vehető **külső jogorvoslat**. A hatóság döntését nem egy másik hatóság, hanem a közigazgatási szervezeten kívüli szerv, a bíróság vizsgálja felül. A közigazgatási hatósági döntés ellen benyújtott kereset kapcsán a közigazgatási perben első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróságok (differenciált illetékességgel) és a fővárosi törvényszék járnak el.

A **fellebbezés kivételes jogorvoslati eszközzé vált**, hiszen az elsőfokú döntés ellen csak **akkor van helye fellebbezésnek, ha az Ákr. vagy ágazati törvény kifejezetten megengedi**. A **közigazgatási per az elsődleges, általános jogorvoslati eszköz**, minden az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben **a végleges döntés ellen – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével** – közigazgatási pert lehet indítani.

A **fellebbezés nincs jogcímhez kötve**: bármely okból lehet fellebbezni, tehát a fellebbezésben nem kell jogszabálysértésre hivatkozni. **A közigazgatási per indítására jogsérelemre hivatkozva van lehetőség**. A keresetlevélben meg kell jelölni a jogsértést, ez a keresetlevél kötelező tartalmi eleme. Amennyiben a keresetindítási határidőn belül nem jelölnek meg jogsérelmet, akkor a keresetet visszautasítják.⁸

A fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet benyújtani a fellebbezéssel megtámadott döntést hozó hatósághoz.

⁸ PATYI András (2012): A bírósági felülvizsgálat és a közigazgatási per alapjai a hatósági eljárásjogban. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 482–484.; KILÉNYI Géza et al. (1976): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 320–321., 332–334.; SZALAI (2013): *i. m.*, 207–208., 224–227.

A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – **a döntés közlésétől számított harminc napon belül** kell az elsőfokon eljáró közigazgatási szervhez benyújtani.

Törvény a perindítási határidőt eltérően szabályozhatja, például az építési hatóság vagy az építésfelügyeleti hatóság végleges döntését a közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megtámadni.⁹

A fellebbezés kapcsán **teljes aktus-felülvizsgálatra** kerül sor. A fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást teljes egészében felülvizsgálja, **nincs kötve a fellebbezéshez**. Ez azt jelenti, hogy a fellebbezésben nem hivatkozott jogszabálysértést is megállapíthat (objektív jogvédelem). A teljes aktus-felülvizsgálatot korlátozza az Ákr., amikor kimondja, hogy a döntés fellebbezéssel nem érintett rendelkezései véglegessé válnak. **A bíróság a végleges hatósági döntés jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja** azzal, hogy hivatalból figyelembe veszi – a kereseti kérelemben foglaltaktól függetlenül – a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényben meghatározottakat (semiségi ok stb.).¹⁰

A fellebbezés továbbra is **feltételesen devolutív hatályú (átszár-maztató hatályú) jogorvoslat**. Amennyiben a megtámadott döntést hozó hatóság – a fellebbezés okán – nem él az önkorrekció lehetőségével, akkor a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság dönt. **A közigazgatási per** – a fellebbezéssel egyezően – **feltételesen devolutív hatályú jogorvoslat**, a keresettel megtámadott döntést hozó

⁹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, 53/I. §.

¹⁰ PATYI (2012): *i. m.*, 488–490.; KILÉNYI et al. (1976): *i. m.*, 346–347.; SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 174–175.

hatóság – a kereset okán – önkorrekciónal élhet, orvosolva ezáltal a döntés hibáját.¹¹

A fellebbezés alapján **a másodfokú hatóságnak reformatórius (megváltoztatási) és kasszációs (megsemmisítési) joga van.** A másodfokú hatóságnak **nincs lehetősége új eljárásra utasítani** az elsőfokú hatóságot. Korábban az Et. és az Áe. alapján lehetősége volt a másodfokú hatóságnak új eljárásra utasításra, továbbá a Ket. is tartalmazta hatálybalépésekor ezt a döntési alternatívát. A másodfokú hatóság a nem orvosolható hibában szenvedő döntést (például hatáskör hiányában hozott határozat) megsemmisíti, az orvosolható hiba esetén megváltoztatja a döntést. **A bíróságnak is van (egyebek mellett) reformatórius (megváltoztatási) és kasszációs (megsemmisítési [hatályon kívül helyezés]) joga.** Továbbá a bíróság **hatályon kívül helyezi a döntést, és szükség esetén új eljárásra utasítja a közigazgatási hatóságot.** A bíróságnak – ellentétben a másodfokú hatósággal – lehetősége van új eljárásra utasításra.¹²

¹¹ PATYI (2012): *i. m.*, 480–481.; KILÉNYI Géza et al. (1976): Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 378–379.; SZALAI (2018): *i. m.*, 172–173.; TOLDI Ferenc (1959): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 196–198.

¹² PATYI (2012): *i. m.*, 482–484.; KILÉNYI (1976): *i. m.*, 378–379.; SZALAI (2018): *i. m.*, 180–182.; TOLDI (1959): *i. m.*, 204–209.

2. A FELLEBBEZÉS

2.1. A fellebbezéssel megtámadható döntések

A fellebbezés tárgya az **elsőfokú, nem végleges döntés** (határozat, végzés). Korábban már utaltunk arra, hogy a **fellebbezés kivételes jellegű jogorvoslati eszközzé vált**. Ennek okán az elsőfokú döntés ellen fellebbezésre **csak akkor van lehetőség, ha törvény megengedi**. Ez azt jelenti, hogy a döntés elleni fellebbezési lehetőségről **az Ákr.-nek vagy ágazati törvénynek kifejezetten rendelkezni kell**. Amennyiben az Ákr. vagy ágazati törvény az adott ügyben nem rendelkezik a fellebbezési lehetőségről, akkor a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek.

A fellebbezéssel megtámadható **döntések két csoportra oszthatók**. A fellebbezéssel megtámadható döntések egyik csoportjába az **elsőfokú, nem végleges határozatok** tartoznak. A fellebbezéssel megtámadható döntések másik csoportjába az **elsőfokú, nem végleges végzések** tartoznak. A végzések kapcsán megjegyzendő, hogy a fellebbezhetőség szempontjából további két alcsoportra bonthatók: 1. **önálló fellebbezéssel megtámadható végzések**, valamint 2. **önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzések** (hiánypótlási felhívásról rendelkező, áttételt elrendelő végzés stb.). Az utóbbi esetben járulékos fellebbezés van, ami azt jelenti, hogy a végzés csak az ügy érdemében hozott határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg.

Az Ákr. meghatároz olyan határozatokat és végzéseket, amelyek ellen fellebbezésnek van helye. **Az Ákr. alapján fellebbezéssel támadható az elsőfokú (nem végleges) határozat, ha**

1. járási (kerületi) hivatal vezetője, vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve (polgármester, jegyző, képviselő-testület bizottsága, társulás), vagy
2. rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

A fenti, hatóságként eljáró szervek elsőfokú (nem végleges) határozatai ellen – ügyfajtától függetlenül – fellebbezésnek van helye az Ákr. alapján azzal, hogy egy-egy ügyfajtában ágazati törvény kizárhatja a fellebbezést. Ha a megyeszékhely járási hivatala (illetve a jogszabályban kijelölt járási hivatal) jár el munkaügyi vagy munkavédelmi hatósági hatáskörben, akkor az elsőfokú döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek¹³ stb., függetlenül attól, hogy e szervek hoztak elsőfokú hatósági döntést.

Az Ákr.-hez fűzött indokolás az alábbiakra mutat rá a fenti döntések fellebbezhetősége kapcsán: „A fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések vagy éppen a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, a felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek olyan mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse.”¹⁴

Továbbá **az Ákr. meghatároz olyan végzéseket, amelyek ellen önálló fellebbezésnek van helye**, függetlenül attól, hogy melyik hatóság hozta, és milyen ügyfajtában:

- a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- b) az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,

¹³ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, 85. §; a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, 6. § (2a) bekezdés.

¹⁴ Az Ákr. 116. §-ához fűzött indokolás.

- c) a kérelmet visszautasító,
- d) az eljárást megszüntető,
- e) az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- f) az eljárási bírságot kiszabó,
- g) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- h) a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- i) az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- j) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- k) az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés.

Megjegyzendő, hogy ágazati törvény egyéb végzések esetében is lehetővé teheti az önálló fellebbezést.

A fellebbezés egyfokú, ami azt jelenti, hogy a másodfokú döntés ellen nincs helye további fellebbezésnek. Az Ákr. meghatározza azokat az esetköröket, amikor nincs helye fellebbezésnek még az Ákr. alapján fellebbezéssel támadható határozatok és végzések esetében sem (kizárt a fellebbezés). **Az Ákr. az alábbi esetekben zárja ki a fellebbezést:**

1. Ha az elsőfokú döntést – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta. Ennek okán

- a) a miniszter,
- b) a kormányhivatal (Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal),
- c) az autonóm államigazgatási szerv (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti

Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda),

- d) az önálló szabályozó szerv (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) vezetője által hozott elsőfokú döntés ellen nincs helye fellebbezésnek.

2. Nincs helye fellebbezésnek, **ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést.** A képviselő-testület elsőfokú hatóságként – törvényben (települési támogatás – szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás – megállapítása¹⁵ stb.) vagy önkormányzati rendeletben kapott felhatalmazás alapján – önkormányzati hatósági ügyekben eljár, és elsőfokú döntést hoz – ebben az esetben nincs helye fellebbezésnek a képviselő-testület elsőfokú döntése ellen. Önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület átruházhatja hatáskörét a jegyzőre, a polgármesterre, a képviselő-testület bizottságára, valamint a társulásra. Amennyiben ezek a szervek járnak el elsőfokon, és elsőfokú döntést hoznak önkormányzati hatósági ügyben, akkor helye van fellebbezésnek, amelyet a képviselő-testület bírál el.

3. Nincs helye fellebbezésnek **a másodfokú hatóság által hozott, önállóan fellebbezhető végzés esetén.** Ez azt jelenti, hogy kizárt a fellebbezés, ha másodfokú hatóság jár el, és az eljárás során vagy befejezésekor végzést hoz. Még akkor sem lehet fellebbezni, ha a végzés az Ákr. vagy ágazati törvény alapján önállóan fellebbezhető lenne.

4. Nincs helye fellebbezésnek, **ha nincs kijelölt másodfokú hatóság.** Ha nem történt meg a másodfokú hatóság kijelölése jogszabályban, akkor kizárt a fellebbezés a hatósági ügyben, mivel nincs kijelölt hatóság a fellebbezés elbírálására.

5. Nincs helye fellebbezésnek **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben.** Az Ákr. nem definiálja

¹⁵ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, 25. § (3) bekezdés b) pont.

a kiemelt jelentőségű ügyet. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény határozza meg, hogy mely ügyek minősülhetnek kiemelt jelentőségű ügynek.

Kiemelt jelentőségű ügy:

- a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó,
- b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó,
- c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű,
- d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó,
- e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító,
- f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő,
- g) kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, bemutatásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó vagy
- h) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó,
- i) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügy.¹⁶

¹⁶ A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény, 1. § (1) bekezdés.

6. Nincs helye fellebbezésnek, ha a **hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el**. Amennyiben a **szerződő ügyfél megszegi a hatósági szerződésben foglaltakat**, akkor a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, akkor megindítja a végrehajtást. Utóbbi esetben a végrehajtást elrendelő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

2.2. A fellebbezésre jogosultak, lemondás a fellebbezési jogról, a fellebbezés visszavonása

Az Ákr. alapján a fellebbezésre jogosultak két csoportra oszthatók:

1. ügyfél, valamint
2. akire a döntés rendelkezést tartalmaz.

Egyrészt **fellebbezés benyújtására jogosult az ügyfél** az elsőfokú döntés ellen, amennyiben törvény kifejezetten megengedi a fellebbezést. Másrészt fellebbezésre jogosult **az is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz**: 1. az eljárás egyéb résztvevője, valamint 2. az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívüli olyan személy vagy szervezet, akire a döntés rendelkezést tartalmaz.

A fellebbezés alanyi jog, tehát a fellebbezésre jogosult maga dönti el, hogy kíván-e fellebbezni, benyújtja-e jogorvoslati kérelmét. A fellebbezésre jogosult lemondhat a fellebbezési jogáról, vagy a már benyújtott fellebbezést visszavonhatja. Az Ákr. rögzíti, hogy **a fellebbezésre jogosult lemondhat a fellebbezési jogáról** a fellebbezési határidőn belül. A fellebbezési jogról történő **lemondás pedig nem vonható vissza**.

Lehetőség van arra is, hogy **a fellebbezésre jogosult visszavonja** a már benyújtott **fellebbezését**. Amennyiben több fellebbező volt, és **valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését**, akkor a fellebbezési eljárást megszünteti a **másodfokú hatóság**. Ebben az esetben

nem születik érdemi döntés a fellebbezés kapcsán, mivel a fellebbezés visszavonása okán az eljárást megszüntetik.

2.3. A fellebbezési határidő és a fellebbezés előterjesztése

Az Ákr. szabályozza a fellebbezés határidejét: **a fellebbezést a döntés közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni.** Az Ákr. meghatározza a fellebbezés előterjesztésének helyét is: a fellebbezést **a megtámadott döntést hozó hatóságnál kell előterjeszteni,** nem pedig a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóságnál.

A fellebbezés tartalma kapcsán korábban már jeleztük, hogy a fellebbezés nincs jogcímhez kötve, jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet fellebbezni. A fellebbezésben hivatkozni lehet anyagi és eljárási jogi jogszabálysértésre, jogszabálysértő (téves) jogértelmezésre. Hangsúlyozandó azonban, hogy nemcsak jogszabálysértésre lehet hivatkozni, ennek okán nem kötelező jogszabálysértés megjelölése. Az Ákr. rögzíti a fellebbezés tartalma kapcsán azt is, hogy fellebbezni csak **a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból,** illetve csak **a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.** A fellebbezést **indokolni is kell.** Végül a fellebbezésben **csak olyan új tényekre lehet hivatkozni,** amelyekről az **elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása,** vagy arra **önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.**

2.4. A fellebbezés benyújtásának joghatása

A fellebbezés benyújtásának joghatása, hogy **a döntés végrehajtására halasztó hatálya van, kivéve, ha a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánította.** Az azonnali végrehajthatóság eseteit

az Ákr. IV. fejezete (*A hatóság döntései*) tartalmazza. Eszerint a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja az alábbi esetekben:

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

A fellebbezés elbírálásáig nincs lehetőség a döntés végrehajtására, kivéve, ha el nem rendelik az azonnali végrehajtást.

Az Ákr. meghatároz két olyan végzést is, amikor a **fellebbezésnek nincs halasztó hatálya a végrehajtásra:**

1. ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint
2. az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés.

A fenti végzések a benyújtott fellebbezéstől függetlenül végrehajthatók.

2.5. Intézkedések a fellebbezés alapján, önkorrekció

Az elsőfokú hatóság a beérkezett fellebbezést megvizsgálja, és ennek alapján eldönti, hogy él-e önkorrekcióval. Ugyanis **a fellebbezés kapcsán lehetőség van az önkorrekcióra.** Ebben az esetben a megtámadott döntést hozó hatóság – a fellebbezés kapcsán **módosítja vagy visszavonja, továbbá kijavítja vagy kiegészíti a megtámadott elsőfokú döntést** az alábbiak szerint. Ha a hatóság

- a) megállapítja a fellebbezés alapján, hogy döntése jogszabályt sért, akkor azt módosítja vagy visszavonja,
- b) egyetért a fellebbezésben foglaltakkal, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, akkor a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.

Amennyiben a megtámadott döntést hozó hatóság a fellebbezés kapcsán **nem gyakorol önkorrekciót**, vagyis nem javítja ki, nem egészíti ki, nem módosítja, nem vonja vissza a döntését, **akkor** a fellebbezést az ügy összes iratával **felterjeszti a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz**. A felterjesztésre a fellebbezési határidő leteltét követően azonnal, de legkésőbb 8 napon belül kerül sor. Az elsőfokon eljáró hatóságnak fel kell terjeszteni a fellebbezést, a megtámadott elsőfokú döntést és az elsőfokú eljárásban keletkezett összes iratot.

Előfordulhat, hogy a fellebbezésre jogosult elkésetten nyújtja be a fellebbezést, de egyidejűleg igazolási kérelmet is benyújt a fellebbezési határidő elmulasztásának kimentésére. Ilyenkor **a hatóságnak először döntenie kell végzésben az igazolási kérelem tárgyában**. Az igazolási kérelem tárgyában kétféle döntés születhet:

1. **A hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad:** ebben az esetben a fellebbezésre jogosult személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztotta volna el a fellebbezési határidőt, azaz a fellebbezést határidőben benyújtottnak kell tekinteni.
2. **Az igazolási kérelmet elutasítják:** ekkor a fellebbezés elkésettnek minősül. Ebben az esetben a másodfokú hatóság egy végzésben visszautasítja az elkésett fellebbezést.

2.6. A fellebbezés elbírálása

A fellebbezés **feltételelesen devolutív (átszármasztató) hatályú jogorvoslati eszköznek** minősül, ami azt jelenti, hogy a fellebbezést általában – önkorrekció hiányában – a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el. Tehát **a döntés joga átszáll** a megtámadott elsőfokú döntést hozó hatóságról **a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóságra**. A döntési jog átszállása feltételes, mert a döntés joga nem száll át a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóságra, ha a megtámadott döntést hozó hatóság a fellebbezés kapcsán visszavonja döntését, vagy ha a fellebbezésnek megfelelően kijavítja, kiegészíti vagy módosítja a megtámadott elsőfokú döntést.¹⁷

A másodfokú hatóság (a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság) **nincs kötve a fellebbezési kérelemhez**, illetve az abban foglaltakhoz, ugyanis az Ákr. rögzíti, hogy a másodfokú hatóság **a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is megvizsgálja**. A fellebbezés kapcsán a másodfokú hatóságnak teljes felülbírálati joga van.¹⁸

Korábban már szó esett arról, hogy a fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatók. Ennek alapján **sor kerülhet a fellebbezési eljárásban (másodfokú eljárásban) további tényállás tisztázására, illetve kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatására is**.

A másodfokú hatóság **a fellebbezés kapcsán többféle döntést hozhat:**

- a) A másodfokú hatóság **helybenhagyja az elsőfokú döntést**, ha megalapozatlannak tartja a fellebbezést, azaz ha a fellebbezési eljárás során felülvizsgált döntést nem tartja hibásnak (jog vagy érdeksértőnek). A másodfokú döntést is meg kell indokolni, hiszen a fellebbező ebből tudja meg, hogy milyen jogi és ténybeli indokok alapján utasították el a fellebbezését.

¹⁷ SZALAI (2018): *i. m.*, 172–173., 179.; TOLDI (1959): *i. m.*, 196–198.

¹⁸ SZALAI (2018): *i. m.*, 174–175.

- b) A másodfokú döntést hozó hatóság **megváltoztatja az elsőfokú döntést**, ha olyan hibában szenved az elsőfokú döntés (például jogszabálysértő vagy érdeksértő), amely a másodfokú eljárás során, illetve döntésben orvosolható. A megváltoztatás történhet **a fellebbező javára (reformatio in melius) vagy a fellebbező hátrányára (reformatio in peius)**. Ennek alapján előfordulhat az is, hogy a másodfokú döntés súlyosabb kötelezettséget állapít meg, mint amilyent a fellebbezéssel megtámadott elsőfokú döntés tartalmazott, illetve hátrányosabb a fellebbező számára, mint az elsőfokú döntés.
- c) A másodfokú hatóság **megsemmisíti az elsőfokú döntést**, ha olyan hibában szenved, ami egyáltalán nem orvosolható (joghatóság vagy hatáskör hiányában járt el a hatóság stb.).
- d) A másodfokú hatóság **megszünteti a fellebbezési eljárást**, amennyiben valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését.
- e) A másodfokú hatóság **visszautasítja a fellebbezést**, amennyiben a fellebbezési eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik (elkésett a fellebbezés, és a kérelem igazolására nem került sor, vagy azt elutasították, jogszabálytól származó fellebbezés stb.).

A fellebbezési eljárás megszüntetése, valamint a fellebbezés visszautasítása esetén a másodfokú hatóság nem dönt érdemben a fellebbezés tárgyában, nem bírálja el érdemben a fellebbezést. A másodfokú hatóság döntési jogkörei kapcsán megállapítható, hogy megilleti a megváltoztatás (reformáció) és a megsemmisítés (kasszáció) joga is.¹⁹

Hangsúlyozandó, hogy a másodfokú hatóság az Ákr. alapján – a fellebbezés kapcsán – nem utasíthatja új eljárásra az elsőfokú hatóságot. Amennyiben a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, akkor a másodfokú hatóság tisztázza

¹⁹ SZALAI (2018): *i. m.*, 180–182.; TOLDI (1959): *i. m.*, 204–209.

a tényállást, és meghozza a döntést. A fellebbezés tárgyában hozott, másodfokú, végleges döntés ellen közigazgatási pernek van helye.

2.7. A másodfokú (fellebbezés elbírálására jogosult) hatóságok

Az Ákr. nem szabályozza a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóságokat, de kimondja, hogy a **másodfokú hatóságot jogszabályban kell kijelölni**. Ennek okán jogszabályok tartalmazzák a másodfokú, fellebbezés elbírálására jogosult hatóságokat a hatósági ügyekben. Az Ákr. nem határozza meg a **fórumrendszert** a hatósági eljárásban.

2.7.1. Államigazgatási szervek

Az államigazgatási szervezet működési terület és hatáskör alapján tagolt (néhány államigazgatási szerv kivételével), hierarchikusan felépülő rendszer. **Az államigazgatási szervek a területi tagolódást tekintve elhelyezkedhetnek központi vagy területi szinten, valamint hatáskör alapján lehetnek általános vagy különös hatáskörűek**. Fontosnak tartjuk kiemelni az alábbi államigazgatási szervek, illetve vezetőik által hozott elsőfokú döntések elleni jogorvoslatokkal kapcsolatban az alábbiakat.

Az államigazgatási szerv elsőfokú döntése ellen irányuló fellebbezést a döntést hozó államigazgatási szerv (hatóság) felett irányítási jogkört gyakorló (felettes) államigazgatási szerv bírálja el, ha törvény másként nem rendelkezik.

1. Központi államigazgatási szervek: korábban szóltunk már róla, hogy ha a központi államigazgatási szervek vezetői közül **a miniszter, az autonóm államigazgatási szerv** (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti

Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda), **az önálló szabályozó szerv** (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) **vagy kormányhivatal** (Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) **vezetője hoz elsőfokú döntést, akkor nincs helye fellebbezésnek**, e döntések esetén közigazgatási pernek van helye. Ha **központi hivatal** (Oktatási Hivatal, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonság Hivatal stb.) **hoz elsőfokú döntést**, és van ellene önálló fellebbezés, akkor a központi hivatalt **irányító** (irányítási jogkört gyakorló) **miniszter jogosult a fellebbezés elbírálására**, ha törvény másként nem rendelkezik.²⁰

2. **A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek**, illetve vezetőik elsőfokú döntései ellen irányuló fellebbezés elbírálására jogosult szervek rendszere az alábbiak szerint alakul:

- a) Ha a Kormány **általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként kijelölt fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve vezetője (kormány megbízott)** hoz elsőfokú döntést, akkor az adott közigazgatási hatósági ügytípus tekintetében a **szakmai irányítást gyakorló miniszter vagy más központi államigazgatási szerv (jellemzően központi hivatal)** vezetője jogosult a fellebbezés elbírálására, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. A fővárosi és megyei kormányhivatal önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei a járási hivatalok. Ha a **járásai hivatal, illetve vezetője** (járásai hivatalvezető) **hoz elsőfokú döntést**, akkor a **fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására**, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.²¹

²⁰ SZALAI (2013): *i. m.*, 209–212.

²¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.), 16/A. § (1)–(2) bekezdés.

- b) Amennyiben **dekoncentrált, különös hatáskörű államigazgatási szerv** hoz elsőfokú döntést, akkor **irányító** (irányítási jogkört gyakorló) **miniszter** vagy **központi hivatal vezetője** jogosult a fellebbezés elbírálására, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.²²

2.7.2. A helyi önkormányzat szervei

A helyi önkormányzat szervei államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyekben is eljárnak.

Államigazgatási feladat- és hatáskör: törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg.²³ **Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási hatósági hatáskörben eljárva hoz elsőfokú döntést, akkor az e döntés elleni fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatósága a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatal, ha törvény vagy kormányrendelet másképp nem rendelkezik.**²⁴ Megjegyzendő, hogy ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, akkor **a képviselő-testület, a közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.** A képviselő-testület sem első, sem másodfokon nem gyakorol államigazgatási hatáskört.

Önkormányzati hatósági ügyek: ahogy korábban már említettük, ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hoz döntést,

²² SZALAI (2013): *i. m.*, 209–212.

²³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, 18. §.

²⁴ Khtv. 16/A. § (1)–(2) bekezdés.

e döntés ellen nincs helye fellebbezésnek. A képviselő-testület döntése ellen közigazgatási pert lehet indítani. Ha önkormányzati hatósági ügyben (átruházott hatáskörben) eljárva **a polgármester, jegyző, a képviselő-testület bizottsága vagy törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulás** hoz elsőfokú döntést, akkor **a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóság a képviselő-testület.**

2.7.3. Köztestületek

A **köztestület** (kamarák, hegyközség stb.) hatáskörébe utalt hatósági ügyben **a fellebbezést a törvényben meghatározott köztestületi szerv bírálja el.**²⁵

2.7.4. Egyéb szerv, szervezet, személy

Ha nem a közigazgatási szervezetbe tartozó szervet, szervezetet vagy személyt törvény vagy kormányrendelet feljogosít közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki, és a döntés ellen a fellebbezés biztosított, akkor a jogszabályban meg kell határozni a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatóságot.

²⁵ SZALAI (2013): *i. m.*, 209–212.

3. A KÖZIGAZGATÁSI PER

3.1. A közigazgatási per szabályozása

A közigazgatási perek szabályozása kapcsán lényeges változás történt, hiszen 2018. január 1-jén lépett hatályba a **közigazgatási perrendtartásról szóló törvény** (Kp.).²⁶ Ennek okán a közigazgatási pereket önálló kódexben szabályozták. Korábban a közigazgatási perek szabályozására nem önálló kódexben került sor, így a közigazgatási perekre vonatkozó alapvető szabályokat a hatósági eljárást szabályozó kódexek (Et., Áe. és Ket.), valamint a polgári perrendtartásról szóló törvény (Pp.)²⁷ tartalmazta. A Pp. a *Különleges eljárások* (Negyedik rész) között önálló fejezetben (XX. fejezet) szabályozta a közigazgatási pereket.²⁸ Továbbá megjegyzendő, hogy a nemperes eljárásokat külön törvényben szabályozták.²⁹

A jelenlegi szabályozás kapcsán megállapítható, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat az Ákr. és a Kp. tartalmazza azzal, hogy az Ákr.-ben csak néhány alapvető szabály található, a részletes szabályozás a Kp.-ban található.

Megjegyzendő, hogy a Kp. szabályainak feldolgozására önálló kiadványban kerül sor. Ennek okán, az ismételtek elkerülése végett a Kp. szabályainak részletes ismertetésére e kiadványban nem térünk ki, hiszen itt az Ákr. szabályainak elemzésére szorítkozunk. Csak annyiban hivatkozunk a Kp.-re, amennyire a fellebbezés és a közigazgatási per összehasonlításához szükséges.

²⁶ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).

²⁷ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.).

²⁸ A Pp. XX. fejezetét beiktatta a 1972. évi XXVI. törvényerejű rendelet, hatályos volt 1973. január 1. napjától.

²⁹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

3.2. A közigazgatási per szabályozása az Ákr.-ben

Az Ákr. közigazgatási perre vonatkozó szabályai három csoportra oszthatók. Szabályozza egyrészt az ügyfél perindítási jogát, másrészt az ügyész perindítási jogát, harmadrészt a keresetlevél alapján történő önkorrekciót.

3.2.1. A közigazgatási per lehetősége

Az Ákr. a közigazgatási per lehetősége kapcsán az ügyfél és az ügyész perindítási jogát szabályozza. Az Ákr. értelmében **az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen indíthat közigazgatási pert, kivéve az önálló fellebbezéssel nem támadható végzéseket.** Ennek alapján az ügyfél közigazgatási pert indíthat végleges határozat (beleértve az egyezséget jóváhagyó határozatot is), végleges végzés (kivéve az önálló fellebbezéssel nem támadható végzés), valamint hatósági szerződés kapcsán.

Az Ákr. a közigazgatási per **előfeltételeként rögzíti**, hogy fellebbezéssel támadható döntések esetén csak akkor indítható ilyen per, ha az arra **jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták.** Tehát a fellebbezési jog kimerítése, illetve a fellebbezés elbírálása után kerülhet sor a közigazgatási perre.

Az ügyész perindítása kapcsán az Ákr. rögzíti, hogy annak **előfeltétele a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen eltelte.** Az ügyész perindítása kapcsán a per tárgya

1. a hatóság véglegessé vált döntése jogszerűségének felülvizsgálata vagy
2. a hatóság eljárási kötelezettségének – ügyészi felhívás ellenére történő – elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése a bíróság által.

Hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási per indítására jogosultak körét és a közigazgatási perben a jogvita tárgyát a Kp. részletesen, az Ákr.-ben meghatározottaktól bővebben szabályozza.

3.2.2. Önkorrekción a keresetlevél alapján

A keresetlevél alapján **a hatóságnak lehetősége van önkorrekcióna** az alábbiak szerint. Ha a hatóság

- a) a keresetlevél alapján megállapítja, hogy **döntése jogszabályt sért**, azt módosítja vagy visszavonja;
- b) **a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél**, akkor a hatóság a **nem jogszabálysértő döntést** is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.

Összegezve a fentieket, önkorrekcióna jogszabálysértés és érdeksérelem esetén is lehetőség van, de a nem jogszabálysértő döntés esetén az önkorrekción feltétele az, hogy nincs ellenérdekű ügyfél. **Önkorrekcióna** nemcsak a hatóságnak, hanem **a szakhatóságnak is lehetősége van** a keresetlevél alapján. Ha a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását, a hatóság a döntését ennek megfelelően módosítja vagy visszavonja. Amennyiben a szakhatóság önkorrekción alkalmaz, akkor a hatóságnak is önkorrekción kell alkalmazni, nincs mérlegelési joga. Az önkorrekción során hozott döntés (módosításról vagy visszavonásról rendelkező döntés) is közigazgatási per tárgya lehet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- KILÉNYI Géza – MÉSZÁROS József – MIHÁLY Lajos – TOLDI Ferenc – VÁGÓ László (1976): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 313–359.
- KILÉNYI Géza – MÉSZÁROS József – MIHÁLY Lajos – TOLDI Ferenc – VÁGÓ László (1976): Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt. In FONYÓ Gyula szerk.: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 361–405,
- PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 69–77.
- PATYI András (2012): A bírósági felülvizsgálat és a közigazgatási per alapjai a hatósági eljárásjogban. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 471–495
- SZALAI Éva (2013): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog – Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 134–257.
- SZALAI Éva (2018): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft. 115–214.
- TOLDI Ferenc (1959): A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során. In TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 181–212.
- VARGA Zs. András (2012): Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 105–140.

**XII.
HIVATALBÓL INDULÓ
JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK**

Lapsánszky András

1. A HIVATALBÓLI JOGORVOSLATOK (JOGORVOSLÁS) ELMÉLETI ALAPKÉRDÉSEI

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogorvoslási módok, amelyek eltérő tartalommal és funkcióval rendelkeznek a jogorvoslat polgári perjogban kialakult klasszikus fogalmához, valamint a közigazgatási eljárásjogban az ügyfelek jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát érvényesítő jogorvoslatokhoz képest. Bár az Ákr. a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárásokat is jogorvoslatként, mégpedig hivatalbóli jogorvoslatként határozza meg, definiálja, a normaszövegtől eltérően elméleti értelemben mégis jelentős különbség van a hatósági eljárásjogban a kérelemre induló és a hivatalbóli jogorvoslatok között. Olyan lényeges különbségek, hogy az elmélet elnevezésében is megkülönbözteti a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslatot. A hivatalból induló jogorvoslatot az elmélet tehát nem jogorvoslati eljárásnak, hanem jogorvoslásnak vagy döntés-felülvizsgálati eljárásnak nevezi.

A hivatalbóli jogorvoslat funkciója ugyanis a jogrend védelme, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása abban az esetben is, ha az ügyfél nem érdekelt a jogorvoslati kérelem előterjesztésében. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elvének maradéktalan érvényesülése érdekében biztosítják a közigazgatás – alkotmányos szinten is megkövetelt – feltétlen törvény alá rendeltségét, tehát az objektív, tárgyi jogvédelmet.

A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások tehát speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző „döntésfelügyeleti” eljárástípusok, amelyeket – ahogy fentebb említettük – más szóval

jogorvoslási¹ módoknak is neveznek a jogirodalomban éppen azért, hogy fogalmi szempontból is megkülönböztessék a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatot a jogorvoslat klasszikus fogalmához képest.²

Miután azonban az Ákr. kifejezetten hivatalbóli jogorvoslatként határozza meg a döntés-felülvizsgálati eljárásokat, ezért az egyértelműség és a felesleges bonyolítás elkerülése érdekében mi is hivatalbóli jogorvoslatoknak nevezünk ezen eljárástípusokat. Az Ákr. jogorvoslati rendszerében három hivatalbóli jogorvoslat van:

1. a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében;
2. a felüyeleti eljárás;
3. az ügyészi felhívás és az ügyészi fellépés alapján indított eljárás.

¹ FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 253.

² SZAMEL Lajos szerk. (1978): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 417.

2. A DÖNTÉS MÓDOSÍTÁSA VAGY VISSZAVONÁSA

A hivatalbóli módosítás, visszavonás (a továbbiakban: módosítás-visszavonás) nem jogerős döntéssel szemben is alkalmazható hivatalbóli jogorvoslati eljárástípus. Ahogy már említettük, a módosítás-visszavonás egyrészt nem az ügyfél Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogát hivatott biztosítani, másrészt a rendes jogorvoslati eszközökhöz képest teljesen speciális tartalom, feltétel- és eszközrendszer jellemzi. A módosítás-visszavonás ugyanis korlátozott felülvizsgálati jogkört, iurisdictiont biztosít a hatóság számára, és feltételekhez kötött, kivételes jogorvoslati eszköz. A módosítás-visszavonás a döntés végrehajtása tekintetében halasztó hatállyal sem rendelkezik.

A módosítás-visszavonás részletes elemzése előtt fontos megemlíteni és elhatárolni a hivatalbóli módosítás-visszavonást a keresetlevél és a fellebbezés alapján történő módosítás-visszavonástól.

2.1. Hivatalbóli módosítás-visszavonás, valamint a keresetlevél és a fellebbezés alapján történő módosítás-visszavonás összefüggései

A hivatalbóli módosítás-visszavonás jogorvoslati eszköze alapjaiban elkülönül az ügyfél fellebbezési kérelme vagy a keresetlevél alapján történő módosítás, visszavonás jogintézményétől. A fellebbezés és a keresetlevél alapján történő módosítás-visszavonás a kérelemre induló jogorvoslatok csoportjába tartozik, ezért ezeket a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között tárgyaltuk részletesen. Így e helyen csak

a két jogorvoslat-típus közötti legfontosabb összefüggésekre, elhatárolási szempontokra térünk ki. Ezek az alábbiak:

- a) A fellebbezés vagy a keresetlevél alapján alkalmazott módosítás, visszavonás a klasszikus kérelemre induló jogorvoslatok körébe tartozik, amely egyrészt csak az ügyfél jogorvoslati kérelmére indulhat, másrészt az ügyfél a jogorvoslati eljárásban aktív szerepet és széles körű rendelkezési jogot gyakorol. Ezzel szemben a hivatalbóli módosítás, visszavonás csak és kizárólag hivatalból indulhat, valamint az ügyfél e döntés-felülvizsgálattal kapcsolatban nem bír sem rendelkezési joggal, sem széles körű alanyi jogokkal.
- b) A kérelemre indult módosítás, visszavonás időbeli határa is eltér a hivatalbóli típushoz képest, hiszen a fellebbezés vagy a keresetlevél alapján történő módosítás-visszavonásra csak a fellebbezési, keresetindítási határidőn belül benyújtott fellebbezés, keresetlevél alapján van mód (vagyis az ügyfél e határidőkön belül „kezdeményezheti” a fellebbezés, keresetlevél benyújtásával).
- c) A hivatalbóli módosítás, visszavonás esetében a döntés-felülvizsgálati jogkör tartalma csak a jogszerűség vizsgálatára terjedhet ki,³ míg a fellebbezés vagy a keresetlevél alapján gyakorolható módosítás, visszavonás a jogszerűségeen kívül a fellebbezésben, keresetlevélben foglalt egyéb szempontok esetében is alkalmazható (két feltétel van csak: a fellebbezésben, keresetlevélben foglaltakkal való egyetértés, és hogy nincs az ügyben ellenérdekű ügyfél).

A hasonlóság szempontjából nézve a két jogorvoslati eszköz annyiban azonos, hogy a hatóság mindkét jogorvoslatot az Ákr.-ben biztosított saját döntés-felülvizsgálati hatáskörében alkalmazza, tehát mindkét

³ Tehát csak a jogszabálysértő hatósági döntés tekintetében alkalmazható jogorvoslati eszköz.

esetben saját döntését vizsgálja felül. Mindkét jogorvoslati döntés ellen – elvi alapon – ugyanaz a jogorvoslat vehető igénybe: vagyis a visszavonás-módosítás osztja az alaphatározat jogi sorsát (lásd később, a visszavonás-módosítás ellen igénybe vehető jogorvoslatok körében).

2.2. A hivatalbóli módosítás-visszavonás és az anyagi jogi visszavonás-módosítás elhatárolása

Fontos megkülönböztetni, elhatárolni a hatósági döntés módosításának, visszavonásának Ákr.-ben szabályozott hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközét az anyagi jogi, érdemi visszavonás-módosítástól.

Az elhatárolás legfontosabb ismérvei:

- a) Az Ákr.-ben szabályozott hivatalból lefolytatható módosítás, visszavonás a meghozatalakor, „kiadásakor” jogszabálysértő döntés orvoslására irányuló jogorvoslati módszer. Az anyagi jogi visszavonás, módosítás azonban a jogorvoslattól élesen elkülöníthetően nem jogorvoslati eszköz, hanem új ténybeli alapokon álló vagy a döntés meghozatalát követő jogszabályváltozáson alapuló új és önálló hatósági ügy eldöntésére irányuló – elsőfokú – hatósági jogalkalmazási eljárásban hozott hatósági határozat érdemi tartalma, anyagi jogi hatása.⁴ Az anyagi jogi visszavonás-módosítás a hatósági (érdemi) határozatban foglalt anyagi joghatást kiváltó jogszerűen meghozott és jogszerűen is gyakorolt jogot, illetve kötelezettséget vonja vissza vagy módosítja.
- b) A jogorvoslásnak minősülő módosítást, visszavonást döntés-felülvizsgálati eljárás keretében hozza a hatóság, míg az anyagi

⁴ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 520.

jogi visszavonást, módosítást – elsőfokú – hatósági (jogalkalmazási) eljárásban.

- c) A hivatalbóli módosítás-visszavonás célja a hibás, jogszabálysértő aktus orvoslása, hibáinak kiküszöbölése, ezzel szemben az anyagi jogi visszavonás, módosítás célja a jogérvényesülés, mégpedig az egyedi ügy tényállása szerinti jogalkalmazás keretében, tehát az ügyben elsőfokú hatósági eljárás lefolytatása és érdemi eldöntése.

A két jogintézmény tehát csak elnevezésében hasonló, de minden más tekintetben különbözik egymástól.

2.3. A visszavonás-módosítás alapvető jellemzői

A hivatalbóli jogorvoslatnak minősülő visszavonás-módosítás a hatósági döntések tekintetében a közigazgatás törvényes működésének, önkorrekciójának eszköze. Hivatalból gyakorolható, de bármilyen módon a hatóság tudomására juthat a módosítás, visszavonás lefolytatását megalapozó körülmény, azt akár a döntés címzettje (a „korábbi” eljárás ügyfele) is kezdeményezheti. (Az „ügyfél” azonban a kezdeményezése alapján indult módosításra, visszavonásra irányuló eljárásban nem lesz az „ügy ura”, eljárásjogi szempontból a hatóság saját hatáskörében történő visszavonásra-módosításra irányuló eljárásának lefolytatásával kapcsolatban rendelkezési joga nincsen.)

Irreleváns, hogy milyen fokú és milyen típusú a hatósági döntés, azaz mind az első-, mind a másodfokú hatósági döntéssel (akár határozat, akár végzés) szemben érvényesülő jogorvoslat (az Ákr. által meghatározott kivételek mentén). A (hivatalbóli) módosításra, visszavonásra irányuló eljárásban hozott döntés teljes egészében osztja az alapdöntés (tehát a módosított, visszavont döntés) jogi sorsát. (Nemcsak a jogorvoslat szempontjából, hanem a döntés típusa szempont-

jából is: ha az alapdöntés végzés, akkor a módosító, visszavonó döntés is végzés; ha az alapdöntés határozat, akkor a módosító, visszavonó döntés fajtája is hatósági határozat).

A visszavonás, módosítás alapvető és garanciális feltétele, hogy csak jogszabálysértő hatósági döntéssel szemben alkalmazható.

Az eljárás a döntést hozó hatóság hatáskörébe tartozik, amely – általános esetben – mérlegelési jogkörében dönt a visszavonásra-módosításra irányuló eljárás megindításának szükségességéről, és amennyiben azonban megállapítja, hogy döntése jogszabálysértő, köteles módosítani vagy visszavonni a döntését.

2.4. A módosításra, visszavonásra irányuló eljárás

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások sajátos, egyfajta önellenőrzési típusa a hatóság saját hatáskörében történő módosítás, visszavonás. A saját hatáskörű döntés-felülvizsgálat alapvetően belső iratvizsgálatnak minősíthető, és célja a döntés jogszabálysértő voltának, illetve a módosítás, visszavonás szükségességének megállapítása. Ebből következően a visszavonásra-módosításra irányuló eljárás során vizsgált döntés címzettjeit („korábbi” ügyfeleit) a hatóság csak abban az esetben köteles értesíteni az eljárásról, önellenőrzésről, ha azt állapítja meg, hogy a döntés jogszabálysértő, és ebből következően azt módosítja vagy visszavonja.

Értelemszerűen az Ákr. alapeljárásra vonatkozó szabályai megfelelően érvényesülnek a visszavonásra-módosításra irányuló eljárásban is (annak sajátosságaihoz igazodóan). Ugyanis a visszavonásra-módosításra irányuló eljárásban is szükséges lehet például a tényállás tisztázása (az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak bizonyítása, iratok vizsgálata stb.), hatósági döntés meghozatala stb., amelyekre az Ákr. eljárási szabályai megfelelően alkalmazandók. (Természetesen a módosítás, visszavonás célja, fogalma alapján az Ákr. egyes

jogintézményeit, szabályait lehetetlen, értelmetlen alkalmazni a saját hatáskörben történő visszavonás-módosítás keretében.) Amennyiben a hatóság a visszavonásra-módosításra irányuló eljárás körében azt állapítja meg, hogy a döntés jogszabálysértő, akkor a jogszabályokban foglalt feltételek alapján módosítja vagy visszavonja a döntését.

A visszavonásra-módosításra irányuló eljárást ugyan bárki (természetes személy, szervezet stb.) kezdeményezheti, ettől azonban nem minősül kérelemre induló jogorvoslatnak. A módosításra, visszavonásra irányuló eljárást ugyanis a döntést hozó hatóság saját mérlegelése alapján, hivatalból indítja meg, még abban az esetben is, ha az arra vonatkozó kérelmet a „korábbi” ügyfelek vagy a döntéssel érintett címzettek nyújtották be.⁵ A hatóság tehát a visszavonás-módosítás kezdeményezése esetében sem köteles megindítani az eljárást, hanem – amennyiben annak megindítását nem tartja szükségesnek – elegendő tájékoztatni a kezdeményező személyt, szervezetet, hogy a kérelemben megjelölt okok alapján a módosítás-visszavonás tárgyában eljárás megindítása nem indokolt (kivéve a módosítás, visszavonás alábbiakban ismertetett kötelező eseteit). Ez a tájékoztatás nem minősül hatósági döntésnek, ezért nem igényel a hatósági döntésekre vonatkozó Ákr.-ben meghatározott alaki, tartalmi kellékeket sem. (A döntés-felülvizsgálati eljárás megindításának megtagadásával szemben jogorvoslat nem biztosított.)

A saját hatáskörben történő visszavonásra-módosításra irányuló eljárás sajátos – kötelező – típusa, amikor a hatóság az eljárás megindítását nem mérlegelheti. A hatóság köteles megindítani a visszavonásra-módosításra irányuló eljárást 1. a hatósághoz benyújtott ügyészi felhívás alapján, illetve 2. ha a döntéssel kapcsolatban semmisségi okról szerez tudomást.

⁵ LÓRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 423.

2.5. A módosítás, visszavonás típusai

- a) Az alaptípus: a döntést hozó hatóság saját hatáskörben maga észleli (vagy bármilyen módon tudomására jut), hogy az általa meghozott hatósági döntés jogszabálysértő. A hatóság saját tudomása, elhatározása vagy máshonnan történt tudomásszerzése alapján bármikor, jogszabálysértésre utaló körülmény nélkül is megvizsgálhatja akár általánosan, akár ügycsoportonként, akár egyedi ügyenként (tehát bármilyen rendezőelv szerint) saját hatósági eljárásait, döntéseit. Így a hatóság a módosításra, visszavonásra irányuló eljárást saját hatáskörében bármikor – a jogszabályi feltételek mellett – megindíthatja, illetve annak megindítását bárki kezdeményezheti. Amennyiben a hatóság a döntés-felülvizsgálat körében megállapítja, hogy a döntése jogszabálysértő, akkor – ha annak feltételei fennállnak – módosítja vagy visszavonja saját döntését.

A módosítás, visszavonás alaptípusának elkülöníthető, sajátos típusa az, ha a döntést hozó hatóság az általa hozott hatósági döntés módosítását, visszavonását megalapozó okokról a felügyeleti szerv felhívása, szignalizációja alapján szerez tudomást. A felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályok alapján ugyanis megállapítható, hogy a felügyeleti szerv a felügyeleti eljárásra okot adó körülmény észlelése esetén sem köteles felügyeleti eljárás keretében megsemmisíteni, megváltoztatni a döntést. Vagyis jogszerű és megfelelő megoldás, ha a felügyeleti szerv az alárendelt szervvel történő együttműködő, partneri viszony keretében felhívja a döntést hozó hatóságot a saját hatáskörben történő módosítás, visszavonás alkalmazására. Természetesen ilyen irányú mérlegelési jogkörrel nem rendelkezik a felügyeleti szerv a felügyeleti eljárás kötelező eseteiben (amelyek a felügyeleti eljárás körében kerülnek elemzésre).

- b) Módosítás, visszavonás ügyészi felhívás alapján, amennyiben az ügyész a döntést hozó hatósághoz nyújtja be a felhívást. A hatóság ilyen esetben köteles az ügyészi felhívás tárgyában érdemi vizsgálatot folytatni. Ha a hatóság a felhívást megalapozottnak tartja, köteles döntését saját hatáskörben módosítani vagy visszavonni.
- c) Módosítás, visszavonás semmisségi ok alapján. A hatóság köteles a hatósági döntést visszavonni, ha a döntéssel kapcsolatban az Ákr.-ben szabályozott semmisségi ok fennállásáról szerez tudomást. A semmisségi ok alapján folytatott visszavonásra-módosításra irányuló eljárásban az Ákr. semmisségre vonatkozó szabályait is alkalmazni, érvényesíteni kell.

2.6. A visszavonás, módosítás feltételrendszere

A visszavonásra-módosításra irányuló eljárásban a hatósági döntés – saját hatáskörben – nem módosítható, illetve nem vonható vissza, amennyiben

- a) azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
- b) az ügyfél fellebbezési kérelmet nyújtott be,
- c) a felügyeleti szerv felügyeleti eljárási jogkörében a döntést megsemmisítette vagy megváltoztatta,
- d) a döntés nem jogszabálysértő,
- e) a döntés közlésétől számított egy év eltelt (meghatározott kivételek mentén, amelyekre jelen pont részletes elemzésben térünk ki),
- f) az adott döntést a hatóság már egy ízben módosította vagy visszavonta (meghatározott kivételek mentén, amelyekre jelen pontban részletesen kitérünk),

- g) az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené (meghatározott kivételek mentén, amelyekre jelen pont részletes elemzésben térünk ki),
- h) azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.

Az a) pontban foglalt feltétel keretében csak abban az esetben nincs helye a döntés módosításának, visszavonásának, ha a közigazgatási hatósági döntés tekintetében a bíróság ítéletben érdemben döntött.⁶

A bírósági felülvizsgálat és a módosítás, visszavonás eljárásjogi viszonyát tekintve a módosítás, visszavonás eljárásjogi hatása, hogy amennyiben a bíróság tudomást szerez arról, hogy a hatóság az általa meghozott hatósági döntés körében módosításra, visszavonásra irányuló eljárást indított, akkor a pert felfüggesztheti. Azaz a közigazgatáson belüli módosítás, visszavonás – ugyanúgy, mint a felügyeleti eljárás – eljárásjogi szempontból megelőzi a közigazgatáson kívüli bírósági felülvizsgálat jogorvoslati intézményét. (Ennek indoka az, hogy egyszerűbb, gyorsabb és olcsóbb, ha a jogszabálysértő döntés orvoslása közigazgatási úton megtörténik, amely nyilvánvalóan a kereseti kérelmet előterjesztő ügyfél érdeke is.)

A b) pontban foglalt fellebbezési kérelem azért zárja ki a hivatalbóli módosítás, visszavonás alkalmazását, mert szabályosan benyújtott fellebbezési kérelem esetében a döntést hozó szerv csak a „fellebbezés alapján történő módosítás-visszavonás” jogorvoslati eszközrendszerével élhet. Ha a saját hatáskörben történő módosítást, visszavonást a fellebbezés alapján nem alkalmazza a hatóság, vagy arra nincs mód, akkor köteles a fellebbezést felterjeszteni a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez. (A fellebbezési kérelem elbírálása pedig kizárja a döntés saját hatáskörben történő hivatalbóli módosítását, visszavonását.)

⁶ Vagyis a bíróság ítéletében a felperes keresetlevelét elutasította, a döntést megsemmisítette, vagy szükség esetén a döntés megsemmisítése mellett az eljáró hatóságot új eljárásra kötelezte, valamint törvényi szabályozás által lehetővé tett körben a döntést megváltoztatta.

Az e) és f) pontban említett feltételek (egy évig, egy ízben) esetében kivétel, ha ügyészi felhívás alapján indul a módosításra, visszavonásra irányuló eljárás. Ezen esetben ugyanis az „ügyészi felhívás” szabályait kell alkalmazni a döntés módosítása, visszavonása körében. A semmisségi ok azért nem jelent kivételt az e) és az f) pontban foglalt feltételek alól, mert a jogbiztonság alkotmányos elve alapján, ha semmisségi ok áll fenn, és a döntés közlésétől számítva már egy év eltelt, vagy a hatóság már egy ízben módosította a döntését, akkor csak a felügyeleti szerv semmisítheti meg a döntést felügyeleti eljárás keretében. Ilyen esetben ugyanis a felügyeleti eljárásra vonatkozó garanciális szabályrendszernek kell érvényesülnie.

A g) pontban felsorolt jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog intézményét, tartalmát és feltételeit ide vonatkozóan is a felügyeleti eljárás és a semmisségi okok körében tárgyaljuk részletesen. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme tekintetében azonban vannak sajátos, csak a módosítás-visszavonás körében érvényesülő feltételek. Eszerint „nem véd” a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog a hatósági bizonyítványba és a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés esetén.⁷

2.7. A módosításra-visszavonásra irányuló eljárás eredményeként hozható aktusok és a jogorvoslat

A módosításra, visszavonásra irányuló eljárás eredményeként csak abban az esetben köteles a hatóság alakszerű hatósági döntést hozni, amennyiben a lefolytatott vizsgálat alapján jogszabálysértést állapít meg, és módosítja, illetve visszavonja saját döntését. A határozat módosításáról, visszavonásáról az Ákr.-ben meghatározott határozati formában, a végzés módosításáról, visszavonásáról végzés formában köteles dönteni a hatóság. A döntést módosító vagy visszavonó dön-

⁷ A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme nem érvényesül a semmisségi ok alapján történő visszavonás körében sem.

tést mindazokkal közölni kell, akikkel a módosított vagy visszavont döntést közölték.

Ha a hatóság kezdeményezés alapján indította meg hivatalból a döntés-felülvizsgálatot, és saját eljárása, döntése tekintetében jogszabálysértést nem tapasztal, akkor a vizsgálat megállapításairól (tehát arról, hogy a döntés nem jogszabálysértő) elegendő tájékoztatnia a kezdeményező személyt. E tájékoztatás nem minősül hatósági döntésnek, és jogorvoslati jog sem biztosított ellene. (Ennek indokát a módosító, visszavonó döntések elleni jogorvoslatok körében ismertetjük.)

Bár a módosítás, visszavonás körében kifejezetten nem szabályozza, de az Ákr. hivatalbóli jogorvoslatokra vonatkozó szabályainak (különösen a felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályainak) együttes értelmezése alapján egyértelmű, hogy a döntést hozó hatóságnak rendeznie kell a módosított, visszavont döntéssel okozott károkat, költségeket, az önkéntes teljesítés vagy annak hiányában a hatósági döntés végrehajtása alapján kialakult állapotot, helyzetet, valamint, amennyiben lehetséges, intézkednie kell az eredeti állapot helyreállításáról is. Ez ugyanis a jogszabálysértő hatósági döntés módosítása és visszavonása esetén is garanciális szempont, hiszen a módosítás, visszavonás alapja – általában – a döntést hozó hatóság jogszabálysértő eljárása, döntése. (Kivéve, ha az ügyfél vagy az eljárásban részt vevő más személy – például tanú – eljárásban tanúsított rosszhiszemű magatartása alapján jogszabálysértő a döntés. Ebben az esetben a rosszhiszemű ügyfél/más személy vonatkozásában kell intézkedni a jogkövetkezmények alkalmazásáról.)

A módosító, visszavonó hatósági döntés ellen az alapdöntés (tehát a módosított, visszavont hatósági döntés) ellen biztosított jogorvoslat vehető igénybe,⁸ és jogorvoslati joggal is azok rendelkeznek, akik már az alapdöntés ellen is rendelkeztek jogorvoslatához való jogosultsággal (általában az ügyfél/ügyfelek).

⁸ TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 163.

Ha a hivatalbóli módosításra, visszavonásra irányuló eljárás kezdeményezés alapján indul, akkor a módosításra visszavonásra irányuló eljárás kezdeményezője is csak abban az esetben jogosult a módosító, visszavonó döntés ellen jogorvoslattal élni, ha az alapdöntés ellen is rendelkezett jogorvoslati jogosultsággal.

Mindebből következően:

- a) Ha az alapdöntés elleni fellebbezés kizárt, és annak csak bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető, akkor a hatóság módosító, visszavonó döntése ellen is csak bírói út vehető igénybe.
- b) Ha az alapdöntés ellen a bírói út kizárt, és csak fellebbezéssel támadható, akkor a módosító, visszavonó döntés ellen is csak fellebbezni lehet.
- c) Ha az alapdöntés tekintetében e felsorolásban említettekén kívül bármilyen más jogorvoslat (például felügyeleti eljárás) kizárt, akkor a módosító, visszavonó döntés ellen sincs helye a kizárt jogorvoslatnak.
- d) A fellebbezés eredményeként hozott másodfokú döntés módosítása-visszavonása a másodfokú döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslattal támadható.
- e) Felügyeleti eljárásban hozott aktus-felülvizsgálati döntés – amennyiben ennek feltételei fennállnak – módosítása-visszavonása az „alap-aktus-felülvizsgálati” döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatokkal vitatható.

A módosításra, visszavonásra irányuló eljárásban hozott döntés tehát teljes egészében osztja az alapdöntés „jogi sorsát” (nemcsak a jogorvoslat szempontjából, hanem a döntés típusa szempontjából is: ha az alapdöntés végzés, akkor a módosító, visszavonó döntés is végzés, ha az alapdöntés határozat, akkor a módosító, visszavonó döntés fajta is hatósági határozat). Ez érvényesül a közlésnél is, tehát a döntést módosító vagy visszavonó döntést mindazokkal közölni kell, akikkel a módosítással vagy visszavonással érintett döntést is közölték.

Amennyiben a hatóság a módosításra, visszavonásra irányuló eljárásban jogszabálysértést nem tapasztal (illetve bármilyen más okból vagy feltétel alapján nem hoz módosító, visszavonó döntést), akkor – mint ahogy említettük – a döntés-felülvizsgálati eljárás eredményeként alakszerű döntést sem kell hoznia (csak tájékoztatási kötelezettsége van). E tájékoztatás jogorvoslattal nem támadható.

Ugyanez a megállapítás igaz, ha a módosításra, visszavonásra irányuló eljárást a döntést hozó hatóságon kívüli személy vagy szervezet (akár a visszavonás-módosítás tárgyát képező hatósági eljárás ügyfele vagy ügyfelei) kezdeményezése alapján indítja meg hivatalból a döntést hozó hatóság. Ilyen esetben a módosítást, visszavonást kezdeményező személy sem rendelkezik jogorvoslati jogosultsággal

- a) sem az ellen, ha a kezdeményezés alapján a hatóság nem indítja meg a döntés-felülvizsgálati eljárást,
- b) sem az ellen, hogy a módosításra, visszavonásra irányuló eljárásban vizsgált hatósági eljárás és döntés tekintetében a hatóság nem hoz módosító vagy visszavonó hatósági döntést (azonban a módosítás, visszavonás kötelező eseteiben a felüyeleti szervhez fordulhat).

Ez esetben a jogorvoslathoz való jog azért kizárt, mert a hivatalbóli jogorvoslatok, így a hivatalbóli módosítás, visszavonás is a közigazgatás törvényes működését, a jogszerű hatósági döntéshozatal rendjét biztosító jogorvoslási eszköz. A hivatalbóli jogorvoslati eljárások tehát a jogbiztonság elve alapján az ügyfél számára sem biztosítanak jogorvoslati jogot, hiszen a jogorvoslathoz való alapvető, alanyi jogot a kérelemre induló jogorvoslatok garantálják. A hivatalbóli jogorvoslás teljes egészében a döntést hozó hatóság, a felüyeleti szerv és az ügyészség rendelkezési jogkörébe tartoznak jogszerűségi, törvényességi alapon. Ebből következően a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközök körében az ügyfél csak akkor rendelkezik jogorvoslati jogosultsággal, ha a hivatalbóli jogorvoslat nyomán az ügyfelet érintő hatósági „alapdöntés”

tartalma megváltozik, vagyis amennyiben a döntést hozó hatóság visszavonja-módosítja saját hatósági döntését, illetve amennyiben a felügyeleti szerv felügyeleti jogkörében megsemmisíti vagy megváltoztatja az általa felügyelt hatóság hatósági döntését.

3. A FELÜGYELETI ELJÁRÁS

A felügyeleti eljárás feltételekhez kötött, kivételes és rendkívüli hivatalbóli jogorvoslati eszköz, amely a felügyeleti szerv számára korlátozott (végleges hatósági döntésre és jogszabálysértésre korlátozott) felülvizsgálati jogkört biztosít. A felügyeleti eljárás a döntés végrehajtása tekintetében nem rendelkezik halasztó hatállyal.

3.1. A hatósági eljárás feletti felügyelet és a felügyeleti szerv

A hatósági ellenőrzés körében már említettük, hogy az irányítástól elkülöníthető a közigazgatási szervek között fennálló, önállósult közigazgatási tevékenységet jelentő, felügyeleti típusú viszonyrendszer, azaz a hierarchikus felügyeleti jogviszony és ennek keretében pedig a hatóságok közötti felügyeleti tevékenység. A közigazgatási szervek közötti felügyeleti jogviszony keretében nem a folyamatos jellegű, meghatározó befolyás, a tevékenység, a működés feltételeinek biztosítása,⁹ tehát nem a szervezeti és szakmai értelemben vett irányítási viszonyrendszer érvényesül.

Bár a hierarchikus felügyelet esetében is fennáll egyfajta hatalmi viszony a két közigazgatási szerv között,¹⁰ de a felügyelet – az irányításhoz képest – lényegesen kisebb befolyást biztosít, hiszen a felügyelet jogilag behatárolt keretek közötti hatalmi viszony. A felügyelet

⁹ SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó.

¹⁰ TORMA András (2004): *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre*. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 454.

tartalmából hiányzik továbbá „az irányítói célkitűzés”,¹¹ ugyanis a felügyelet tartalmát és célját jogszabályok rendezik.

A felügyelet esetében a felügyeletre jogosult szerv beavatkozásának határa csak a felügyelt szerv jogszabályban meghatározott tevékenységére, működésére terjed ki, és azon belül jogosítványaiában, eszközrendszerében is jogilag korlátozott.¹² Az önálló hierarchikus felügyeleti jogviszony általában szakmai felügyeleti¹³ hatáskört jelent a közigazgatási szervek viszonyrendszerében, amelyhez a legtöbb esetben szakmai irányítási eszközök is kapcsolódnak. A közigazgatási szervek közötti felügyelet természetesen magában foglal irányítási jogosítványokat is, de csak a felügyeleti jog hatókörében, annak érdekében.

A hierarchikus felügyelet sajátos, önálló és határozottan elkülöníthető jellemzőkkel rendelkező típusa a hatósági eljárás, illetve a hatósági döntések feletti szervezeti felügyelet, amely az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóságok között, azok viszonyrendszerében érvényesül. A hatósági eljárás feletti felügyelet sajátossága, hogy a felügyelet alanyait, tárgyát, tartamát, a felügyeleti eszközöket és a felügyeleti jogkört is – általánosan – az Ákr. garanciális szabályrendszere határozza meg. E felügyelet tárgya alapján kizárólag a hatósági ügyekre, a hatósági eljárásra, a hatósági döntésekre terjed ki.¹⁴

A hatósági ügyek feletti felügyeletet ellátó úgynevezett felügyeleti szervet jogszabályok határozzák (határozhatják) meg. Fontos megjegyezni, hogy a hatósági ügyekben felügyeletre jogosult felügyeleti szerv és a felügyelt hatóság irányítását ellátó szerv általában egybeesik, tehát az Ákr. szerinti felügyeleti szerv és az irányító szerv általában ugyanaz a közigazgatási szerv. Néhány hatósági ügy esetében azonban

¹¹ BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 170.

¹² BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 67.

¹³ ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 7. sz. 414.

¹⁴ TORMA (2004): *i. m.*, 458.

a két szerv (azaz az irányító és hatósági eljárás feletti felügyeleti szerv) nem azonos.

3.2. A felügyeleti jogkör tartalma

Általánosan megállapítható, hogy a felügyeleti szerv csak a jogszabályokban pontosan meghatározott körben és tartalommal gyakorolhatja felügyeleti jogkörét. Vagyis a felügyeleti jogkör tartalmát és eszközeit az Ákr. és annak felhatalmazása alapján jogszabályok határozzák meg. A felügyeleti eljárásra (így közvetetten a szakmai irányításra) vonatkozó szigorú jogi kötöttség indoka, hogy a felügyeleti szerv jogköre közvetlenül érintheti a „külső jogalanyok” (általában az ügyfelek) jogait és kötelezettségeit, illetve jogviszonyait. Ebből következően a felügyeleti eljárás vonatkozásában is érvényesül a hatósági eljárás törvény alá rendeltségére, részletes és garanciális szabályozására vonatkozó jogállami követelményrendszer. A hatósági ügyek tekintetében tehát a felügyeleti szerv – felügyeleti jogköre keretében (így ellenőrzési jogkörében is) – egyrészről a jogszabályok által szabályozott és korlátozott sajátos hatalmi¹⁵ viszonyban van a felügyelt hatósággal.

A felügyeleti szerv felügyeleti jogkörének eszközrendszerét tekintve az Ákr. számos jogosítványt biztosít, ilyenek különösen:

- a) hivatalból indítható eljárás megindítására, folytatására irányuló konkrét utasítás,
- b) az alárendelt hatóság hallgatása, mulasztása esetére biztosított felügyeleti jogkörök,
- c) aktus-felülvizsgálati hatáskör,
- d) kizárás tekintetében meghatározott döntési jogkör,
- e) jogszabályi rendelkezés alapján a hatósági szerződések érvényességének jóváhagyása.

¹⁵ TORMA (2004): *i. m.*, 459.

A felügyeleti jogkör tartalmának általános korlátozását jelenti viszont az úgynevezett hatáskörvlonás tilalma.¹⁶

A felügyeleti szerv a felügyeleti jogkör terjedelmében akár folyamatosan gyakorolhat felügyeleti ellenőrzést. A felügyeleti ellenőrzés ugyanis elengedhetetlen eszköz annak megállapításához, hogy szükséges-e a felügyeleti jogkör alkalmazása. A felügyeleti ellenőrzés tekintetében az Ákr. széles hatáskört biztosít a felügyeleti szervnek, így akként rendelkezik, hogy a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és e vizsgálat keretében feltárt jogszabálysértő mulasztás felszámolására megteszi a szükséges intézkedéseket vagy gyakorolja felügyeleti jogkörét.

A hatósági eljárás felett érvényesülő felügyeleti jogviszonyban a felügyeleti szerv kiemelt jogi eszközrendszere az aktus-felülvizsgálati jogkör. A hatósági aktusok feletti felügyeleti jogkör, azon belül az aktus-felülvizsgálati döntés tartalmát, alaki kellékeit, terjedelmét az Ákr. garanciális szabályrendszere határozza meg. A felügyeleti szerv döntés-felülvizsgálati jogkörének eredményeként a hatósági döntést megváltoztathatja vagy megsemmisítheti (ha megállapítja, hogy a döntés jogszabályt sért, köteles megsemmisíteni, megváltoztatni a döntést), továbbá szükség esetén új eljárásra utasíthatja az ügyben eljáró hatóságot.

3.3. A felügyeleti eljárás általános jellemzői

A felügyeleti eljárás a hatósági döntések tekintetében a közigazgatás törvényes működésének, önkorrekciójának eszköze. Hivatalból gyakorolható, de bármilyen módon a hatóság tudomására juthat a felügyeleti

¹⁶ A központi közigazgatási szervek viszonyrendszerének sajátosságaira tekintettel a hatósági és nem hatósági tevékenységre is vonatkozó felügyeleti jogkört a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény – az eszközök szintjén is – rendezi.

eljárás lefolytatását megalapozó körülmény. A felügyeleti eljárást tehát bárki kezdeményezheti, de a kezdeményező nem lesz az „ügy ura”, eljárásjogi szempontból a felügyeleti eljárás lefolytatásával kapcsolatban rendelkezési joga nincsen. Irreleváns, hogy milyen fokú a hatósági döntés, azaz minden első- és másodfokú hatósági döntés (akár határozat, akár végzés) tekintetében érvényesülő jogorvoslási mód (a jogszabályok által meghatározott kivételek mentén).

A felügyeleti eljárásban hozott döntés teljes egészében osztja az alapdöntés (tehát a megsemmisített, megváltoztatott döntés) jogi sorsát. (Nemcsak a jogorvoslat szempontjából, hanem a döntés típusa szempontjából is, ha az alapdöntés végzés, a felügyeleti eljárásban hozott döntés is végzés, ha az alapdöntés határozat, akkor a felügyeleti döntés fajtája is hatósági határozat). Csak jogszabálysértő hatósági döntéssel szemben alkalmazható. Az eljárás a döntést hozó hatóság jogszabályban meghatározott felügyeleti szervének hatáskörébe tartozik, amely – általános esetben – mérlegelési jogkörében dönt a felügyeleti eljárás lefolytatásának szükségességéről.

3.4. A felügyeleti eljárás típusai

3.4.1. A hatóság eljárási kötelezettségével kapcsolatos mulasztás esetén folytatható felügyeleti eljárás

Az Ákr. szerint a hatóság hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének az irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv felügyeleti eljárás keretében kivizsgálja a mulasztás okát.

A felügyeleti eljárás e speciális típusára mind kérelemre, mind hivatalból sor kerülhet. Az ügyintézési határidő elmulasztása, azaz a közigazgatási szerv hallgatásának vizsgálatára irányuló felügyeleti jogkör azért speciális, atipikus esete a felügyeleti eljárásnak, mert szoros értelemben nem tekinthető jogorvoslásnak (döntés-felülvizsgálatnak)

sem, ugyanis éppen az a felügyeleti eljárás tárgya, hogy a hatóság nem járt el, és nem hozott hatósági döntést az ügyben. Ez esetben fogalmi szempontból tehát lehetetlen a döntés-felülvizsgálat, mert nem született döntés.

Az Ákr. mégis a felügyeleti eljárás körében szabályozza, egyrészt azért, mert a felügyeleti szerv felügyeleti jogkörébe tartozik a mulasztás kivizsgálása és a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés elhárítása. Másrészt pedig a felügyeleti eljárás ugyan sajátosan, de „orvosolja” a hatósági eljárási jogviszony lezárásának jogszabálysértő elmulasztását (vagyis orvosolhatja, hogy a hatóság hatósági hatáskörének keretei között nem járt el, és elmulasztotta a hatóság döntés meghozatalát).

3.4.2. A felügyeleti eljárás alapesete

A felügyeleti eljárás „alaptípusa” az, amikor a felügyeleti szerv saját hatáskörében hivatalból, az általa felügyelt hatóság eljárásának és hatósági döntésének vizsgálatára kiterjedő felügyeleti eljárást folytat. A felügyeleti szerv az Ákr. alapján általános felhatalmazást kap arra vonatkozóan, hogy az „alárendelt” hatóság hatósági eljárását és a hatósági döntéseket ellenőrizze, valamint az ellenőrzés eredményeként – jogszabálysértés esetén – felügyeleti jogkörében az Ákr.-ben meghatározott döntéseket hozzon.

A felügyeleti eljárás általános esetében a felügyeleti szerv bármikor, jogszabálysértésre utaló körülmény nélkül is megvizsgálhatja akár általánosan, akár ügycsoportonként, akár egyedi ügyenként (tehát bármilyen rendezőelv szerint) az alárendelt közigazgatási szerv hatósági eljárásait. Természetesen a felügyeleti eljárás lefolytatására okot adó körülményről a felügyeleti szerv máshonnan is tudomást szerezhet, amely alapján szintén indíthat felügyeleti eljárást.

A felügyeleti eljárás tehát a felügyeleti szerv saját hatáskörében – jogszabályi feltételek mellett – bármikor megindítható, továbbá azt bárki kezdeményezheti (akár az ügyfél is). De attól még, hogy a felügye-

leti eljárást bárki kezdeményezheti, az még nem jelenti azt, hogy a felügyeleti eljárás kérelem alapján folytatható jogorvoslati eszköznek minősülne, hiszen a felügyeleti szerv saját mérlegelése alapján, hivatalból indítja meg a felügyeleti eljárást. A felügyeleti eljárás kezdeményezése esetén tehát a felügyeleti szerv nem köteles (a következő pontban felsorolt kivételeket – kötelező eseteket – leszámítva) megindítani a felügyeleti eljárást, hanem elegendő tájékoztatnia a kezdeményező személyt, hogy a felügyeleti eljárás megindítása nem indokolt. E tájékoztatás nem minősül az Ákr. szerinti hatósági döntésnek, és a kezdeményező személy vagy szervezet jogorvoslattal sem élhet ellene.

3.4.3. A felügyeleti eljárás speciális, kötelező típusai

A „kötelező esetekben” a felügyeleti szerv nem mérlegelheti a felügyeleti eljárás lefolytatását, hanem azt köteles megindítani

- a) felügyeleti eljárás ügyészi felhívás alapján (a felügyeleti szerv ilyen esetekben köteles felügyeleti eljárás során dönteni az ügyészi felhívás tárgyában);
- b) felügyeleti eljárásban fellépő semmisségi ok alapján (az Ákr.-ben szabályozott semmisségi ok fennállása esetén a felügyeleti szerv felügyeleti eljárás keretében köteles megsemmisíteni a döntést az Ákr. semmisségre vonatkozó szabályainak alkalmazásával).

3.5. A döntés megsemmisítésének, megváltoztatásának feltételei

Az Ákr. pontosan meghatározza, hogy a felügyeleti szerv mely esetekben nem jogosult a hatóság döntés tekintetében az aktus-felülvizsgálati jogkör alkalmazására. A felügyeleti eljárásban tehát a hatósági döntés az alábbi esetekben nem változtatható meg és nem is semmisíthető meg:

- a) azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
- b) az adott döntést a hatóság felügyeleti eljárásban már egy ízben megsemmisítette vagy megváltoztatta,
- c) semmisségi ok esetén, ha a megsemmisítő döntés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta 3 év eltelt,
- d) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,
- e) ha a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, akkor a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,
- f) azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog tartalmát a felügyeleti eljárásban is a jogelmélet, illetve a joggyakorlat által kialakított fogalma szerint kell értelmezni és alkalmazni. Eszerint a hatósági eljárásban a jóhiszeműséget az ügyfél oldalán vélelmezni kell. Ebből következően a jóhiszeműség tekintetében a bizonyítási teher megfordul, tehát az ügyfél jóhiszeműségét vitató félnek – itt a hatóságnak – kell bizonyítania a rosszhiszeműséget.¹⁷

Az Ákr. nem rendelkezik az ügyfél rosszhiszeműségének eseteiről, tartalmáról, fogalmáról, azt a joggyakorlat alakította ki. Egyértelműen rosszhiszeműnek tekinthető az ügyfél akkor,

- a) ha a határozat meghozatalkor tudnia kellett, hogy a döntés jogszabálysértő,
- b) ha tudatosan félrevezeti a hatóságot,
- c) ha kényszert, fenyegetést alkalmaz az eljárásban,
- d) megtévesztés, tévedésben tartás esetében,

¹⁷ FONYÓ (1986): *i. m.*, 270.

- e) ha az ügy elbírálása szempontjából lényeges, releváns tényt elhallgatott, vagy hamis adatot szolgáltatott, és
- f) amennyiben bűncselekménnyel akarja elérni a határozat kiadását.¹⁸

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog – a közigazgatás törvényességét biztosító hivatalbóli jogorvoslati eljárások körében – alapvetően a szükségtelen károkozástól védi meg az ügyfeleket. Azaz ellensúlyozza azt, hogy a hivatalbóli jogorvoslás sok esetben nem áll az ügyfelek érdekében. Ebből következően a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog hatályát, tartalmát a jogelmélet és a joggyakorlat igen tág körben értelmezi. A jóhiszeműségnek tehát a jogszerzéskor kell fennállnia, a jog gyakorlása alatt ez azonban már nem követelmény.

A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog már akkor is „védi” a hatósági döntés címzettjeit (ügyfeleit), azaz a „jogot akkor is gyakoroltnak” kell tekinteni, ha a jogosult

- a) előkészületet tesz a jog gyakorlására, vagyis olyan magatartást tanúsít, amelyből kiderül, hogy jogosultságát gyakorolni fogja,¹⁹
- b) bármilyen módon megkezdte a jog gyakorlását,
- c) megszerzett jogosítványát nagyon rövid időn belül vagy akár csak nagyon rövid ideig gyakorolja.²⁰

Lényeges megemlíteni, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog a jogokat, a jogszerzést védi, és nem a kötelezettségeket (joghátrányt). A jogszabálysértő módon kötelezettséget megállapító hatósági döntés tekintetében tehát a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog nem védi

¹⁸ KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva (2002). *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, Mobil Kft. 159.

¹⁹ Például építési engedély körében: építőanyag-vásárlás; üzlet működési engedélye: beszerzi az üzlet nyitókészletét stb.

²⁰ FONYÓ (1986): *i. m.*, 269.

az ügyfelet a felügyeleti jogkörben történő megsemmisítés és megváltoztatás alkalmazásától.²¹

3.6. A felügyeleti eljárás eredményeként hozható döntések és a jogorvoslat

A felügyeleti eljárás eredményeként csak abban az esetben köteles a felügyeleti szerv alakszerű hatósági döntést hozni, amennyiben a felügyeleti eljárásban lefolytatott vizsgálat alapján jogszabálysértést állapít meg, és ez alapján felügyeleti jogkörében aktus-felülvizsgálati (megsemmisítő, megváltoztató, új eljárásra utasító) döntést hoz. A felügyeleti eljárás eredményeként hozott megsemmisítő, megváltoztató, új eljárásra utasító döntést mindazzal közölni kell, akivel a jogszabálysértő döntést közölték.

A felügyeleti eljárás az aktushiba szempontjából a jogszerűség vizsgálatára terjed ki (tehát célszerűsége, valamint egyéb szempontokra nem irányulhat), a felülvizsgálati jogosítvány terjedelme szempontjából azonban mind a megsemmisítést, mind a megváltoztatást magában foglalja. A felügyeleti eljárás eredményeként tehát a felügyeleti szerv a jogszabálysértő hatósági döntést

- a) részben vagy egészében megváltoztathatja (reformatórius jogkör), ezen belül is megilleti a *reformatio in melius* (ügyfél javára történő megváltoztatás) és a *reformatio in peius* (ügyfél hátrányára történő megváltoztatás) joga;
- b) megsemmisítheti (kasszációs jogkör);

²¹ Példa: ha a bírságot kiszabó határozat esetében a hatósági döntés azért jogszabálysértő, mert a hatóság alacsonyabb összeget szabott ki a jogszabályban meghatározott bírságmimumnál (például a hatóságnak 100 000 és 500 000 Ft közötti bírságot kell megállapítani az adott jogszabálysértés szankciójaként, és a hatóság 50 000 Ft bírságot szabott ki), akkor ebben az esetben az ügyfél a felügyeleti eljárásban nem hivatkozhat „sikeresen” a jöhiszeműen szerzett és gyakorolt jog védelmére (azaz, hogy befizette az alacsony összegű bírságot), mert a bírság kötelezettség, nem pedig jogosultság tartalmú hatósági döntés.

- c) megsemmisítheti, és az ügyben eljáró hatóságot – szükséges, indokolt esetben – új eljárásra utasíthatja.

A megváltoztatási, reformatórius jogkörrel a felügyeleti szerv a hatósági döntések tekintetében széles, érdemi jogértelmezési, jogalkalmazási hatáskört kap, ugyanis a reformatórius jogkör terjedelmét, eseteit az Ákr. nem szabályozza. Ebből következően jogszabálysértés esetén a felügyeleti szerv mérlegelési jogkörrel rendelkezik a megváltoztatási jogkör alkalmazása, terjedelme és tartalma tekintetében, amely széles hatókörű beavatkozással, befolyással ruházza fel a felügyeleti szervet a felügyelet alá vont hatósági ügy érdemi tartalmával összefüggően. A reformatórius jogkör alapvető sajátossága ugyanis, hogy *devolúciót* jelent,²² azaz a hatáskör, érdemi döntési jogkör átszáll felügyeleti szervre.

A felügyeleti eljárásban megállapított jogszabálysértés eredményeként a felügyeleti szerv által hozott megsemmisítő, megváltoztató hatósági döntés ellen, az alapdöntés (tehát a megsemmisített, megváltoztatott hatósági döntés) ellen biztosított jogorvoslat vehető igénybe, és jogorvoslat előterjesztésére irányuló jogosultsággal is azok rendelkeznek, akik az alapdöntés elleni jogorvoslat benyújtására jogosultak voltak (általában az ügyfél/ügyfelek).

Ha a felügyeleti eljárás kezdeményezés alapján indul hivatalból, akkor a felügyeleti eljárás kezdeményezője is csak abban az esetben jogosult a felügyeleti jogkörben hozott döntés ellen (megsemmisítés, megváltoztatás) jogorvoslattal élni, ha az alapdöntés ellen is rendelkeztetett jogorvoslati jogosultsággal. Mindebből következően:

- a) Ha az alapdöntés elleni fellebbezés kizárt, és annak csak bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető, akkor felügyeleti szerv döntése ellen is csak bírói út vehető igénybe.

²² SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 156.

- b) Ha az alapdöntés ellen a bírói út kizárt, és csak fellebbezéssel támadható a döntés, akkor a felügyeleti eljárásban hozott döntés ellen is csak fellebbezni lehet.
- c) Ha az alapdöntés tekintetében e felsorolásban említetteken kívül bármilyen más jogorvoslat (például módosítás, visszavonás) kizárt, akkor a felügyeleti eljárásban megsemmisített, megváltoztatott döntés ellen sincs helye a kizárt jogorvoslatnak.
- d) A fellebbezés eredményeként hozott másodfokú döntés felügyeleti eljárásban történő megsemmisítése, megváltoztatása a másodfokú döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslattal támadható.
- e) A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárás keretében (döntés módosítása, visszavonása, felügyeleti eljárás) hozott aktus-felülvizsgálati döntés – amennyiben ennek feltételei fennállnak – felügyeleti eljárásban történő megsemmisítése, megváltoztatása az „alap-aktus-felülvizsgálati” döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatokkal vitatható.

A felügyeleti eljárásban hozott döntés tehát teljes egészében osztja az alapdöntés jogi sorsát. Nemcsak a jogorvoslat szempontjából, hanem a döntés típusa szempontjából is, ha az alapdöntés végzés, a felügyeleti eljárásban hozott megsemmisítő, megváltoztató döntés is végzés, ha az alapdöntés határozat, akkor a felügyeleti döntés fajtája is hatósági határozat. Ez érvényesül a közlésre is, tehát a felügyeleti eljárás eredményeként hozott megsemmisítő, megváltoztató, új eljárásra utasító döntést mindazzal közölni kell, akivel a jogszabálysértő döntést közölték.

Amennyiben a felügyeleti szerv a felügyeleti eljárás alá vont hatóság eljárása, döntése tekintetében jogszabálysértést nem tapasztal (vagy a felügyeleti döntést egyéb feltételek kizárják), akkor a felügyeleti szerv – a felügyeleti eljárás eredményeként – nem köteles alakszerű hatósági döntést hozni. Ilyen esetekben (tehát ha a felügyeleti eljárás eredményeként megállapításra kerül, hogy nem lehet, vagy nem szük-

séges megsemmisíteni, megváltoztatni a vizsgált hatósági döntést) a felügyeleti szervet csak tájékoztatási kötelezettség terheli a felügyeleti eljárással érintett hatóság/hatóságok irányában. E tájékoztatás jogorvoslattal nem támadható.

Ugyanez a megállapítás igaz, ha a felügyeleti eljárást a felügyeleti szerven kívüli személy vagy szervezet (akár a felügyelet tárgyát képező hatósági eljárás ügyfele/i) kezdeményezése alapján indítja meg hivatalból a felügyeleti szerv. Ilyen esetben a felügyeleti eljárást kezdeményező személy nem rendelkezik jogorvoslati jogosultsággal

- a) sem az ellen, ha a felügyeleti szerv a kezdeményezés alapján nem indítja meg a felügyeleti eljárást,
- b) sem az ellen, ha a felügyeleti eljárásban a felügyeleti szerv nem hoz megsemmisítő vagy megváltoztató hatósági döntést.

Ez esetben a jogorvoslathoz való jog azért kizárt, mert a felügyeleti eljárás a közigazgatás törvényes működését, jogszerű hatósági döntéshozatalát biztosító jogorvoslati forma. A hivatalbóli jogorvoslatok tehát a jogbiztonság elve alapján az ügyfél számára sem biztosítanak jogorvoslati jogot, hiszen a jogorvoslathoz való alapvető, alanyi jogot a kérelemre induló jogorvoslatok garantálják. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások teljes egészében a döntést hozó hatóság, a felügyeleti szerv és az ügyészség rendelkezési jogkörébe tartoznak jogszerűségi, törvényességi alapon. Ebből következően a hivatalbóli jogorvoslási eszközök körében az ügyfél csak akkor rendelkezik jogorvoslati jogosultsággal, ha a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárás nyomán az ügyfelet érintő hatósági döntés tartalma megváltozik, azaz a hatósági döntést, a döntést hozó hatóság visszavonja vagy módosítja, illetve a felügyeleti szerv megsemmisíti vagy megváltoztatja.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 168–171.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 65–83.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Tankönyvkiadó.
- SZAMEL Lajos szerk. (1978): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.
- ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 408–417.

XIII.
ÜGYÉSZI FELLÉPÉS

Varga Zs. András

1. AZ ÜGYÉSZ FELADATAI A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN

A közigazgatási hatósági eljárást – már csak az Ákr.-nek a törvény hatályát és a közigazgatási ügy fogalmát meghatározó 7–8. §-ai értelmében is – közigazgatási hatóságok folytatják. Az Ákr. jogorvoslati (és döntés-felülvizsgálati) rendszerébe tartozó eszközök alkalmazása során azonban más, nem közigazgatási hatóságok is szerephez jutnak: a közigazgatási pereket és nemperes eljárásokat folytató bíróságok, illetve – közvetetten – az alkotmányjogi panasz folytán az Alkotmánybíróság. Ezek sorába illeszkedik az ügyészség is, amely ugyan elsősorban közvádoló hatóság, ám az Alaptörvény 29. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket is gyakorol.¹ A közigazgatási hatósági eljárások tekintetében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 29. §-ának (1)–(2) bekezdése biztosít egy ilyen hatáskört a közigazgatás törvényességének ellenőrzésére.

Eszerint az ügyész ellenőrzi a bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható közigazgatási hatósági döntések törvényességét. E hatáskörében – ha törvény másképp nem rendelkezik – a döntés érdemére kiható törvénytértés esetén felhívással él a törvénytértés megszüntetése érdekében. Felhívása eredménytelensége esetén az alapügyben hozott jogerős döntést bíróság előtt megtámadhatja.

¹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 287–305.

Az Alaptörvényen alapuló törvényességi *ellenőrzés* hatáskörének biztosítása előtt az ügyészség Alkotmányból eredő feladatának, az alkotmányos felügyeletnek része volt – más jogágakba tartozó feladatok mellett – a közigazgatás törvényességi *felügyelete* is.²

² VARGA Zs. András (2004): Az ügyészség. In PETRIK Ferenc szerk: *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 403.

2. AZ ÜGYÉSZ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI HELYZETE

A törvényességi ellenőrzés terjedelme általában – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjed ki, nem érintheti a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását, célszerűségét vagy általában a működés észszerűségét.

Vajon mi indokolja az ügyész törvényességi ellenőrzését a közigazgatási hatósági eljárásban? Egyrészt nyilvánvaló, hogy a törvényesség olyan alapvető, alkotmányos érték, amelynek biztosítása a „belső” eszközök mellett egy, a közigazgatáshoz képest külső szereplő részvételét önmagában is igazolja. Másrészt az ügyfelek számára az Ákr. biztosít ugyan megfelelő és hatékony jogorvoslati lehetőséget – a közigazgatási per szükséges és elégséges feltételnek tekinthető az alkotmányossági követelmények teljesítése szempontjából –, ugyanakkor nem kizárt, hogy a törvénytértésre olyan időpontban derül fény, amikor a bírósági út már nem vehető igénybe. Harmadrészt – és gyakorlati szempontból ez a legfontosabb indok – előfordulhat, hogy a hatóság törvénytértő határozata az ügyfél számára kedvező, ezért – minthogy nem érdeke – az ügyfél nem él jogorvoslati lehetőséggel. Ilyen esetben az ügyészi intézkedés a törvényes állapot helyreállításának ha nem is egyedüli, de szükséges és alkalmas biztosítója. Negyedrészt elképzelhető, hogy az ügyfél nem képes érdekei képviselésére, ilyenkor a törvényesség külső garanciájaként kap szerepet az ügyész.³

³ Meg kell jegyezni, hogy az ügyész közigazgatási hatósági eljárásokkal kapcsolatos szerepét nem mindenki tartja a fentiek szerint indokoltnak. Így Lőrincz Lajos álláspontja szerint a bírói út elegendő külső jogorvoslati eszköz. Lásd LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 435–436. Álláspontunk szerint bizonyos törvénytértéseket a közérdek aktoraként eljáró ügyész helyett más nem tudja ellátni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyész nem ügyfél, nem egyéb eljárási résztvevő és nem is közigazgatási hatóság. Közvetlenül az alkotmányon alapuló, saját eljárási jogokat gyakorol a törvényesség érdekében. Ennek során – bár intézkedése valamely érintett ügyfél számára lehet kedvező, mások számára kedvezőtlen – nem az ügyféli érdekeket tartja szem előtt, hanem a törvény és más jogszabályok rendelkezéseit. Az ügyféli jogok is értelemszerűen ebbe a körbe tartoznak. **Hasonlóképpen – bár az ügyészi intézkedések valamilyen jogerős, illetve végrehajtható közigazgatási határozat ellen irányulnak – nem a közigazgatási hatóságok ellenfele, és nem is felügyeleti szerve.** Eljárási pozíciója tehát hasonló a közigazgatási perekben és nemperes eljárásokban döntést hozó bíróságokéhoz, nem felejtve, hogy az ügyész döntést nem hozhat, nem módosíthat, nem semmisíthet meg, és a hatóságokat sem kötelezheti erre. Jogosultsága arra terjed ki, hogy ezt az illetékes hatóságnál kezdeményezze, illetve végső soron álláspontját bíróság előtt megvédje. Ez alól egyetlen kivétel az elővezetések jóváhagyása, amely a közigazgatási hatóság eljárását végérvényesen gátló intézkedés.

Az ügyészi intézkedések folytán különleges eljárási jogviszony keletkezik a közigazgatási hatóság és az ügyész között, azonban az ügyész és az ügyfél nem kerül közigazgatási eljárási jogviszonyba. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ügyész intézkedését kezdeményező személy és az ügyész egyáltalán semmilyen jogviszonyban ne állna. Van közöttük közjogi jogviszony, erre azonban nem az Ákr., hanem az Ütv. rendelkezései irányadók. Így az Ütv. 5. §-a alapján az ügyész köteles a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket elbírálni. Ennek eredményeként megteszi a szükséges intézkedést (azaz fellép), vagy – a saját intézkedései feltételeinek hiányában – indokolt állásfoglalásával elutasítja a kérelmet, vagy átteszi azt a hatáskörrel rendelkező szervhez. A kérelmező a felülvizsgálat érdekében – az (elutasító) állásfoglalás kézbesítésétől számított – 8 napon

belül a felettes ügyészséghez fordulhat, ennek lehetőségéről a kérelmezőt tájékoztatni kell.

Ha az ügyész fellép, azt nem a kérelemre hivatkozva, hanem saját döntése alapján teszi, amire a 26. § (5) bekezdése utal, amikor az ügyész fellépésről hozott döntésének mérlegeléséről rendelkezik, vagyis arról, hogy az ügyész dönthet a fellépés mellőzéséről. Ez is azt erősíti meg, hogy **a törvényességi ellenőrzési eljárás mindig hivatalból indul, függetlenül attól, hogy az arra okot adó körülményről az ügyészség pontosan honnan értesült.**

3. AZ ÜGYÉSZI FELADATOK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN ÉS AZ ÜTV.-BEN

Ahhoz, hogy a törvényességi ellenőrzés természetét megértsük, az ügyészség jogállása és ezáltal feladatköre, az alkotmányos intézmények rendszerében betöltött szerepe tekintetében az Alaptörvény által hozott két jelentős változásból kell kiindulnunk. Azáltal ugyanis, hogy az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget egyrészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja, másrészt fő feladataként az állam büntető igényének érvényesítését nevesíti, a korábbiakhoz képest szűkíti az intézmény által követendő elsődleges szempontok körét, továbbá meghatározza a működés fő célját és eszközeit is.

A megváltozott ügyészségi szerepet az Alaptörvény részben elrejt, és azt csak az ügyészségi törvény (Ütv.) bontja ki, amikor 1. §-ának (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A törvény tehát megjelöli az ügyészi működés fő célját, a közérdek védelmét. Az ügyészségi törvény megkísérli pontosítani, hogy milyen tevékenységi irányok következnek ebből a „fő célból”, de ebben a tekintetben igencsak támaszkodik a korábbi szabályozásra. Úgy rendelkezik ugyanis, hogy az ügyészség a „jogsabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, a fellépésre akkor köteles, ha a törvényt sértés megszüntetésére hivatott szerv Magyarország Alaptörvényében [...], valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvényt sértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében

azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.” Ez pedig szinte szó szerint azonos a régi Ütv. 1. §-ának (3) bekezdésében és 2. §-ában írtakkal.⁴ A szövegazonosságot úgy értelmezzük, hogy a törvényhozó hatalom nem az ügyészség büntetőeljáráson kívüli tevékenységének technikáit, intenzitását kívánta megváltoztatni, hanem azokat világosan közérdekvédelmi cél szolgálatába állította.

A meghatározó változást a *felügyeletközpontúság* elvetése hozta.⁵ A büntetőjogon kívüli jogterületeken, amelyeket az Ütv. egységesen *közérdekvédelmi feladatokként* nevesít,⁶ a törvényességi felügyelet helyébe konkrét intézkedésekre adott felhatalmazás, illetve – ahol szükséges – törvényességi *ellenőrzés* lépett. Ezáltal az Ütv. folytán bekövetkezett az a változás, amely az ügyész alkotmányos helyzetéhez, az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez igazodik.

Rátérve most már a konkrét szabályokra, azt látjuk, hogy az Ütv. az általános rendelkezések között egyrészt eljárási kérdéseket, másrészt konkrét (következésképpen alapvető fontosságúnak tartott), speciális hatásköröket rendez. Az általános eljárási szabályok tekintetében a régi Ütv.-hez képest nincs sok változás. Tisztázza, hogy az ügyészség közreműködik abban, hogy a (polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes) bírósági eljárásokban a törvényeket helyesen alkalmazzák. Ez azonban nem konkrét hatáskör, miként az sem, hogy elősegíti a jogszabályok rendelkezéseinek megtartását a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek esetében, valamint a kiemelt figyelem előírása a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában. Utóbbi vonatkozásban már konkrétabb felha-

⁴ Lásd JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Második kiadás. Budapest, Századvég Kiadó. 1855–1898.

⁵ Már utaltunk rá, hogy a büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatok tekintetében megmaradt a törvényességi felügyelet – mivel az valóban az. Lásd LAJTÁR István (2010): *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 20., 81–88., 170–170.; Szűcs András (2008): A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok között. *Belügyi Szemle*, 1. sz. 26–41.

⁶ Ez a szerep általánosabb összefüggésben is értelmezhető. Lásd ANTHONY, Gordon – AUBY, Jean Bernard – MORISON, John – ZWART, Tom eds. (2011): *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart Publishing. 194–195., 217–233.

talmazás az eljáráskezdeményezési jog a gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében [Ütv. 2. § (1) bekezdésének f), g) és h) pontjai].

Az általános rendelkezésekből még nem azonosítható, de az ügyészségen kívüli eljárási szereplőket együttműködési kötelezettség terheli azzal, hogy ahol törvény az ügyésznek utasítási jogkört biztosít, az utasított szervek az utasításnak kötelesek eleget tenni, az ügyészeket pedig széles körű, határidőhöz kötött adat- és irat-megismerési jog illeti meg (új Ütv. 4. §). Változatlanul maradt a büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve más hatósági, továbbá a büntetés-végrehajtási ügyekben a kártérítési eljárás kezdeményezésének lehetősége, amelyek annyiban különlegesek, hogy ezekben az ügyész félként nem vesz részt. Valójában itt tehát bejelentőként jár el. A törvény ezt azzal is kifejezi, hogy egy szakaszban (Ütv. 5. §) rendelkezik róluk a (korábban törvényességének nevezett) kérelmek intézésének szabályaival: az ügyész elbírálja a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, továbbá köteles elbírálni a jogsértésre utaló jelzéseket, vagy ha nem tartoznak hatáskörébe, akkor gondoskodik áttételükről a hatáskörrel rendelkező szervhez. Az alaptalannak talált kérelmeket az ügyész indokolt állásfoglalásával elutasítja (a felettes ügyészre bízott felülvizsgálat lehetőségével mint jogorvoslati eszközzel garantálva). Változatlan maradt a határidőn túli, ismételt kérelmek érdemi vizsgálatának mellőzési lehetősége (a kérelmező tájékoztatása mellett).

4. A KÖZÉRDEKVEDELMI ÜGYÉSZI HATÁSKÖRÖK

Az önálló (IV.) fejezetben szabályozott közérdekvédelmi feladatok egyetlen, hosszú szakaszban (Ütv. 26. §) megfogalmazott közös szabályai eleve jelzik, hogy azokat nagyrészt külön törvények konkretizálják, ugyanakkor azt is rögzítik, hogy ezeket az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként látja el, mégpedig a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével. Ezeket az intézkedési lehetőségeket hívja az Ütv. együtt *fellépésnek*. Amint előrebocsátottuk, a *vizsgálat* immár nem általános információszerzési lehetőség, hanem az ügyész tudomására jutott adat vagy más körülmény által megalapozott súlyos törvénysértés, mulasztás vagy törvénysértő állapot (együtt: törvénysértés) feltárásnak eszköze, amelyet az ügyész a büntetőeljáráshoz hasonlóan hivatalból folytat (officialitás). Szintén a közös szabályok között találjuk a korábbi óvás helyére lépő, de azt jelentősen átalakító *önkéntes teljesítésre felhívást*, amely lényegében perelhárító lehetőség, és amelyet nem kötelező alkalmazni, helyette az ügyész közvetlenül felléphet a bíróságon vagy más hatóság előtt a törvénysértés következményeinek alkalmazása céljából. Az önkéntes teljesítésre felhívás akkor alkalmazható, ha az ellenérdekű (tartalmilag a törvénysértést előidéző) fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja (és nyilván az is feltétel, hogy erre legyen „remény”). A felhívás címzettje a törvény szerint az ügyészt az utóbbi által szabott 60 napos határidőn belül tájékoztatja arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A felhívás eredménytelenségét (amely megnyilvánulhat

a felhívás visszautasításában vagy válasz nélkül hagyásában) fellépés vagy (ha a címzett álláspontja meggyőző) az ügyészi eljárás megszüntetése követi. Szintén változatlan maradt a *jelzés* lehetősége, amely az olyan csekély jelentőségű törvénysértések esetén alkalmazható, amelyek nem teszik indokolttá a fellépést.

Végül a közös szabályok (hozzájuk képest eltérő) különös szabályokra utalnak, így arra, hogy törvény az egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések foganatosítását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerezésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti, vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására. Ez a lehetőség korábbról is ismert, jelentőségét pedig az adja, hogy voltaképpen erősebb, mint az ellenőrzési lehetőségek, valójában döntési pozíciót biztosít az ügyésznek, amit nyilván a kényszerintézkedések alapvető jogokra gyakorolt hatása indokol.

A közös szabályokat a speciális eljárási hatáskörök követik, ezek között találjuk a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos ügyészi hatásköröket. Az Ütv. 29. §-a jelentősen szűkíti az ügyész eljárási lehetőségeit a korábbi szabályozáshoz képest, ami nem pusztán szóhasználati különbség. Az eddig elemzett új szabályokhoz képest persze jelentős változás, hogy a közigazgatási hatósági eljárások, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések *törvényességének ellenőrzése* az Ütv.-ben biztosított hatáskör, vagyis ezt más jogszabály nem vonhatja el. A régi Ütv.-hez képest azonban csak a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén és jóval szűkebb időtartamon belül alkalmazhatók az ügyészi eszközök: törvény eltérő rendelkezésének hiányában (mint például a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása 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. Az Ütv. közös közérdekvédelmi szabályaihoz képest eltérés az is, hogy közigazgatási ügyekben a törvénysértés megszüntetése érdekében az ügyészi felhívás kötelező („felhívással él”), tehát bírósághoz csak a kötelező felhívást követően fordulhat az ügyész. A bírósághoz fordulás lehetősége viszont újra csak közvetlenül az Ütv. alapján illeti meg az ügyészt. A felhívásban változatlanul indítványozható a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztése, miként az ilyen indítvány kötelező ereje (a végrehajtás felfüggesztése) is azonos a korábbi szabályozásból megismerttel.

Végül az utolsó belső specialitást a szabálysértési eljárásokra vonatkozó szabályok jelentik az Ütv. 30. §-ában (amelyekre a közös szabályok eleve utalnak). Ezek valóban eltérők az egyéb hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokhoz képest. Egy részük sajátos időbeni alkalmazhatósági feltételt határoz meg arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként (a határozat ellen hat hónapon túl, de a bűncselekmény elévülési idején belül lehet felhívással élni), illetve ha az elkövető javára kell fellépni (az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig van ennek helye). Más részük a bíróság előtti eljárásban biztosítja a nyilatkozat és az ügy eldöntésére irányuló indítványtétel lehetőségét az ügyésznek, illetve jogorvoslati fórumként ad szerepet az ügyésznek (aki külön törvényben meghatározott szabályok szerint, a szabálysértési hatóságra kötelező erővel elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt), illetve jogorvoslat kezdeményezésére jogosítja (amelyet megint csak külön törvény pontosít).

5. AZ ÜGYÉSZ HATÓSÁGI ELJÁRÁSI FELADATAINAK SZABÁLYOZÁSA

A Ket. eredeti szövegének 118–120. §-ai még meghatározták a közigazgatási hatósági eljárás során alkalmazható ügyészégi eszközöket azzal, hogy az egyes eszközök alkalmazásának részletes szabályai a régi Ütv. 13–16. és 25–27 §-aiban voltak olvashatók. A Ket. átfogó módosítását követően már csak arra utalt a 120. §-ában, hogy a Ket. hatálya alá tartozó ügyben benyújtott óvárra, felszólalásra, figyelmeztetésre vagy jelzésre az Ütv.-t kell alkalmazni.

Az Ákr. szabálya a korábbi utat követi: a 122. §-a úgy rendelkezik, hogy 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. Az Ákr. tehát voltaképpen visszautalja a szabályozást a (sarkalatos!) Ütv.-re, és mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. rendelkezései „erősebbek” az Ákr. egyes korlátozásainál. Valójában tehát a szabályozás egyszintű: az Ákr. mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. tartalmazza az ügyészi fellépés feltételeit és eljárási szabályait.

Az Ütv. a közérdekvédelmi feladatok ellátását, így a közigazgatási ügyekben végzett ellenőrzés mechanizmusát a büntetőeljárás szerephez hasonlóan szabályozta: az ügyészi eljárások konkrét célja a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése, ami igazodik a jogállásához (az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez). Eljárást törvénysértésre, mégpedig általában súlyos törvénysértésre

megalapozottan utaló adat esetén indíthat, a vizsgálat pedig ennek a „gyanúnak” a megalapozását szolgálja (habár a gyanút ezekkel az eljárásokkal összefüggésben a törvény nem használja, nyilván azért, hogy a fogalom büntetőeljárás-dogmatikai kötöttségeit ne vonja magával). A vizsgálat eredményeként – ha alkalmasnak látja – önkéntes teljesítés érdekében fordulhat a jogsértés okozójának felügyeleti szervéhez, kivételesen magához az okozóhoz azzal, hogy ennek eredménytelensége esetén a bíróság (vagy más hatóság) előtt kezdeményezi a jogsértés következményeinek alkalmazását (és immár nem a saját álláspontjának védelmét kéri a bíróságtól). Ezt az alapmechanizmust egészítik ki az egyes eljárásokra vonatkozó különös szabályok.

Az ügyész tehát a hatósági eljárással kapcsolatban tudomására jutott törvénytértések esetén megvizsgálja saját eljárásának feltételeit. Ha ezek fennállnak, kivizsgálja a törvénytértést, majd ennek eredményeként az Ütv. 29. §-ának (4) és (5) bekezdése alapján fellép, azaz felhívja a törvénytértést okozó szerv felügyeleti szervét, illetve ilyen szerv hiányában, továbbá akkor, ha ez a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, akkor magát a döntést hozó szervet a törvénytértés megszüntetésére. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést megtámadhatja bíróság előtt.

Ezzel összefüggésben néhány dogmatikai sajátosságra kell felhívni a figyelmet.

Először: a közigazgatás ellenőrzése az egyetlen közérdekvédelmi hatáskör, amelynek gyakorlása esetén a *felhívás kötelező*. Más (azaz „magánjogi”) hatáskörök esetén ez csak (az ügyész mérlegelésére bízott) lehetőség, azaz ezekben az ügyész a felhívást mintegy kihagyva, közvetlenül bíróságon is jogosult a törvénytértés orvoslásának kezdeményezésére. A közigazgatási ellenőrzés tekintetében a felhívás elsőlegességét az magyarázza, hogy az állami szervezetrendszeren belüli jogviszonyról van szó, amelyen belül a törvényesség követelménye mindkét jogalanyt, így az ügyészt és a hatóságot is köti (szemben

a magánszemélyeknek csak a bíróság által áttörhető „érdekeivel”), így egyrészt a felhívás eredményessége valószínűbb, másrészt nem terheli fölöslegesen a bíróságokat.

Másrészt azonban a felhívás ebben az esetben is csak a bíróság döntési jogának „árnyékában” értelmezhető: tehát ha a címzett önkéntes együttműködése esetén eredményre vezet – de csak akkor. Ha viszont a címzett nem ért egyet a felhívással, akkor – hacsak a válasza meg nem győzi az ügyészt arról, hogy a felhívásában kifejtett álláspont téves – az ügy bíróság elé kerül, amely immár kötelező döntést hoz.

Harmadrészt: az Ütv. világosan úgy rendelkezik, hogy – a felhívás kizártsága vagy eredménytelensége esetén – az ügyész az alapügyben hozott döntést támadja meg a bíróság előtt, nem pedig a felhívásának elutasítását.

Ennek jelentősége a korábbi szabály alapján látható be: a régi Ütv. 15. §-ának rendelkezése nem volt egyértelmű abban a tekintetben, hogy az ügyésznek a bíróság előtt az óvás (akkori szabályozás szerinti intézkedése) elutasítását vagy az óvással támadott határozatot kell-e megtámadnia.

6. AZ ÜGYÉSZI FELLÉPÉS (A FELHÍVÁS ÉS A PERINDÍTÁS) FELTÉTELEI

Az Ütv. 29. §-ának (1) és (2) bekezdései szerinti konjunktív feltételek az alábbiak – tehát az ügyész akkor léphet fel, ha

- a) **a közigazgatási hatóság vagy hatósági hatáskört gyakorló más szerv**
- b) **bíróság által felül nem vizsgált**
- c) **(első vagy másodfokon) jogerőre emelkedett, tehát az Ákr. értelmében végleges vagy (!) végrehajtható döntésének (vagy intézkedésének)**
- d) **érdemére kiható törvénysértést észlel**
- e) **a törvényben meghatározott határidőn belül, azaz**
 - ea) **ha a véglegessé válástól (jogerőre emelkedéstől) vagy a végrehajtás elrendelésétől egy év nem telt el, vagy**
 - eb) **kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog nem évült még el, vagy**
 - ec) **követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel létrehozott korlátozó állapot még fennáll, vagy**
 - ed) **semmisségi ok esetén a megsemmisítésre még lehetőség van.**

Ezek a feltételek nagyrészt olyan eljárásjogi fogalmakat és rendelkezéseket takarnak, amelyeket a könyv más fejezeteiben mutatunk be (az eljárás alanyai, a jogerő és a végrehajthatóság, a döntés törvényessége, a semmisség körében). Magyarázatot a bírói felülvizsgálat – mint az ügyészi fellépést kizáró körülmény – igényel. Még nincs kialakult gyakorlata ennek a feltételnek, de vélhetően ugyanúgy szó szerint értendő, mint a korábbi óvás

idején. **A bírósági felülvizsgálat kezdeményezése, illetve a közigazgatási jogvita megkezdése önmagában még *nem akadály* a felhívásnak (csak a bíróság döntése).** Arra az esetre, ha az ügyész a közigazgatási per befejezése előtt él felhívással, a Kp. önálló szabályokat tartalmaz, amely az egyéb közigazgatási jogorvoslati eljárásokból következik. A Kp. 83. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság a saját eljárását erre tekintettel a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti. Márpedig a közigazgatási szerv eljárása alapulhat ügyési felhíváson is. Következésképpen a jogszabályok nem zárják ki a közigazgatási jogvita és az ügyési felhívás párhuzamosságát. Ez csak a bíróság döntése esetén következik be.

7. AZ ÜGYÉSZI FELHÍVÁS CÍMZETTJE ÉS FELADATAI

Szemben a régi Ütv.-vel, amely lényegében az ügyész mérlegelésére bízta, hogy a törvénytörtő döntést hozó szervhez vagy annak felügyeleti szervhez nyújtja-e be az óvást, az Ütv. kötelező sorrendet állapít meg.

A 29. § (4) bekezdése szerint a felhívást

- a) elsősorban az ügyben eljáró (azaz a jogerős – végleges – vagy végrehajtható döntést meghozó) közigazgatási hatóság felügyeleti szervéhez,
- b) másodsorban magához a döntést hozó szervhez kell benyújtani; utóbbi esetben akkor, ha
 - ba) a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy
 - bb) a döntést hozó szerv felügyeleti szerve a Kormány, vagy
 - bc) az ügyben felügyeleti intézkedést jogszabály kizárja.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés devolutív hatálya folytán a „döntést hozó szerv” a másodfokon eljáró (és álláspontunk szerint itt a másodfokú szerv helybenhagyó határozatának az elsőfokú határozatot jogerőre emelő – azt véglegesítő – hatása figyelmen kívül hagyható, azaz ilyenkor is a másodfokú hatóságot kell „döntéshozónak” tekinteni), amellyel szemben viszont az Ákr. szabályai szerint igen gyakran nincs helye felügyeleti intézkedésnek, valószínű, hogy a felhívásokat az esetek többségében magához a döntést hozó szervhez fogja benyújtani az ügyész.

A felhívás címzettje értelemszerűen nem köteles egyetérteni az ügyéssel, hiszen a felhívás nem rendelkezik jogi kötőerővel (azt csak a címzett egyetértése, illetve a bíróság biztosíthatja), viszont az Ütv. válaszadásra kötelezi. Ezt nem a közigazgatási ellenőrzésre vonatkozó 29. §-ában, hanem a közérdekvédelmi feladatok általános szabályait

rögzítő 26. §-ában találjuk. Eszerint az ügyész a felhívásban 60 napnál nem hosszabb 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 30 napon belül fordulhat bírósághoz, vagy – mérlegelve a választ – értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről (testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani).

8. AZ ÜGYÉSZI FELHÍVÁS JOGHATÁSAI

A végleges (jogerős) vagy végrehajtható közigazgatási döntés ellen benyújtott ügyészi felhívásnak – ide nem értve a címzett előzőekben elemzett elbírálási kötelezettségét – kétféle joghatása lehet: egy közvetlen eljárási és egy közvetett anyagi jogi.

a) **Az ügyészi felhívás közvetlen és feltételes joghatása a döntés végrehajtásának felfüggesztése.** Az Ütv. 29. §-ának (3) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje köteles ennek azonnal eleget tenni, azaz a végrehajtást a döntéséig fel kell függesztenie, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni köteles. Hasonló szabályt tartalmaz az Ákr. 136. § (2) bekezdésének d) pontja. Ez a lehetőség adja az ügyészi fellépés „erejét”: nem jogosult saját maga orvosolni a feltárt törvénysértést, de legalább a tényleges érvényesülését megakaszthatja, igaz, csak a felhívás elbírálásáig. Ha a címzett a felhívással nem ért egyet, nyilván újra megnyílik a végrehajthatóság, amelyet csak a bíróság függeszthet fel újra a közigazgatási perben egy erre irányuló indítvány esetén.

b) **Az ügyészi felhívás közvetett, anyagi jogi joghatása a címzett álláspontjától, illetve – eredménytelenség esetén – a bíróság döntésétől függ.** A felhívás elfogadása esetén a hatóság, illetve – ha az eljárás közigazgatási jogvitában folytatódik – a bíróság alkalmazhatja a felhívásban javasolt módot a jogszabálysértés kiküszöbölésére (amely a határozat módosítása vagy megsemmisítése/hatályon kívül helyezése lehet). Ilyenkor tehát az ügyész felhívása végső soron a jogerő (véglegesség) áttöréséhez, illetve (előzetes végrehajthatóság esetén) a jogerő

(véglegesség) beálltanak megakadályozásához, a törvénysértő döntés anyagi jogi következményeinek kiküszöböléséhez vezet. Azt azonban nem maga az ügyész „teszi meg”, hanem fellépése folytán a közigazgatási hatóság vagy a bíróság. Az ügyészi fellépés tehát erős alternatívaként jelenik meg a közigazgatás kontrollrendszerben, de nem jogorvoslati eszköz.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANTHONY, Gordon – AUBY, Jean Bernard – MORISON, John – ZWART, Tom eds. (2011): *Values in Global Administrative Law*. Oxford–New York, Hart Publishing.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Második kiadás. Budapest, Századvég Kiadó.
- LAJTÁR István (2010): *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- SZÚCS András (2008): A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a büntetés-végrehajtást övező jogállami biztosítékok között. *Belügyi Szemle*, 1. sz. 26–41.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- VARGA Zs. András (2004): Az ügyészség. In PETRIK Ferenc szerk: *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Kiadó 393–416.

**XIV.
A VÉGREHAJTÁS A KÖZIGAZGATÁSI
HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN**

Gyurita E. Rita

1. A KÖZIGAZGATÁSI VÉGREHAJTÁS ALAPJAI

1.1. A közigazgatási végrehajtás fogalma és feltételei

A végrehajtási eljárás nem szükségképpen szakasza a hatósági eljárásnak. Követheti az elsőfokú eljárást (alapeljárást) vagy a jogorvoslati eljárást. A végrehajtási eljárás biztosítja a végrehajtható hatósági döntések (aktusok) gyakorlati érvényesülését, a hatósági döntésbe foglalt kötelezettség kikényszerítését. Végrehajtásra nem kerül sor minden közigazgatási hatósági döntés esetén. Egyrészt vannak olyan döntések, amelyekben nincs helye végrehajtásnak, másrészt vannak olyan döntések, amelyek esetében sor kerülhet végrehajtásra, de csak akkor, ha a végrehajthatóság feltételei fennállnak.

Nincs helye végrehajtásnak (kizárt a végrehajtás)

- a) jogot megállapító, jogosító döntés esetén,
- b) deklaratív és regisztratív döntések esetén,
- c) ha a kötelezett önként teljesíti kötelezettségét, illetve kötelezettségeit.¹

A **közigazgatási végrehajtás** a végleges döntésben (aktusban) meghatározott pénzfizetési vagy egyéb magatartási kötelezettség (kötelezettségek) teljesítésének kikényszerítése, illetve a végleges döntés érvényesítése állami kényszer alkalmazásával, amennyiben a kötelezett önként nem teljesíti kötelezettségét (kötelezettségeit).

A **kötelezett lehet** a közigazgatási végrehajtási eljárásban 1. az ügyfél, 2. az eljárás egyéb résztvevője (a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője),

¹ FARKAS Imre (2005): Végrehajtás. In KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 324–325.

valamint 3. az ügyfélnek és eljárás egyéb résztvevőjének nem minősülő egyéb kötelezett. Tehát nemcsak az ügyfél lehet kötelezett. Például ha a hatóság eljárási bírsággal sújtja a tanút végzésben, akkor e döntés kötelezettje a tanú, aki az Ákr. szerint az eljárás egyéb résztvevőjének minősül.

A **kötelezettség tárgyát** tekintve irányulhat 1. pénzfizetésre vagy 2. egyéb magatartásra. Ez utóbbi lehet aktív vagy passzív magatartás: cselekmény elvégzésére, cselekmény abbahagyására, cselekménytől való tartózkodásra vagy tűrésre irányuló kötelezés.² A felsorolt **kötelezettségek** az Ákr. szerint többfajta **aktusból származhatnak** az alábbiak szerint:

- a) határozat (hatóság által jóváhagyott egyezség is),
- b) végzés,
- c) hatósági szerződés.

Egy hatósági döntés (aktus) egy kötelezettre vonatkozóan többféle kötelezettséget is tartalmazhat, továbbá egy aktus több kötelezettre vonatkozóan többféle kötelezettséget is megállapíthat.

A végrehajtásra akkor kerülhet sor, ha **a végrehajthatóság feltételei** fennállnak, ugyanis a hatóság döntése csak akkor végrehajtható, ha a döntés

- a) pénzfizetésre, továbbá meghatározott magatartásra (vagy cselekményre) irányuló kötelezést (kötelezettséget) állapít meg,
- b) végleges,
- c) a teljesítési határidő eredménytelenül eltelt, és
- d) a végrehajtási jog nem évült el.

A végrehajtásra főszabályként csak akkor kerülhet sor, ha a fenti feltételek együttesen fennállnak. Megjegyzendő azonban, hogy a végrehajt-

² SZALAI Éva (2013): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 239–240.

hatóság feltételei együttes fennállása alól vannak kivételek az alábbiak szerint:

- a) a döntés azonnali végrehajtását rendelték el,
- b) a döntés teljesítési határidőt nem tartalmaz.

1.2. A közigazgatási végrehajtás során alkalmazandó jogszabályok

A végrehajtásra vonatkozó szabályozás kapcsán megállapítható egyrészt, hogy az Ákr. önálló fejezetben (XI. fejezet) szabályozza a végrehajtást azzal, hogy a végrehajtási eljárásban a XI. fejezeten kívüli rendelkezéseket a XI. fejezetben (*Végrehajtás*) foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Másrészt az Ákr. rendelkezik arról is, hogy az Ákr. eltérő rendelkezése hiányában a végrehajtási eljárásban a bírósági végrehajtásról szóló törvényt (a továbbiakban: Vht.)³ kell alkalmazni.

Az Ákr. nem szabályozza teljeskörűen a végrehajtást, csak a közigazgatási végrehajtás bírósági végrehajtástól eltérő (sajátos) szabályait tartalmazza. Az Ákr. a Vht. közigazgatási végrehajtásban történő alkalmazása során a terminológiával kapcsolatban rendelkezik arról, hogy (ha az Ákr. XI. fejezete – *Végrehajtás* – másként nem rendelkezik)

- a) ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást megindító hatóságot,
- b) ahol végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet,
- c) ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést,
- d) ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni, továbbá
- e) ahol a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, a végrehajtást foganatosító szerv számlájára kell teljesíteni.

³ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.).

Az Ákr. szabályait kell alkalmazni

- a) a végrehajtási eljárás során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint
- b) az eljárási bírság kiszabására.

Az Ákr. a végrehajtás általános szabályai, illetve az alkalmazandó jogszabályok mellett rendelkezik 1. a végrehajtható döntésekről, 2. a végrehajtás elrendeléséről, 3. a végrehajtás foganatosításáról, 4. a késedelmi pótlékról, 5. a végrehajtás felfüggesztéséről, 6. a végrehajtás megszüntetéséről, valamint 7. a végrehajtási jog elévüléséről.

A Vht. is rendelkezik a bírósági végrehajtás és a közigazgatási végrehajtás viszonyáról. A Vht. szerint a munkabérré és egyéb járandóságra, valamint a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtás foganatosítása esetén a bírósági végrehajtás szabályai irányadók akkor is, ha a pénzkövetelést közigazgatási végrehajtás vagy közvetlen végrehajtás útján hajtják be. Ha törvény másképpen nem rendelkezik, a bírósági végrehajtás szabályai irányadók a közigazgatási végrehajtás során foganatosított ingó- és ingatlan-végrehajtás esetén is. Ha közigazgatási végrehajtás és bírósági végrehajtás során egyaránt lefoglaltak ingóságot (követelést, jogot) vagy ingatlant, akkor a bírósági végrehajtás privilégiumot élvez, ugyanis ilyen esetben az eljárást bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell tovább folytatni.⁴

Ha a közigazgatási végrehajtást a bírósági végrehajtás útján kell tovább folytatni, akkor ha a közigazgatási végrehajtás során már közzétették az ingóság értékesítéséről szóló hirdetményt, az eljárást az értékesítést és a befolyt vételár közigazgatási eljárásban történő felosztását és kifizetését követően kell – sikeres értékesítés esetén a tartozás kiegyenlítését követően fennmaradó összegre – bírósági végrehajtás útján folytatni.

⁴ Vht. 2. § – 4. § (1) bekezdés.

Ha a végrehajtási eljárást a Vht. szerint bírósági végrehajtás útján kell tovább folytatni, vagy ha a közigazgatási végrehajtást törvény rendelkezése alapján bírósági végrehajtó foganatosítja, a végrehajtás a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló végrehajtható okirat alapján folytatódik. Ha a közigazgatási végrehajtást bírósági végrehajtás útján kell folytatni, a követelés jogosultjára a Vht.-nak a végrehajtást kérőre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni, a követelés jogosultját azonban a közigazgatási végrehajtásra irányadó szabályok szerinti jogok is megilletik.⁵

Hangsúlyozandó, hogy ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

Végül megjegyezzük, hogy a Vht. szabályainak teljes körű és részletes ismertetése nem tárgya e fejezetnek. E fejezetben a Vht. közigazgatási végrehajtás során is alkalmazandó néhány fontosabb, illetve a közigazgatás végrehajtás alapjainak ismertetéséhez, elemzéséhez szükséges főbb szabályát ismertetjük.

1.3. A vagyoni és a személyi végrehajtás

A közigazgatási végrehajtás során – ugyanúgy, mint a bírósági végrehajtás során – **az állami kényszer elsősorban a kötelezett vagyoni jogait, kivételesen személyiségi jogait is korlátozhatja.** Ez azt jelenti, hogy a kötelezettség kikényszerítése, érvényesítése elsősorban vagyoni végrehajtás útján történik, és csak kivételesen kerül sor személyi végrehajtásra. A Vht. alapján a vagyoni végrehajtásnak három területe különböztethető meg:

- a) bírósági végrehajtás,
- b) közigazgatási végrehajtás,
- c) közvetlen végrehajtás.

⁵ Vht. 4. §.

A személyi végrehajtás a rendőrség közreműködésével történik. A kötelezett személye elleni kényszercselekményt a rendőrség végzi el. A rendőrség jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és kényszerítő eszközöket alkalmazni, amelyek a rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetőleg alkalmazhatók, és az adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek.⁶

Megkülönböztethető egyedi vagy egyetemes végrehajtás az alábbiak szerint: „Ha a végrehajtás az adós egyes meghatározott vagyontárgyai ellen irányul, akkor **egyedi (szinguláris) végrehajtásról** beszélünk, ellentétben az **egyetemes (univerzális) végrehajtással**, amikor a végrehajtás »az adós vagyonát a maga egészében ragadja meg, és fordítja az adós tartozásainak a kielégítésére«. A bírósági végrehajtás az egyedi vagyoni végrehajtás egyik útja, mivel nem az adós vagyonának egészét, hanem a külön meghatározott vagyontárgyait, illetve vagyoni jogait vonják végrehajtás alá. [...] Az egyedi vagyoni végrehajtásnak – a bírósági végrehajtáson kívül – még két további útja is van: a közigazgatási és a közvetlen végrehajtás.”⁷

1.4. A közigazgatási végrehajtás folyamata

A végrehajtási eljárás maga is több egymástól elkülöníthető szakaszra bontható, amelyek az Ákr. szabályozásából is kitűnnek:

- a) a végrehajtás elrendelése,
- b) a végrehajtás foganatosítása,
- c) a végrehajtás megszüntetése.

⁶ Vht. 5. § (2)–(3) bekezdés.

⁷ KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 528–529. Az idézetben található kiemelések e fejezet szerzőjétől származnak.

A végrehajtási eljárás első szakasza a végrehajtás elrendelése. A végrehajtás elrendelését követi a végrehajtás foganatosítása, azaz a pénzfizetési vagy egyéb magatartási kötelezettség tényleges kikényszerítése végrehajtási cselekmények foganatosítása során. A végrehajtás megindítása után, de a végrehajtás foganatosítása előtt, valamint a végrehajtás foganatosítása során az Ákr.-ben és a Vht.-ban meghatározott esetben a végrehajtás felfüggeszthető, illetve vannak olyan esetek, amikor fel kell függeszteni a végrehajtást.

A végrehajtás lehet eredményes, részben eredményes vagy eredménytelen. Az Ákr. és a Vht. meghatároz olyan eseteket, amikor a végrehajtási eljárást meg kell szüntetni, ebben az esetben eredményes foganatosítás hiányában is befejeződik a végrehajtási eljárás, ilyenkor a végrehajtás megszüntetéséről végzést kell hoznia végrehajtást elrendelő hatóságnak.

2. A VÉGREHAJTÁS ELRENDELÉSE

Az Ákr. határozza meg a **végrehajtást elrendelő hatóságot** a közigazgatási végrehajtásban. A végrehajtást a **döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el**, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. Az Ákr. meghatározza a **végrehajtás elrendelésének módjait is**. Eszerint amennyiben a hatósági eljáráshivatalból indult vagy folytatódott, **a hatóság a végrehajtást hivatalból**, ha pedig kérelemre indult, akkor **kérelemre rendeli el**.

Hangsúlyozandó, hogy a **végrehajtás elrendelésére csak akkor kerülhet sor, ha a végrehajtás feltételei fennállnak** (lásd e fejezet 1.1. pontját). Ennek okán a végrehajtást elrendelő hatóságnak a végrehajtás elrendelése előtt vizsgálnia kell, hogy a végrehajtás feltételei fennállnak-e. Az Ákr. VI. fejezete (*Hatósági ellenőrzés*) rögzíti egyebek mellett, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

A végrehajtást elrendelő hatóság **elrendeli a végrehajtást végzéssel** a döntés hivatalbóli végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül.⁸ A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott **végzést közli** a kötelezettel, a jogosulttal és a végrehajtást fogadtató szervvel is.

⁸ HUSZÁRNÉ OLÁH Éva (2017): Végrehajtás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára negyedik kiadás*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 307–308.

3. A VÉGREHAJTÁS FOGANATOSÍTÁSA

3.1. A végrehajtást foganatosító szervek

Az Ákr. meghatározza a **végrehajtást foganatosító szerveket** az alábbiak szerint. A végrehajtást

- a) az állami adóhatóság foganatosítja (ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik),
- b) kivételesen törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete rendelkezhet a végrehajtást foganatosító szerv kijelöléséről, ilyenkor nem az állami adóhatóság foganatosít.

Az Ákr. megteremti a lehetőséget, hogy a végrehajtást foganatosító szerv önálló bírósági végrehajtót vonjon be a végrehajtás foganatosításába. A végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra **önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet**. Megjegyzendő azonban, hogy az Ákr. rögzíti, hogy a végrehajtás során **csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni**.

3.2. A végrehajtás foganatosításának módjai

A végrehajtás foganatosítása során a végrehajtást foganatosító szerv olyan eljárási cselekményeket végez, amelyeket a végleges döntés kikényszerítése érdekében a Vht. biztosít. Az Ákr. nem szabályozza a végrehajtás foganatosításának módjait, így a **Vht. szabályai alkalmazandók**

a végrehajtás foganatosítás során a pénzfizetési, illetőleg egyéb magatartási kötelezettség kikényszerítése érdekében.

A végrehajtás tárgyát képező kötelezettségek (pénzfizetési kötelezettség, illetőleg egyéb magatartási kötelezettség) és a hatóság rendelkezésére álló kényszerítő eszközök különbözősége alapján a Vht. alapvetően a végrehajtás foganatosításának két módját határozza meg és szabályozza:

- a) pénzkövetelés (pénzfizetési kötelezettség) végrehajtása (IV–VIII. fejezet),
- b) meghatározott cselekmény végrehajtása (IX. fejezet).⁹

3.2.1. A pénzkövetelés végrehajtása

A pénzkövetelés végrehajtása **a fokozatosság és az arányosság elvének figyelembevételével** történik, mivel az érinti a kötelezett vagyoni és személyi jogait. Ez azt jelenti, hogy a pénzkövetelés végrehajtása során a pénzkövetelést **elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, a kötelezett rendelkezése alatt álló összegből, a kötelezett munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből** (a továbbiakban együtt: **munkabéréből**) **kell behajtani.**

Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással **nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, akkor a kötelezett bármilyen lefoglalható vagyontárgya (ingó, ingatlan) végrehajtás alá**

⁹ SZALAI (2013): *i. m.*, 242.

vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés a kötelezett egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. A Vht. részletesen szabályozza a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre, a munkabérre és egyéb járandóságra irányuló végrehajtást, valamint az ingó- és ingatlan-végrehajtást.

Az Ákr. a pénzfizetési kötelezettség végrehajtása kapcsán egyetlen rendelkezést tartalmaz: a Vht. ingó és ingatlan elektronikus árverésére vonatkozó rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha önálló bírósági végrehajtó foganatosítja a végrehajtást.

Előfordulhat, hogy a **végrehajtás során befolyt pénzösszeg nem fedezi teljes egészében a végrehajtás során behajtani kívánt követelést és a végrehajtás költségeit.** Továbbá, ha közigazgatási végrehajtás és bírósági végrehajtás útján egyaránt lefoglaltak ingóságot (dolgot, követelést, jogot) vagy ingatlant, ebben az esetben az eljárást bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell tovább folytatni, ám ilyenkor is előfordulhat, hogy végrehajtás során befolyt pénzösszeg nem fedezi az összes követelést és a végrehajtás költségeit. A kielégítés során a végrehajtási költségek elsőbbséget élveznek. A végrehajtás során befolyt összegből **mindenelőtt a végrehajtási költséget** – az eljárás kezdeményezésével, elrendelésével és foganatosításával felmerült költséget – **kell kielégíteni.** A Vht. meghatározza a **követelések kielégítésének kötelező sorrendjét** arra az esetre, ha pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre, munkabérre, továbbá az ingóra vagy ingatlanra vezetett végrehajtás során befolyt pénzösszeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést.

Ha a befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrend – a követelések jogcímét alapul véve – a következő:

- a) gyermektartásdíj,
- b) jogszabályon alapuló egyéb tartásdíj,

- c) munkavállalói munkabér és a vele egy tekintet alá eső járandóság (65–66. §§),
- d) a büntető és a büntetés-végrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonek Kobzából eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével),
- e) adó, társadalombiztosítási követelés és más köztartozás,
- f) egyéb követelés,
- g) a végrehajtási eljárásban kiszabott rendbíráság.¹⁰

A követelés érvényesítésével és behajtásával felmerült, a bíróság (hatóság) által megállapított költséget és a követelés egyéb járulékait a követeléssel azonos sorrendben kell kielégíteni. Ez azt jelenti, hogy a Vht.-ban meghatározott **kielégítési sorrendben előbb álló követelés teljes kielégítése után lehet a sorrendben hátrább álló követelést kielégíteni**. Ha a befolyt összeg nem fedezi az azonos sorrendben felsorolt valamennyi követelést, e követeléseket arányosan kell kielégíteni.¹¹

3.2.2. Meghatározott cselekmény végrehajtása

Meghatározott cselekmény végrehajtása meghatározott cselekmény elvégzésének vagy meghatározott magatartás tanúsításának kikényszerítésére irányul. A végrehajtás e formájára akkor kerül sor, ha a végleges döntés (közhatalmi – hatósági – aktus) meghatározott magatartásra, meghatározott cselekmény, tevékenység elvégzésére (például épület lebontására, karbantartására kötelezés) vagy abbahagyására (szeszecital árusításának megtiltása, üzlet éjszaki nyitva tartásának megtiltása stb.), illetve tűrésre (szolgalmi jog, vezetékjog gyakorlásának tűrése stb.) kötelez.¹²

¹⁰ Vht. 165. §.

¹¹ Vht. 166–168. §§.

¹² SZALAI (2013): *i. m.*, 244–245.

A Vht. meghatározza a meghatározott cselekmény **végrehajtásának módjait**. Ha a végrehajtás meghatározott magatartás tanúsítására, meghatározott cselekmény, tevékenység elvégzésére, abbahagyására vagy tűrésre irányul, akkor az önkéntes teljesítés elmaradása esetén **a végrehajtást elrendelő hatóság végzéssel határoz a végrehajtás módjáról**:

- a) a kötelezettet a meghatározott cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti,
- b) feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse; egyúttal a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti,
- c) a kötelezettel szemben eljárási bírságot szabhat ki,
- d) a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

A fentebb felsorolt intézkedések közül azt az intézkedést kell elrendelnie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. „A törvény a meghatározott cselekmény végrehajtásával kapcsolatos szabályozás körében a kötelezettségek sokféleségéhez igazodó differenciált végrehajtási módzatok alkalmazására teremt lehetőséget. Ezek a módszerek helyettesítő, motivációs vagy kényszerítő jellegűek.”¹³ A fenti végrehajtási módok (intézkedések) tehát három csoportba oszthatók:

- a) helyettesítő intézkedés: a végrehajtást elrendelő hatóság felhatalmazása alapján a végrehajtást kérő elvégzi vagy mással elvégezteti a meghatározott cselekményt, továbbá ide tartozik a cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezés is,
- b) motivációs intézkedés: eljárási bírság kiszabása,

¹³ FARKAS (2005): *i. m.*, 391.

- c) kényszerítő intézkedés: meghatározott cselekmény kikényszerítése rendőri közreműködéssel.¹⁴

„A helyettesítő módszer vagy a kötelezett aktív, célirányos magatartását, vagy a kötelezettség tárgyát alkotó szolgáltatást helyettesíti.”¹⁵ Az eljárási bírság mint motivációs eszköz célja, hogy a kötelezettől a meghatározott cselekmény teljesítését kikényszerítse, a kötelezettet motiválja a teljesítésre. Az eljárási bírság kiszabására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni. Kényszerítő intézkedés esetén a végrehajtást foganatosító szerv rendőrség közreműködésével kényszeríti ki a meghatározott cselekményt. A kötelezett személye elleni kényszert a végrehajtást foganatosító szerv maga nem alkalmazhat, ehhez mindig a rendőrség közreműködését kell kérni.

3.3. A késedelmi pótlék

Az Ákr. szabályozza a **késedelmi pótlék fizetésének két esetkörét**. Eszerint késedelmi pótlék fizetésére kerül sor,

- a) ha a kötelezett pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, illetve
- b) az állam által előlegezett költség után a megelőlegezés időtartamára a jogosultnak.

Továbbá az Ákr. meghatározza a **késedelmi pótlék mértékét: a törvényes kamatnak megfelelő mértékű** késedelmi pótlékot kell fizetni naponta.

¹⁴ FARKAS (2005): *i. m.*, 391–394.

¹⁵ FARKAS (2005): *i. m.*, 391.

4. A VÉGREHAJTÁS FELFÜGGESZTÉSE

A végrehajtás elrendelése után, de a végrehajtás foganatosítása előtt, valamint a végrehajtás foganatosítása során felmerülhetnek olyan okok, amelyek alapján a végrehajtást fel kell függeszteni, illetve bekövetkezhet olyan ok is, amikor a végrehajtást fel lehet függeszteni. A végrehajtás felfüggesztésének elrendelésétől a felfüggesztés megszüntetéséig a végrehajtás foganatosítását nem lehet tovább folytatni. „A végrehajtás felfüggesztése azt jelenti, hogy a végrehajtás abban a helyzetben megáll, amelyben a felfüggesztéskor van, a kötelezett – amíg a folytatásról nem rendelkeztek – nem köteles a határozatban foglaltakat teljesíteni. A felfüggesztés nem szünteti meg a kötelezettséget, a teljesítésre hálásztást enged.”¹⁶

Az Ákr. a végrehajtás felfüggesztésének a közigazgatási végrehajtásra jellemző speciális, eltérő eseteit szabályozza. A Vht. végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezései is alkalmazandók a közigazgatási végrehajtás során. Erre utal maga az Ákr. is, amikor úgy rendelkezik, hogy „a végrehajtást akkor is fel kell függeszteni [...]”. Az Ákr. meghatározza, mely szervek jogosultak dönteni a végrehajtás felfüggesztéséről. Eszerint felfüggesztheti a végrehajtást

- a) végrehajtást elrendelő hatóság,
- b) a másodfokú hatóság.

Tehát a végrehajtást foganatosító szerv, illetve az önálló bírósági végrehajtó nem függesztheti fel a végrehajtást. A végrehajtást elrendelő

¹⁶ PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási hatóság döntésének végrehajtása. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 579.

hatóság, illetve a másodfokú hatóság a végrehajtás felfüggesztés tárgyában végzéssel dönt, e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

Az Ákr. a végrehajtás felfüggesztési okok két csoportját határozza meg: egyrészt a végrehajtás felfüggesztésének kötelező eseteit (ebben az esetben kötelező a végrehajtás felfüggesztése), másrészt a végrehajtás felfüggesztésének a hatóság mérlegelésén alapuló esetét (ilyenkor az Ákr.-ben meghatározott ok fennállása esetén felfüggeszthető a végrehajtás, de nem kötelező felfüggeszteni a végrehajtást).

A végrehajtást fel kell függeszteni (végrehajtás felfüggesztése kötelező esetei), ha

- a) 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,
- b) kézbesítettnek tekintettséggel szembeni kifogást terjesztettek elő, és az abban előadott tények és körülmények a kifogás elfogadását valószínűsítik,
- c) a kötelezett meghalt vagy megszűnt a jogutódlás tárgyában hozott végzés véglegessé válásáig,
- d) azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni ügyészi felhívásban indítványozza,
- e) a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, vagy az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, vagy
- f) azt jogszabály elrendeli.

A végrehajtás felfüggesztésnek kötelező okait az Ákr. nem taxatív jelleggel határozza meg, ugyanis jogszabály – az Ákr.-ben meghatározott okokon kívül – további okok esetén is kötelezővé teheti a végrehajtás felfüggesztését. A végrehajtás felfüggesztésének egy mérlegeléses esetkörét is szabályozza az Ákr. Eszerint a végrehajtást elrendelő hatóság

a kötelezett kérelmére kivételesen – az alábbi két feltétel együttes fennállása esetén – függesztheti fel a végrehajtást, ha

- a) a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és
- b) a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal.

A végrehajtás felfüggesztésének az alábbi joghatásai vannak: egyrészt a végrehajtás felfüggesztéséig foganatosított végrehajtási cselekmények hatályosak maradnak, másrészt a felfüggesztés elrendelésétől a megszüntetéséig újabb végrehajtási cselekmény nem foganatosítható. Harmadrészt az elévülés nyugszik a végrehajtás felfüggesztésének időtartama alatt.

A végrehajtást folytatni kell, ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt. A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott felfüggesztési okokról és a felfüggesztés megszüntetésének lehetőségéről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti. Ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt, **akkor a végrehajtást elrendelő hatóság dönt** a végrehajtás folytatásáról.

5. A VÉGREHAJTÁS MEGSZÜNTETÉSE

A végrehajtás megszüntetésére a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult: a végrehajtást foganatosító szerv, illetve az önálló bírósági végrehajtó nem jogosult a végrehajtás megszüntetésére. A végrehajtást foganatosító szerv a tudomására jutott megszüntetési okokról és a végrehajtás befejezéséről a végrehajtást elrendelő hatóságot értesíti. **A végrehajtás megszüntetéséről a végrehajtást elrendelő hatóság végzéssel dönt**, e végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

Előfordulnak olyan esetek, amikor **a végrehajtást a kötelezettség teljesítésének kikényszerítése nélkül meg kell szüntetni**. Az Ákr. a végrehajtás megszüntetésének a közigazgatási végrehajtásra jellemző eltérő, speciális eseteit szabályozza. A Vht.-nak a végrehajtás megszüntetésére vonatkozó rendelkezései is alkalmazandók a közigazgatási végrehajtás során. Erre utal maga az Ákr. is, amikor úgy rendelkezik, hogy „a végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást akkor is megszünteti”. Az **Ákr. három végrehajtás megszüntetési okot szabályoz** az alábbiak szerint:

- a) **A jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti.** A hatóságnak meg kell szüntetni a végrehajtást (nem mérlegelhet) az alábbi feltételek együttes fennállása esetén: 1. a jogosult kéri a végrehajtás megszüntetését, és 2. ez mások jogait nem sérti.
- b) **A követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri.** A végrehajtáshoz való jognak vannak időbeli korlátai, ugyanis az Ákr.-ben, illetve törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott idő elteltével a végrehajtáshoz való jog elévül. A kötelezettség kikényszerítése érdekében végrehajtás foganatosítására tehát időbeli korlátok között kerülhet sor.

Amennyiben a végrehajtáshoz való jog elévült, és a kötelezett kéri a végrehajtás megszüntetését, akkor nem lehet végrehajtani a kötelezett által önként nem teljesített kötelezettséget. Az elévült követelést a kötelezett önként teljesítheti.

- c) **A további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.** Előfordulnak olyan esetek, amikor teljesen nyilvánvaló, hogy nem lesz eredményes a végrehajtás, azaz a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény már nem várható, ezért célszerűtlen és értelmetlen tovább folytatni a végrehajtást. (Például egy magánszemély kötelezett pénzfizetési kötelezettsége esetén a végrehajtás megszüntetésének van helye, ha a kötelezettnek nincs végrehajtás alá vonható pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összege, munkabére, ingó és ingatlan vagyona.)

6. A VÉGREHAJTÁSI JOG ELÉVÜLÉSE

Az Ákr. meghatározza a végrehajtási jog elévülésének általános és objektív időtartamát is. Az Ákr. szubszidiárius jelleggel szabályozza az általános elévülés időtartamát – eszerint a végrehajtási jog a teljesítési határidő utolsó napjától számított három év elteltével évül el. Törvény vagy kormányrendelet ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat. A teljesítési határidő utolsó napjától számított hat év elteltével azonban a határozat nem hajtható végre.

Az Ákr. szabályai alapján az alábbi esetekben **nyugszik az elévülés:**

- a) a végrehajtás felfüggesztése,
- b) a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmény és
- c) a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.

A nyugvás a végrehajtási jog elévülési idejét meghosszabbítja.

Megszakítja a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény – ilyenkor az elévülés újratekődik. Azonban a végrehajtás megszakításokkal sem válhat időtartamát tekintve korlátlaná, hiszen hat év elteltével nincs helye végrehajtásnak. A végleges döntés érvényesítésére, a döntésbe foglalt kötelezettség kikényszerítésére időbeli korlátok között kerülhet sor.¹⁷

¹⁷ HUSZÁRNÉ (2017): *i. m.*, 314.

7. JOGORVOSLAT A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS SORÁN

Az Ákr. a végrehajtási eljárással kapcsolatos jogorvoslatokat nem szabályozza a XI. fejezetében, csupán annyit rögzít, hogy a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el. Ennek okán egyrészt a Vht., másrészt az Ákr. IX. fejezet (*Jogorvoslatok*) alkalmazandó a végrehajtás során.

A Vht. két önálló fejezetben szabályozza 1. a végrehajtás elrendelésével kapcsolatos jogorvoslatokat (XV. fejezet) és 2. a végrehajtás foganatosításával kapcsolatos jogorvoslatokat (XVI. fejezet). Fontos megjegyezni, hogy a végrehajtási eljárásban igénybe vehető jogorvoslati eszközök útján a végrehajtás alapjául szolgáló kötelezettséget megállapító végleges hatósági döntés (közhatalmi – hatósági – aktus) már nem vitatható, illetve nem kifogásolható, azaz a kötelezettség már nem támadható.

Végrehajtási kifogás benyújtásának van helye a végrehajtónak a végrehajtás foganatosítása során – a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő – intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: intézkedése) ellen. Például végrehajtási kifogást lehet benyújtani a munkabérből történő letiltás vagy az átutalási megbízás ellen.

A végrehajtási kifogás előterjesztésére jogosult 1. a kötelezett, 2. a jogosult, továbbá 3. más érdekelt. A Vht. meghatározza a végrehajtási kifogás benyújtásának határidejét is. A végrehajtási kifogást a végrehajtást foganatosító szerv intézkedésétől számított 15 napon belül kell benyújtani. Ha az intézkedés később jutott a kifogást előterjesztő tudomására, vagy a kifogás előterjesztésében a végrehajtó

intézkedésétől számított 15 napon túl is akadályozva volt, akkor a végrehajtási kifogás előterjesztésének határidejét a tudomásszerzéstől, illetőleg az akadály megszűnésétől kell számítani, amennyiben a kifogást előterjesztő a későbbi tudomásszerzés vagy az akadályoztatás tényét kellően igazolja. A végrehajtó intézkedésétől számított 3 hónap eltelte után nem lehet kifogást előterjeszteni – e határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

Fellebbezésre is sor kerülhet a végrehajtási eljárásban hozott végzés esetében, amennyiben olyan végzés meghozatalára kerül sor, amely önállóan fellebbezhető az Ákr. (megszüntetés, felfüggesztés, eljárási bírság stb.) vagy adott ágazati törvény alapján.¹⁸

Közigazgatási perre is sor kerülhet a végrehajtás kapcsán, amennyiben a végrehajtást elrendelő hatóság olyan végleges végzést hoz, amely közigazgatási per tárgya lehet.

¹⁸ HUSZÁRNÉ (2017): *i. m.*, 304–305.

8. A VÉGREHAJTÁST ÉRINTŐ ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

Az Ákr. 2018. január 1. napján lépett hatályba. Számos olyan hatósági döntés volt/van, amelyek esetén a végrehajtást még nem rendelték el, vagy a végrehajtás már folyamatban volt az Ákr. hatálybalépésekor. Kérdésként merül fel, melyik a végrehajtás során alkalmazandó eljárási kódex (a Ket. vagy az Ákr.). Az Ákr. egyértelműen kimondja az *Átmeneti rendelkezéseknél* (XII. fejezet), hogy az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit

- a) a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt és
- b) a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- FARKAS Imre (2005): Végrehajtás. In KILÉNYI Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó. 323–410.
- HUSZÁRNÉ OLÁH Éva (2017): Végrehajtás. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára negyedik kiadás*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 303–315.
- KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 528–571.
- PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási hatóság döntésének végrehajtása. In PETRIK Ferenc szerk.: *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 2., átdolgozott kiadás*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 532–585.
- SZALAI Éva (2013): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 115–214.

**XV.
AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG FOGALMA**

Hulkó Gábor

1. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG FOGALMA

A szabályozás általános jellegének megfelelően, az eljárási költségek viszonylatában az Ákr. annyit mond, hogy „[e]ljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül.”¹ Ennek értelmében eljárási költségnek minősül minden olyan igazolt **költség**, amelyet az ügyfél a kérelemre indult eljárásban **az eljárás lefolytatásáért** (eljárási illeték, igazgatási szolgáltatási díj), továbbá az ügyfél vagy az eljárásban közreműködő más személy, esetleg maga az eljáró hatóság a közigazgatási **eljárással összefüggésben** (egyéb eljárási költségek) fizet meg.²

Ezt az **általános meghatározást** elsődlegesen kormányrendeleti szintű szabályozás egészíti ki, amely már pontosabb képet ad az eljárási költségekről. Ennek értelmében „eljárási költségnek minősül

- a) az illeték,
- b) az igazgatási szolgáltatási díj,
- c) az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség,
- d) az ügyfél képviseletében eljáró személy megjelenésével kapcsolatos költség,
- e) a tanú és a hatósági tanú költségtérítése,
- f) a szakértői díj,
- g) az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség,
- h) a fordítási költség,
- i) a tolmácsolási költség,
- j) az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség,
- k) a végrehajtási költség,

¹ Ákr. 124. §.

² GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2012): Az eljárási költség. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 209., 501.

- l) az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség,
- m) a szemle, a zár alá vétel, valamint a szakértői eljárás jogszerű folytatásával összefüggésben felmerülő kártalanítás összege,
- n) 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,
- o) az egyes hatósági intézkedésekkel kapcsolatban felmerült költség,
- p) egyéb, az eljárással összefüggésben felmerült pénzkiadás.”³

Ez a felsorolás az eljárás során felmerülő, jellemző költségek körét foglalja magában, azonban ezeken a költségeken túl egyes eljárásokban előfordulhatnak olyan költségek, amelyek csak az adott eljárásra vagy kivételes esetekben jellemzők (például az eljárás résztvevőinek jogellenes eljárása, illetőleg az eljárást akadályozó magatartása miatt felmerülő többletköltségek).⁴ Az ilyen és ehhez hasonló eljárási költségek megállapítása a feljebbi felsorolás utolsó pontján alapszik, amely egyben lehetőséget teremt arra, hogy egyes ágazati jogszabályok olyan rendelkezéseket tartalmazzanak, amelyek a legkülönbözőbb közfeladatok sajátosságaihoz igazíthatják a hatóságok eljárásait és azok költségeit is.⁵ Így lehetőség van arra is, hogy ágazati jogszabály a felsorolt költségtételeken túl további, ezektől **eltérő eljárási költségfajtákat állapítson meg**, így az egyes költségtípusok nagyobb diverzifikációjára van lehetőség.

³ 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről (a továbbiakban: eljárási költségekről szóló kormányrendelet).

⁴ SZALAI ÉVA (2017): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN JÁNOS – LAPSÁNSZKY ANDRÁS szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 195.

⁵ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 502.

1.1. Az eljárási költségek csoportosítása

Általános megközelítésben a hatósági eljárásban a következő fő költségcsoportokat lehet megkülönböztetni:

- a) **eljárási illeték,**
- b) **igazgatási szolgáltatási díj,**
- c) **egyéb eljárási költségek** – lásd a feljebbi felsorolás c)–p) pontjait.

Az eljárási illeték és az igazgatási szolgáltatási díj elsősorban abban különböznek a többi költségfajtától, hogy azokat a kérelemre indult eljárásokban a kérelmező ügyfél általánydíjjelleggel fizeti meg az eljárás lefolytatásáért (hivatalból indult eljárásban az ügyfelet illetékfizetési kötelezettség nem terhelheti). Ezzel szemben az egyéb eljárási költségek mind a kérelemre, mind pedig a hivatalból indult eljárásban az eljárás bármely alanya tekintetében felmerülhetnek.⁶

További különbség, hogy míg az eljárási illeték és az igazgatási szolgáltatási díj⁷ mértékét összességében is jogszabály határozza meg, tehát az ügyfél a kérelmének benyújtásakor már számolhat velük, addig az egyéb eljárási költségek jórészt előre nem láthatók: mértékük az eljárás folyamán egyedileg felmerülő ténybeli helyzetektől függ (mint például a tényállás tisztázása során a tolmács kirendelésével, a tanú meghallgatásával vagy a szemlével összefüggésben keletkezett kiadások, szakértői díj, műszeres vizsgálatok költsége, képviselő költsége, iratbetekintési jog igénybevételével kapcsolatos költség).⁸

Az eljárási költség megfizetésének elmulasztása hatással van a kérelem érdemi elbírálására. Kérelmére indult eljárásban a hatóság az eljárást megszünteti, ha az ügyfél nem tesz eleget eljárásiköltség-

⁶ GERENCSEÉR (2009): *i. m.*

⁷ Az Ákr. nem rendelkezik arról, hogy milyen költségelemeket tartalmaz az igazgatási szolgáltatási díj, az ugyanis nem eljárásjogi, hanem közpénzügyi szabályozás körében rendezendő kérdés. T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 109. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

⁸ GERENCSEÉR (2009): *i. m.*, 502.

előlegezési kötelezettségének.⁹ Hivatalbóli eljárás esetén az ügyfél költségelőlegezési kötelezettségének elmulasztása alapján azonban az eljárás megszüntetésére nincs lehetősége.¹⁰

A költségek megfizetésére vonatkozó általános szabályok szerint **az eljárási költség megfizetése történhet** készpénzátutalási megbízás útján; a hatóságnál (elektronikus fizetési és elszámolási rendszeren keresztül, bankkártyával vagy házipénztárba készpénzzel), valamint a hatóságnál az összeg hatósági letétbe helyezésével.

1.2. Az eljárási illeték

Az eljárási illeték fogalmát, mértékét és alkalmazásának részletes szabályait az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) tartalmazza. Ennek értelmében **eljárási illetéket a közigazgatási szervek eljárásáért kell fizetni**, amely elsősorban az eljárás megindítását és lefolytatását öleli fel, és **alapvetően nem függ az eljárás eredményétől**. „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.”¹¹ Az illetékkötelezettség az eljárás megindítása iránti kérelem előterjesztésekor keletkezik, és nem csupán akkor áll fenn, ha a hatóság a kérelemnek részben vagy egészben helyt ad, hanem abban az esetben is, ha azt elutasítja, az eljárást megszünt-

⁹ Ákr. 47. § (1) bekezdés d) pont.

¹⁰ Ákr. 103. § (2) bekezdés.

¹¹ VÉRTESEY László (2018): Eljárási költség, az eljárási költség előlegezése és viselése. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 273. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6z%C3%A9g%20rendtart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyai_%C3%81KR.PDF (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

teti,¹² vagy az eljárást egyezséget jóváhagyó határozattal zárja le. **Ettől az esetkörtől eltér az, amikor a hatóság visszatérítésére kötelezhető.** Ezekben az esetekben az illeték visszatérítése szankcionális jelleggel bír a hatósággal szemben, és az alábbi tényállásokat öleli fel:

- a) A **jogorvoslati eljárásban** megfizetett valamennyi illetéket az ügyfélnek vissza kell téríteni, ha a közigazgatási hatóság vagy a közigazgatási perben elbírált közigazgatási hatósági **döntés** vagy intézkedés **az ügyfél hátrányára** részben vagy egészben **jogszabálysértőnek bizonyult.**
- b) **Ha a hatóság határidőben nem hoz függő hatályú döntést,** vagy az ügyintézési határidőt túllépi (és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye), vagy az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, akkor az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. E szabály ösztönözi a közigazgatási hatóságot az ügyintézési határidő megtartására, hiszen a hatóság akkor sem mentesül a visszafizetés alól, ha az ügyfél az illeték fizetése alól mentességben részesül.
- c) **Függő hatályú döntésben** a hatóság rendelkezik arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, feltéve, hogy az ügyintézési határidő elteltével a hatóság az ügy érdemében nem döntött, és az eljárást nem szüntette meg.

¹² Ide nem értve az illeték meg nem fizetése címén történő megszüntetést, valamint ha az eljárás megszüntetésének oka az, hogy a kérelem visszautasításának 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. Itv. 28. § (1) bekezdés b) pont.

Az illeték mértékét az Itv. határozza meg úgy, hogy főszabályként rögzíti az **általános tételeket**, amelyeket különös eljárási illetéktételekkel egészít ki. Ennek értelmében¹³ az általános tételű eljárási illeték 3000 forint, amelyet minden olyan kérelemre indult alapeljárásban meg kell fizetni, amelyre speciális illetékességi szabály nem vonatkozik. Ezen túlmenően az Itv. olyan általános tételeket szabályoz, mint a fellebbezésért fizetendő illeték¹⁴ (határozat és végzés¹⁵ tekintetében is), adóigazgatási eljárásban alkalmazandó felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke, végrehajtási kifogás illetéke, az újrafelvételi eljárásért fizetendő illeték vagy a fizetési könnyítésre, adómérséklésre irányuló eljárás. Az egyes **különös illetéktételek** részletes szabályait az Itv.

¹³ Itv. 29. § (1) bekezdés.

¹⁴ Itv. 29. § (2) bekezdés: „Az első fokú közigazgatási határozat elleni fellebbezés illetéke – ha e törvény másként nem rendelkezik, 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.”

¹⁵ A végzésekkel szemben benyújtott jogorvoslat tekintetében főszabályként 3000 forint általános tételű illetéket kell fizetni. Azonban ha a végzés csak az eljárást lezáró határozat elleni fellebbezéssel együtt támadható meg, és az ügyfél a végzés felülvizsgálatát is kéri, akkor csak a határozat elleni fellebbezés illetékét kell megfizetni. Itv. 29. § (4) bekezdés.

melléklete¹⁶ vagy különös jogszabály¹⁷ tartalmazza az egyes eljárás-típusoktól függően.

1.2.1. Az illeték fizetésének szabályai

Az Itv. úgy határozza meg az illeték fizetésének fő szabályát, hogy azt az eljárás kezdeményezésekor **az köteles megfizetni, aki az eljárás megindítását kéri**. Több ügyfél esetén a közigazgatási hatósági eljárás illetékét az ennek megindítását kérő ügyfelek egyetemlegesen¹⁸ viselik. Abban az esetben, ha az eljárás jellege kizárja azt, hogy az egyes ügyfelekkel szemben különböző határozat keletkezzen, csak annyi illetéket kell fizetni, mintha az eljárás csak egy ügyfél ügyében folyna, ez oszlik meg az ügyfelek közt. Ellenkező esetben annyi illetéket kell fizetni, mint amennyi akkor járna, ha mindegyik ügyfél ügyében külön eljárás folyna.

További eset, ha **az ügyfél egy beadványban több kérelmet nyújt be**. Ebben az esetben az illetéket kérelmenként kell megfizetni. Hasonló a helyzet akkor, ha a kérelem több határozat vagy önálló fel-

¹⁶ Az Itv. melléklete alapján ezek: szabálysértési eljárás; állampolgársággal kapcsolatos eljárás; jogszabályról és joggyakorlatról kiállított bizonyítvány; másolat és kivonat; fordítás; hitelesítés; levéltár által készített másolat; az iskolai, tanfolyami bizonyítványmásolat, másolat; egyes okmányok kiadásával kapcsolatos eljárások (úti okmányok, gépjárművezetői engedély, a forgalmi engedély és a törzskönyv kiadásával kapcsolatos eljárás); anyakönyvi és névváltoztatási eljárás; külön jogszabály szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő hatósági eljárások; egyes környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi hatósági eljárás; a felszámoló névjegyzékbe vétel; építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárás; külkereskedelemmel kapcsolatos eljárások; külön jogszabályban meghatározott eljárásokhoz szükséges adó- és értékbizonyítvány kiállítása iránti eljárás; külföldiek ingatlanszerzéséhez szükséges engedély; hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás; vizgaddalkodással kapcsolatos helyi önkormányzati hatósági eljárások; haditechnikai termékek gyártása és a haditechnikai szolgáltatások nyújtása engedélyezése; településrendezéssel kapcsolatos kártalanítási eljárás; természetes személyek adósságrendezési eljárásában az adósságrendezési nyilvántartásba történő bejegyzés törlésére irányuló kérelem.

¹⁷ Például az 1996. évi LXXXV. törvény az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról. VÉRTESY (2018); *i. m.*, 273.

¹⁸ Megszűnik az egyetemlegesség, ha a közigazgatási hatóság mindegyik ügyfélre nézve külön határozatot hoz.

lebbezéssel támadható végzés ellen irányul. Ilyenkor az illetéket úgy kell fizetni, mintha minden döntés ellen külön-külön kezdeményezték volna az eljárást.

A szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket – az alapeljárás illetékével (igazgatási szolgáltatási díjával) egyidejűleg – annak kell megfizetnie, akinek érdekében az eljárás indul. Az előzetes szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat a szakhatósági eljárás kezdeményezésekor kell megfizetni.¹⁹

1.2.2. Az illetékmentesség

Főszabály szerint illetékmentességet élvez az az ügyfél, akit a közigazgatási hatóság külön jogszabály alapján költségmentességben részesített²⁰ – ugyanakkor el kell egymástól választani az illetékmentesség és a költségmentesség fogalmát. Az illetékmentesség kizárólag az eljárási illeték fizetése alóli mentességet jelent, nem pedig az egyéb eljárási költségek alóli mentességet.²¹ További általános szabály az illetékmentesség viszonylatában, hogy a 18. életévét be nem töltött személy mentesül általános tételű eljárási illeték megfizetése alól.²² **A költségmentességen alapuló illetékmentességen túl** (amely általános szabályként érvényesül) **az Itv. az illetékmentességnek két sajátos válfaját** különbözteti meg a hatósági eljárások viszonyában attól függően, hogy a mentesség kivel szemben (eljárás alanya), illetve hogy milyen ügyben (eljárás tárgya) érvényesül:

- a) A **személyes illetékmentesség** tekintetében az Itv. felsorolja azokat a szervezeteket, amelyek teljes személyes illetékmentességben részesülnek, ezektől az ügyfelektől illetéket nem lehet követelni.

¹⁹ Itv. 31. §.

²⁰ Itv. 33. § (1) bekezdés.

²¹ A költségmentesség szabályait az alábbiakban, e fejezet keretén belül tárgyaljuk.

²² Itv. 33. § (3) bekezdés, 29. § (1) bekezdés.

Teljes személyes illetékmentességben részesül a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok és azok társulásai, a költségvetési szerv, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., valamint a Tartalékgazdálkodási Kht., illetve annak tevékenységét folytató nonprofit gazdasági társaság, az egyesület, a köztestület, az egyházi jogi személy, az alapítvány, ideértve a közalapítványt is, a vízgazdálkodási társulat, az egészség-biztosítási szerv, a központi nyugdíjbiztosítási szerv, a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Rádió Nonprofit Zrt., a Magyar Televízió Nonprofit Zrt., a Duna Televízió Nonprofit Zrt., a Magyar Távirati Iroda Nonprofit Zrt., a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, az Észak-atlanti Szerződés tag-államainak és a Békepartnerség más részt vevő államainak Magyarországon tartózkodó fegyveres erői, valamint az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok, e fegyveres erők és parancsnokságok személyi állományába tartozó vagy alkalmazásában álló nem magyar állampolgárságú, katonai szolgálatban lévő és polgári állományú személyek, kizárólag a szolgálati kötelezettségükkel összefüggő illetékügyek tekintetében, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hatálya alá tartozó fejlesztési tanács, a közhasznú, kiemelkedően közhasznú nonprofit gazdasági társaság, a közhasznú szociális szövetkezet, az Európai Közösségek, valamint azok intézményei és szervei, hivatalai, elkülönült alapjai, Nemzeti Eszközkezelő Zrt., a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti intézményi tanács, az Országos Betétbiztosítási Alap, a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvényben meghatározott Szanálási Alap és a Magyar Állam vagy a Szanálási Alap által létrehozott, az alapító, alapítók kizárólagos tulajdonában álló szanálási vagyonkezelő, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény szerinti Befektető-védelmi Alap, a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről szóló 2015. évi CCXIV. törvény szerinti Kárrendezési Alap.

b) **Tárgyi illetékmentesség** alapján bizonyos eljárásokban nem kell illetéket fizetni – ez a kivétel az adott eljárás jellegéhez kapcsolódik (nem pedig az eljárásban részt vevő személyek vagy szervezetek jellemzőihez). Ilyen eljárási jelleg lehet egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetve kötelezettségek teljesítése vagy a társadalmi igazságosság előmozdítása. Az Itv. közel hetven, tételesen felsorolt illetékmentes eljárást nevesít.²³

Tárgyi illetékmentes eljárás például:

- választással, valamint a népszavazással kapcsolatos eljárás,
- az ösztöndíj adományozásával, a külföldön folytatott iskolai tanulmányok beszámításával, a külföldi oktatási intézményben szerzett bizonyítvány, oklevél, illetőleg tudományos fokozat honosításával, továbbá a külföldi oktatási intézményben szerzett bizonyítvány, valamint oklevél elismerésével kapcsolatos eljárás;
- a születéssel, a házasságkötéssel, az örökbefogadással, tartással, gondozással és a halálessel kapcsolatos eljárások,
- a gyámhatóság előtt kezdeményezett minden eljárás,
- a munkaviszony, szövetkezeti tagsági viszony létesítéséhez, igazolásához szükséges irat kiadására irányuló eljárás,
- a „magyar igazolvánnyal” és a „magyar hozzátartozói igazolvánnyal” kapcsolatos eljárások,²⁴
- hatósági erkölcsi bizonyítvány (évente négy alkalommal),
- népművészeti és népi iparművészeti igazolvány kiállítására,
- foglalkoztatáspolitikai körébe tartozó juttatásokkal kapcsolatos igazolások és eljárások,
- fogyasztóvédelmi hatóság elsőfokú fogyasztóvédelmi eljárása,

²³ Itv. 33. § (2) bekezdés.

²⁴ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 505–506.

- a járványügyi intézkedésként kezdeményezett állategészségügyi eljárás,
- az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatban indított eljárás.

1.3. Az igazgatási szolgáltatási díj

A jogszabályi meghatározás értelmében az egyes közigazgatási hatósági eljárásokért vagy szolgáltatásokért, valamint egyes intézmények igazgatási jellegű szolgáltatásának igénybevételéért kiszabott – illetéktől eltérő – pénzfizetési kötelezettséget igazgatási szolgáltatási díjnak nevezzük. Egyszerűbben megfogalmazva, az igazgatási szolgáltatási díj a közigazgatás által nyújtott szolgáltatás (közszolgáltatás) ellenértékéként jelenik meg, bizonyos megközelítésben értelmezhető mint szolgáltatási díj.

Az igazgatási szolgáltatási díjak szabályozása nagyon változatos képet mutat. Normatív szabályozásuk jogszabállyal történik. A díj mértékének meghatározásánál úgy kell eljárni, hogy az adott szolgáltatással kapcsolatban az eljáró hatóságnál felmerülő és másra át nem hárítható valamennyi költségre fedezetet biztosítson. Változó költségigényű eljárások (szolgáltatások) esetében a díj összegét átalányjelleggel kell meghatározni. Az igazgatási szolgáltatási díj az igazgatási szolgáltatás jellegű hatósági tevékenységet végző közigazgatási szervet illeti meg. Az igazgatási szolgáltatási díj mértékébe egyes vagy valamennyi eljárási költség beleszámít.

A díjat – amennyiben a díjat megállapító miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – átutalással kell megfizetni. Átutalás, készpénzátutalás útján történő megfizetés esetén a díjjogszabályban meg kell jelölni a díj beszedésére jogosultat, valamint a fizetési számla megnevezését és számát.

A díjat megállapító jogszabályban rendelkezni kell a díj – ideértve a jogorvoslati díjat is – beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokról. A díjat megállapító jogszabályban nem szabályozott kérdésekre az illetéktörvénynek csak azok a rendelkezései alkalmazhatók – ideértve a személyes és tárgyi mentességet is –, amelyekre a díjat megállapító jogszabály konkrétan utal.

A szakhatósági eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjat a díj megállapításáról rendelkező jogszabályban előírtak szerint kell megfizetni, és a megfizetés tényét az alapeljárás iránti kérelem mellékleteként igazolni kell. Előzetes szakhatósági eljárás esetén az igazgatási szolgáltatási díjat a szakhatósági eljárás kezdeményezésekor kell megfizetni.

1.4. Egyéb eljárási költségek

Az egyéb eljárási költségek az ügyfelek és **az eljárás egyéb résztvevői eljárási cselekményeivel összefüggésben merülnek fel.** Ezen eljárási költségek összegét általában az érintett által bemutatott bizonyíték alapján, ha pedig ez nem lehetséges, akkor az érintett írásbeli nyilatkozata alapján kell megállapítani. Az Ákr. az egyéb eljárási költségek tekintetében (is) főszabályokat állapít meg, amelyekhez képest ágazati jogszabályok további részletszabályokat tartalmazhatnak.²⁵ Az egyéb eljárási költségek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

a) Ügyféli jogok gyakorlásával kapcsolatban felmerült költségek.

Ide tartozik az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség (például utazási költség, kiesett jövedelem megtérítése), az anyanyelv használatával kapcsolatos költség (például a tolmács díja, a döntés lefordításának a díja),

²⁵ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 505–506.

illetve az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség²⁶ (másolás, nyomtatás, hitelesítés költsége – az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít).

- b) A tényállás tisztázásával, a bizonyítási eljárással kapcsolatban felmerült költségek.

E körbe tartozik a tanú és a hatósági tanú költségtérítése (például utazási költség, kiesett jövedelem megtérítése), továbbá a tevékenységével kapcsolatban indokoltan felmerült kiadás, a szakértői díj, ideértve a szakértői költségtérítését. Továbbá a szemle, a zár alá vétel, valamint a szakértői eljárás jogszerű lefolytatásával összefüggésben felmerülő kártalanítás összege, illetve 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.

- c) A közreműködő, harmadik személyekkel kapcsolatos költségek.

A képviseleti költségek körében kiemelendő: a törvényes képviselő (kiskorú ügyfél szülője vagy gyámja, gondnokság alá helyezett személy gondnoka) költségei, valamint a kiesett jövedelmének megtérítése; a meghatalmazott képviselő (például ügyvéd) költségei és megbízási díja, munkadíja, valamint az ügygondnok, kézbesítési ügygondnok költségei és munkadíja. Sajátos szereplőként felmerülhet például a hatósági az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség.

²⁶ Költségtérítés csakis abban az esetben kérhető, ha az iratbetekintést kérő a hatóságtól kér másolatot; amennyiben azonban azt saját maga készíti, vagy kivonatot – ideértve az olyan esetet is, ha például az iratokról fénykép vagy egyéb, elektronikai eszköz útján készít másolatot – úgy tőle költségtérítés nem kérhető. T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 109. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 01.).

d) Adminisztratív jellegű költségek

Ide sorolhatók az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költségek.

e) Az eljárási szabályokban és a hatósági határozatokban foglaltak érvényesítésével kapcsolatos költségek.

E tárgykörhöz tartozik elsősorban a végrehajtási költség, illetve az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség.

f) Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott egyéb eljárási költség.²⁷

²⁷ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 505–506.

2. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG VISELÉSE

Az eljárás illeték, valamint az igazgatási szolgáltatási díj viselése a kérelmező ügyfelet terheli. Az egyéb eljárás költségek költségviselésének tárgyában az eljáró hatóság dönt (a tényállás tisztázásának folyamán a bizonyítékok értékelése és mérlegelés alapján). **Főszabály szerint az egyéb eljárás költségeket az viseli, akinél azok felmerültek.** Ehhez kapcsolódó további fontos szabály az, hogy az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott egyéb eljárás költségeket. **Azokat a költségeket, amelyek viselésére senkit sem lehet kötelezni, az eljáró hatóság viseli.** Több azonos érdekű ügyfél az eljárás költségek viseléséért egyetemlegesen felel. Az eljárás költségviselés szabályait kell alkalmazni a hatósági döntés végrehajtása során felmerült költségek kapcsán is.

Jogvítás eljárás során a hatóság a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, míg kérelemnek helyt adó döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet kötelezi a költségek viselésére. Amennyiben a hatóság csak részben ad helyt a kérelemnek, akkor az eljárás költségek arányos viselésére kötelezi a kérelmező és az ellenérdekű ügyfelet. A költségviselés arányáról az egyedi ügy sajátosságaihoz igazodóan a hatóság mérlegelési jogkörében dönt, amelyben a mérlegelés alapja, hogy a hatóság a kérelem mely részének adott helyt, és mely részét utasította el. Ha a jogvítás eljárás egyezséggel zárul, akkor a feleknek a költségviselésről is rendelkezniük kell az egyezségükben, ami a törvényi szabályoktól is eltérhet.

Az ügyfél mentesül az egyéb eljárás költségek megfizetésének kötelezettsége alól, 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,

illetve a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi. A függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy a kérelmező ügyfél mentesül az az egyéb eljárási költségek megfizetése alól. Amennyiben ez a függő hatályú döntés véglegessé válik,²⁸ akkor a hatóság intézkedik a kérelmező által előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt.²⁹

A megkereső hatóság téríti meg a megkeresett szerv vagy személy eljárása során felmerült eljárási költséget. Amennyiben az szükséges, a tolmácsolás és a fordítás költségeit az eljáró hatóság viseli a magyar nyelvet nem ismerő ügyféllel szemben indított azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárásban, illetve az ügyfél által azonnali jogvédelem iránti kérelem során az ügyféli jogok gyakorlásához. Egyéb esetekben a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél kérheti, hogy a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét, de ekkor az eljárási költségeket neki kell megelőlegeznie és viselnie.

²⁸ Mert a hatóság nem hozta meg ügyintézési határidőn belül a rendes érdemi döntést, illetve az eljárást nem szüntette meg. Ákr. 43. § (10) bekezdés.

²⁹ A szakhatóság és a megkeresett szerv a hatóságok közötti költségelszámolás érdekében a függő hatályú döntés a véglegessé válásról szóló értesítésétől számított öt napon belül intézkedik az eljárására tekintettel felmerült és a kérelmező ügyfelet terhelő eljárási költség eljáró hatóságnak történő megfizetéséről.

3. AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉGEK MEGELŐZÉSE

A költségelölézés intézménye a hatóság anyagi tehermentesítését szolgálja. Nem egy esetben az eljárási cselekmények – például egy szakértői vélemény elkészítése – jelentős összegbe kerülnek, így annak érdekében, hogy az eljárás érdeme ne szenvedjen sérelmet, és rendelkezésre álljon a költségek fedezete már azok felmerülésekor is, a hatóságon kívüli eljárási szereplők érdekkörében felmerülő egyéb eljárási költségek megelőzéséről dönthet a hatóság.³⁰

Az eljárási költségek megelőzésének kötelezettsége attól függetlenül alakul, hogy az eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indult. **A kérelemre indult eljárásban** az egyéb eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – **a kérelmező ügyfél előlegezi meg.** Több azonos érdekű ügyfél esetén az ügyfelek – eltérő megállapodásuk hiányában – egyetemlegesen felelősek az egyéb eljárási költség előlegezéséért. Jelentősebb összeg esetén, vagy ha az más okból indokolt, a hatóság elrendelheti, hogy az ügyfél a költségek fedezésére előreláthatóan szükséges összeget a hatóságnál előzetesen helyezze letétbe. Az ügyfél nem kötelezhető olyan eljárási költség előlegezésére, amelyet az eljáráshoz kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj tartalmazott (vagy tartalmaz). **A hivatalból indult** vagy folytatott **eljárásban** az egyéb eljárási költséget – az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség, az ügyfél képviselőjének költsége, az ügyfél levelezési és fordítási költségei kivételével – **a hatóság előlegezi meg.** További szabály a költségek megelőzése tekintetében, hogy a bizonyítási eljárással járó költségeket a bizonyítást indítványozó fél, a rendőrség igénybevételével kapcsolatos költséget pedig az igénybevételt kérő hatóság előlegezi.

³⁰ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 507–508.

Ha az ügyfél nem tesz eleget eljárásiköltség-előlegezési kötelezettségének, akkor a hatóság a kérelemre indult eljárást megszünteti. Hivatalból indult eljárás esetén nincs helye az eljárás megszüntetésének, ha az ügyfél eljárásiköltség-előlegezési kötelezettségének nem tesz eleget.

4. DÖNTÉS AZ ELJÁRÁSI KÖLTSÉG VISELÉSÉRŐL

A hatóság az eljárási költségeket összességében határozza meg, és dönt azok viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. Az egyéb eljárási költség összegére vonatkozó döntés körében a hatóság csak az igazolt költségeket veheti figyelembe. Az eljárási költség igazolása általában az érintett által bemutatott bizonyíték alapján történik, ha pedig ez nem lehetséges, akkor az igazolás alapja az érintett írásbeli nyilatkozata. A hatóság az indokolatlanul magas egyéb eljárási költség helyett alacsonyabb összeget is megállapíthat.

„Az eljárási költség egyes típusainak fentiekben foglalt elemzése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a hatóság csak az ún. egyéb eljárási költségek tekintetében köteles összességű döntést hozni, mert az eljárási illeték összegét az Itv., az igazgatási szolgáltatási díj összegét pedig ágazati jogszabályok határozzák meg. Az eljárási költségek tárgyában tehát a hatóság:

- a) egyrészt összességű döntést hoz az egyéb eljárási költségekről,
- b) másrészt dönt a teljes eljárási költség (eljárási illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, és az egyéb eljárási költségek) viseléséről és megoszlásáról,
- c) harmadrészt dönt a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről.”³¹

A költségviselés tárgyában hozott rész döntés az ügy érdemében hozott döntés kötelező tartalmi eleme.³² Bár az Ákr. erről kifejezetten

³¹ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 509.

³² Ákr. 81. § (1) bekezdés: „A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra,

nem rendelkezik, az eljárási költség viseléséről **az eljárást befejező határozatban indokolt dönten**i. Ha az eljárás kimenetele nem befolyásolja azt, hogy az eljárási költség viselésére kit kell kötelezni, a költségviselésről szóló **végzés meghozható a költség felmerülésekor is**. Az eljárási költséget a hatóság összecszerűen határozza meg, és dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. Az eljárási költség összegét a hatóság az azt alátámasztó bizonyítékok figyelembevételével állapítja meg. Jogosult arra is, hogy az indokolatlanul magas eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapítson meg. Az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú döntés ellen önálló fellebbezésnek van helye.³³

a szakhatósági állásfoglalás indokolására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.”

³³ SZALAI (2017): *i. m.*, 196.

5. KÖLTSÉGMENLESSÉG

A költségmentesség szabályozása elsősorban azt célozza, hogy azon ügyfelek számára is biztosított legyen a közigazgatási úton való jogérvényesítés lehetősége, akik anyagi helyzetük miatt az eljárás során felmerülő eljárási költségek viselésére nem képesek. **A költségmentesség az illeték, az igazgatási szolgáltatási díj és az egyéb eljárási költség viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelenti.** A részleges költségmentesség – a hatóság döntésétől függően – az ügyfelet valamely eljárási költségfajta vagy az eljárási költségek meghatározott százalékának viselése alól mentesíti. A költségmentesség szabályozásában megkülönböztethetünk (hasonlóan a feljebb már tárgyalt illetékmentességhez) **alanyi és tárgyi költségmentességet.** Sem az alanyi, sem a tárgyi költségmentesség nem terjed ki a jogellenes magatartással okozott költségek viselésére – ezek viselése alól mentesség nem adható.

5.1. Alanyi költségmentesség

Az Ákr. az ügyféli jogok védelmének érdekében indokolt esetben lehetővé teszi a jogérvényesítést olyan **természetes személy jogalanyok számára**, akiknek erre az eljárási költségek miatt csak korlátozottan vagy egyáltalán nem lenne lehetőségük.

Az Ákr. költségmentességre vonatkozó szabályozási rendszere ugyan a jogi személyek és egyéb szervezetek számára általánosan nem teszi lehetővé a költségmentesség engedélyezését, azonban az egyes közigazgatási ágazatok speciális hatósági eljárásai, szakmai követelményei, sajátosságai alapján az Ákr. megengedi, hogy törvényi szabályozás biztosítsa

a jogi személyek és egyéb szervezetek számára a költségmentesség hatóság általi engedélyezését.³⁴

A költségmentesség jogintézményét a jogállamiság elve indokolja, amelyből levezethető, hogy a jogállamban mindenki jogosult vagyoni viszonyaitól, társadalmi helyzetétől függetlenül, jogainak érvényesítése érdekében arra, hogy hatósági eljárást kezdeményezzen.³⁵ A hatóság ebben az esetben annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, jogai érvényesítésének megkönnyítésére vagy törvényben meghatározott más fontos okból költségmentességet engedélyezhet.³⁶ Az itt szabályozott alanyi költségmentesség kizárólag **természetes személy ügyfelet** érinthet, és csak **indokolt esetben**. Ilyen indokolt eset lehet az ügyfél jogérvényesítésének szükségessége vagy törvényben meghatározott egyéb ok.

A költségmentesség engedélyezéséről a hatóság **az ügyfél kérelme alapján dönt** végzéssel. Az erre irányuló kérelmét az ügyfél az eljárás bármely szakaszában (így a jogorvoslati eljárásban is) benyújthatja. A költségmentesség engedélyezése az eljárási illeték, az igazgatási szolgáltatási díj és az egyéb eljárási költség megelőlegezésére és viselésére egyaránt kiterjedő teljes vagy részleges mentességet jelent, amely a kérelem előterjesztésétől az eljárás egész tartamára – beleértve a végrehajtási eljárást is – kiterjed. Ha az eljárás során az ügyfél körülményei megváltoznak, a hatóság a költségmentességet engedélyező végzését módosíthatja, visszavonhatja. Az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló végzés ellen fellebbezésnek van helye.

³⁴ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 510–511.

³⁵ GERENCSÉR (2009): *i. m.*, 510–511.

³⁶ Ákt. 130. § (1) bekezdés.

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 egyidejűleg ingatlantulajdonnal nem vagy kizárólag a lakóhelyéül szolgáló ingatlan tulajdonával rendelkezik. Teljes költségmentesség engedélyezhető a jövedelmi és vagyoni helyzet vizsgálata nélkül is annak az ügyfélnek is, aki a kérelem benyújtásakor aktívkorúak ellátására jogosult, időskorúak járadékában, ápolási díjban, vakok személyi járadékában, fogyatékosági támogatásban részesül, valamint, aki rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermeket nevel, vagy saját jogán rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, pénzellátásban részesülő hadigondozott, nemzeti gondozott, hajléktalan vagy menekült, menedékes, illetve menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő vagy menedékeskénti elismerését kérő személy számára biztosított ellátásra és támogatásra jogosult. **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 ingatlantulajdonnal nem vagy kizárólag a lakóhelyéül 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 engedélyezésének részletszabályait az eljárási költségekről szóló kormányrendelet tartalmazza. Ennek keretében a hatóság széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A mérlegelés szempontjait és a feltárt tényeket azonban a döntés szerkesztésének általános szabályai szerint részletesen indokolnia kell. A költségmentesség valamennyi eljárási költség tekintetében teljes egészében

és részlegesen is engedélyezhető az ügyfél igazolt és bizonyított, egyedileg mérlegelhető vagyoni viszonyaitól függően. Tekintettel arra, hogy a költségmentességgel kapcsolatos döntés az eljárás során bármikor felmerülhet, az alapjául szolgáló feltételeket a kérelmezőnek folyamatosan teljesítenie kell. Ha ezekben változás következik be, azt az ügyfélnek haladéktalanul jeleznie kell a hatóság felé,³⁷ amely alapján az engedélyezett költségmentesség módosítható vagy visszavonható. Az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen fellebbezésnek van helye.

5.2. Tárgyi költségmentesség

Az Ákr. lehetővé teszi, hogy törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet meghatározzon olyan ügyet, amelyben az ügyfelet költségmentesség illeti meg. Ilyen esetben főszabály szerint az eljárási költségeket az állam vagy önkormányzat előlegezi és viseli. Hasonlóan a tárgyi illetékmentességhez (lásd feljebb) a tárgyi költségmentesség is kijelölt ügytípusokhoz kapcsolódhat.

³⁷ Eljárási költségekről szóló kormányrendelet, 11. §.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2012): Az eljárási költség. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 501–511.
- SZALAI Éva (2017): A közigazgatási eljárás, eljárási jog. In KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jogi alapismeretek*. Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft.
- T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. Forrás: www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 01.).
- VÉRTESY László (2018): Eljárási költség, az eljárási költség előlegezése és viselése. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 271–280. Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (letöltés dátuma: 2018. 02. 28.).

JOGI HIVATKOZÁSOK RÖVIDÍTÉSÉNEK JEGYZÉKE

A postai szolgáltatások részletszabályairól szóló kormányrendelet	335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet 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 feltételeesen szállítható küldeményekről
Áe.	1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Bürotv.	2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról
Egyezmény	1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről
Eljárási költségekről szóló kormányrendelet	469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről
Et.	1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
Eüsztv.	2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
Isztv.	2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről
Itv.	1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
Khtv.	2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról
Korm. rendelet 1.	251/2014. (X. 2.) Korm. rendelet a külföldiek mező- és erdőgazdasági hasznosítású földnek nem minősülő ingatlanokat érintő tulajdonszerzéséről

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁJSJOG JOGINTÉZMÉNYEI

Korm. rendelet 2.	312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról
Korm. rendelet 3.	149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
Kstv.	2007. évi CXXXIII. törvény a kisajátításról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Postatv.	2003. évi CI. törvény a postáról
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Tbnytv.	1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról
Ütv.	2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
Vht.	1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-86-8 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5920-87-5 (elektronikus – PDF)

ISBN 978-615-5920-88-2 (elektronikus – EPUB)

A közigazgatási jog alaptanait bemutató könyvsorozat hatodik kötetében az általános közigazgatási rendtartás szabályaival és ezen keresztül a közigazgatási hatósági eljárás általános menetével, jellemzőivel találkozhatunk. A kötet szerzőgárdája a tételes jogra, azaz magára az eljárási törvényre koncentrált, a közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos elvi, elméleti és történeti ismeretek, megközelítések a megelőző, ötödik kötetben találhatók. Az általános közigazgatási rendtartás megszületése szorosan kapcsolódott az Államreform Bizottság tevékenységéhez és a közigazgatási perrendtartás előkészítéséhez, elfogadásához, mégis elsősorban a megelőző, a Ket.-ként rövidített 2004. évi CXL. törvénnyel fémjelzett eljárási „rezsím” meghaladása volt az elsődleges célja. Az, hogy ezt a célt mennyiben sikerült elérni, az idők során derül csak ki, de abban a reményben adjuk az olvasó kezébe e kötetet, hogy a benne feldolgozott eljárási törvény időtállóbb lesz, és kevesebb módosítást szenved majd el, mint elődje.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE